

Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial:

Desafios para Construção de um Marco Jurídico-Normativo



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

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

**Políticas de Desenvolvimento Rural
Territorial:
Desafios para Construção de um
Marco Jurídico Normativo**

VOLUME 13

Organizadores da Série
Carlos Miranda e Breno Tibúrcio

Maio/2011

© dos autores
1ª edição: 2011

Direitos reservados desta edição:
© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. 2011

Distribuição:
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA
SHIS Qi 3, Lote "A", Bloco "F", - Centro Empresarial Terracota - Lago Sul
CEP: 71.605-450
Tel.: (61) 2106.5477
Fax: (61) 2106.5459
www.iica.org.br

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.
Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no sítio Web
institucional: <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Carlos Miranda
Revisão: Estação Gráfica
Diagramação: Estação Gráfica
Capa: Estação Gráfica
Impressão: Êxito Gráfica e Editora

Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco
jurídico-normativo / Rafael Echeverri Perico... [et.al.] (autores); Carlos
Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). -- Brasília: IICA, 2011. (Série
desenvolvimento rural sustentável; v.13)
244 p., 15 x 23 cm

ISBN 13: 978-92-9248-343-2

1. Desenvolvimento rural - políticas 2. Legislação 3. Normas 4. Políticas
I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEYE
307.1412

Brasília, Brasil 2011

APRESENTAÇÃO

O IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, por meio do Fórum DRS, apresenta o 13º Volume da Série Desenvolvimento Rural Sustentável com o título “Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico-Normativo.

Este Livro é um dos produtos do acordo de cooperação celebrado em 2008 entre o IICA e o OPPA – Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, que reúne professores do CPDA/UFRRJ e da Universidade Federal de Santa Catarina. O propósito desse acordo foi apoiar o CONDRAF e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA na formulação de políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, a partir de estudos realizados em cinco eixos temáticos, entre os quais, o marco jurídico-normativo para políticas de desenvolvimento territorial, objeto desta publicação.

A obra se compõe em duas partes. A primeira contém uma análise comparativa das experiências legislativas de políticas públicas em desenvolvimento dos territórios rurais na Colômbia, Espanha, México e Guatemala. Contempla aspectos de cada país como contexto político-institucional e sócio-econômico; legislação e políticas de desenvolvimento rural; gestão territorial. Finaliza com um capítulo contendo as lições aprendidas na prática das experiências para aperfeiçoar as iniciativas de uma nova geração de políticas para o desenvolvimento territorial, que possam ser úteis para o caso brasileiro.

Na segunda parte são analisados os elementos centrais que incidem à construção de um marco jurídico-normativo para o desenvolvimento territorial, especificamente no Brasil. Além do capítulo introdutório que mostra a importância do marco legal e a questão territorial e as políticas públicas no Brasil; o esforço analítico se concentra nos atuais marcos legais envolvendo a política de desenvolvimento territorial e, em seguida, detalha um conjunto de considerações sobre o marco jurídico normativo criado para estimular as políticas de desenvolvimento rural.

Carlos Miranda e Breno Tiburcio
Organizadores da Série DRS

PREFÁCIO

Com quase 70 anos de trajetória institucional, o IICA renova periodicamente seu compromisso a nível hemisférico com o Desenvolvimento Rural, adaptando seus programas e linhas de ação à evolução no contexto político institucional dos países em diferentes momentos históricos. Nesse sentido, os países membros acabam de aprovar o Plano de Médio Prazo 2010-2014 que prioriza a importância do Desenvolvimento Rural, por meio do programa de "Agricultura, Territórios e Bem Estar Rural", o qual reconhece que o IICA deve contribuir para o desenvolvimento de instrumentos que potencializem a contribuição da agricultura nos territórios rurais, assim como estabeleçam as relações de caráter intersetorial entre as políticas públicas e as iniciativas que impactam sobre o território. Com isso pretende-se otimizar a contribuição da agricultura ao desenvolvimento dos territórios rurais e, desta forma, maximizar as rendas sociais geradas na atividade produtiva.

Desde sua criação há 47 anos, a Representação do IICA no Brasil tem uma longa tradição de apoiar os programas de desenvolvimento Rural. Nos últimos anos, esse respaldo tem se concentrado em responder a decisão política de promover a agricultura familiar, buscando a coesão social e um novo protagonismo dos atores sociais e organizações de base que operam nos territórios.

O caminho percorrido pelo Brasil, em matéria de gestão dos territórios, não é uma experiência isolada na América Latina. Outros países, durante a primeira década deste século, têm desenhado e executado políticas em apoio aos territórios rurais, como são os casos do México, Colômbia e Guatemala, sem esquecer o exitoso caminho percorrido pela Espanha na Europa.

A ideia de fazer uma análise comparativa dos marcos normativos, político e institucional desses 4 países é a razão principal desta publicação da qual surgem uma série de lições aprendidas em matéria de legislação, modelos institucionais, papel do Estado, articulação entre políticas a nível federal, estadual e municipal. Esses aportes constituem contribuições muito valiosas para fortalecer o sistema brasileiro.

Esta modalidade de cooperação técnica, de comparar trajetórias e experiências de países comprometidos com o longo caminho do desenvolvimento

territorial, permite gerar elementos valiosos para o fortalecimento da política de gestão territorial no Brasil, país que tem feito avanços significativos nos últimos 10 anos, destacando-se o caráter inovador e experimental de suas políticas.

Tenho a expectativa bem fundamentada que esta publicação, fruto de um esforço consorciado do IICA e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, com um conjunto de Universidades Brasileiras, constitua uma efetiva contribuição ao objetivo final de melhorar as condições de vida das famílias que habitam no meio rural.

Manuel Rodolfo Otero

Representante do IICA no Brasil

RESUMO

O livro "Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico-Normativo" é o 13º volume da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, editada e publicada pelo IICA/Fórum DRS. A obra se compõe de duas partes: na primeira é feita uma análise comparativa da legislação pertinente ao tema na Colômbia, Espanha, México e Guatemala, com vistas a colher lições úteis para o caso brasileiro. A segunda trás uma análise dos elementos centrais que incidem e condicionam a construção de um marco jurídico-normativo para o desenvolvimento territorial no Brasil.

Palavras chaves: políticas de desenvolvimento rural territorial e marco jurídico-normativo

RESUMEN

El libro "Políticas de Desarrollo Rural Territorial: Retos para la Construcción de un Marco Jurídico Normativo" es el 13º volumen de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible, editada y publicada por el IICA/Fórum DRS. La obra está compuesta por dos partes: en la primera se hace un análisis comparativo de la legislación pertinente al tema en Colombia, España, México y Guatemala, con miras a servirse de aquellas lecciones que sean útiles para el caso brasileño. La segunda aporta un análisis de los elementos centrales que inciden y condicionan la construcción de un marco jurídico normativo para el desarrollo territorial en Brasil.

Palabras clave: políticas de desarrollo rural territorial y marco jurídico normativo

ABSTRACT

The book "Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico-Normativo" is the 13th volume of the Sustainable Rural Development Series, edited and published by IICA / DRS Forum. The work consists of two parts: the first presents a comparative analysis of the legislation related to the subject in Colombia, Spain, Mexico and Guatemala, in order to gather useful lessons for the Brazilian case. The second part is an analysis of the key elements that influence and condition the construction of a legal-normative framework for the territorial development in Brazil.

Keywords: policies on territorial rural development and normative legal framework.

SUMÁRIO

PARTE 1 EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA EM DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS	15
Rafael Echeverri Perico, Mireya Valencia Perafén, Ana Maria Echeverri Pinilla ..	15
1. Introdução	15
1.1 Enfoque da Análise	18
1.2 Países Analisados	19
1.2.1 Particularidades dos Indicadores de Desenvolvimento Rural nos Países em Estudo	20
1.2.2 Marco Normativo dos Países do Estudo	21
2. Legislação e Políticas em Desenvolvimento Rural	22
Mudanças nas Estratégias de Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial	23
2.1 Legislação de Desenvolvimento Rural	24
2.1.1 Marco Constitucional para Legislação de Desenvolvimento Rural	24
2.1.2 Contexto do Desenvolvimento Rural na Colômbia	26
2.1.3 Fundamentos de uma Legislação Integrada	32
a) Sistema Nacional Setorial Agropecuário e de Desenvolvimento Rural	33
b) Legislação de Reforma Agrária	35
c) Legislação de Adequação de Terra	36
2.2. Legislação para uma Visão Integral de Desenvolvimento Rural no México	37
2.2.1 Fundamentos da Política Expressos na Lei	37
a) O Rural como parte de um Projeto Nacional	37
b) Visão não Economicista	37
c) Soberania e Segurança Alimentar	38
d) Integração Rural e do Urbano	38
e) Equilíbrios Regionais	39
f) Equidade Social	39
g) A Economia Rural além da Agricultura	39
h) A Agricultura é mais que um Setor Produtivo	40
i) Eficiência Econômica	40

j) Novas Áreas de Reconversão.....	40
k) Uma Política Integral para a Agricultura.....	41
l) Instituições para a Agricultura e o Meio Rural.....	41
m) Descentralização e Participação.....	41
n) Confluência.....	42
2.2.2 Modelo Institucional.....	42
a) Sistemas.....	43
b) Fundos.....	44
c) Confluência Intersecretarial.....	44
d) Federalismo e Descentralização.....	44
e) Conselhos Colegiados e Territoriais para o Desenvolvimento Rural Sustentável.....	45
f) Comitês Sistema Produto.....	45
2.3. Legislação em Desenvolvimento Rural no Marco Territorial da Espanha.....	45
2.3.1 Eixos de Ação.....	46
2.3.2 Plano Nacional.....	47
3. Legislação e Políticas em Gestão Territorial.....	48
3.1 Políticas de Caráter Territorial que Determinam o Desenvolvimento Rural.....	50
3.1.1 Municipalização.....	50
3.1.2 Federalização e Regionalização.....	51
3.1.3 Usos do Solo.....	52
3.1.4 Riscos.....	52
3.1.5 Aspectos Territoriais de Políticas Setoriais.....	53
3.1.6 Política Social.....	53
3.1.7 Política de Desenvolvimento Sustentável.....	54
3.1.8 Políticas de Desenvolvimento Econômico.....	55
3.1.9 Outras Políticas.....	57
3.1.10 Desenvolvimento Regional Urbano.....	58
3.2 Ordenamento Territorial na Colômbia, seus Marcos Legislativos e Resultados da Implementação.....	59
3.2.1 Ordenamento Territorial e Descentralização.....	60
3.2.2 Desenvolvimento de Planejamento Regional.....	64
3.2.3 Ordenamento Físico Espacial.....	68
a) Legislação de Ordenamento Territorial Local.....	68

b)	Legislação para o Ordenamento Ambiental.....	72
c)	Processos de Construção da Legislação em Ordenamento e Desenvolvimento Regional.....	75
3.3	Marco Setorial e Territorial no México.....	75
3.3.1	Marco Jurídico de Ordenamento Territorial.....	75
3.3.2	Leis Transversais.....	76
3.3.3	Estrutura do Sistema Estatal.....	77
3.3.4	Leis Complementares.....	78
3.4	Estratégia Territorial Europeia.....	78
3.4.1	Desenvolvimento Territorial Policêntrico.....	81
3.4.2	Acesso Equilibrado à Infraestruturas e Conhecimento.....	82
3.4.3	Gestão Prudente dos Recursos Naturais e Culturais.....	82
3.5	O Desenvolvimento Rural Fusionado em uma Estratégia Territorial na Guatemala.....	83
3.5.1	Estrutura Colegiada: os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural.....	85
3.5.2	Níveis: Nacional, Regional, Departamental, Municipal, Comunitário.....	86
3.5.3	Conselho Nacional de Acordos de Paz.....	88
3.5.4	Participativo Público-Privados.....	89
3.5.5	Sistemas.....	89
3.5.6	Gestão Descentralizada.....	90
3.5.6.1	Articulação entre Governadores e Prefeitos.....	91
3.5.6.2	Rede de Oficinas Municipais de Planejamento (OMPs).....	91
3.5.6.3	Desenvolvimento Rural Dentro de uma Estratégia Territorial.....	91
3.5.7	Processos de Planejamento que Contemplam o Planejamento Territorial.....	93
3.5.8	Política de Desenvolvimento Urbano e Rural.....	93
3.5.9	Processo de Planejamento Integral Territorial.....	96
4	Lições para uma Nova Geração de Políticas para o Desenvolvimento Rural.....	98
4.1	Ênfase do Enfoque Territorial.....	98
4.1.1	Concorrência e Articulação.....	99
4.1.2	Descentralização.....	99
4.1.3	Participação.....	101
4.2	Esferas das Estratégias Territoriais.....	102
4.2.1	Esfera Política.....	102
4.2.2	Esfera Administrativa.....	103
4.2.3	Esfera Técnica.....	104
4.3	Tendências Comuns às Políticas de Desenvolvimento Rural.....	104
4.4	Mudanças Tendenciais nas Estratégias de Desenvolvimento sob o Enfoque Territorial.....	106
4.3.1	Objeto de Política.....	107
4.3.2	Visão.....	107

4.3.3	Definição de Ruralidade.....	107
4.3.4	Ênfase de Economia.....	108
4.3.5	Tipo de Política.....	109
4.3.6	Instituições Públicas.....	110
4.3.7	Ênfase de Investimento.....	115
4.3.10	Modelos de Planejamento.....	116
4.4	Pistas para a Consolidação do Processo Territorial de Desenvolvimento Rural no Brasil.....	117
4.4.1	Visão do Estado.....	119
4.4.2	Estrutura dos Marcos Legislativos.....	123
4.4.3	Estruturas das Organizações Públicas.....	125

PARTE 2 - BASES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	127
Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias.....	127

INTRODUÇÃO.....	127
A Importância do Marco Legal.....	128
Territórios e Políticas Públicas no Brasil.....	130

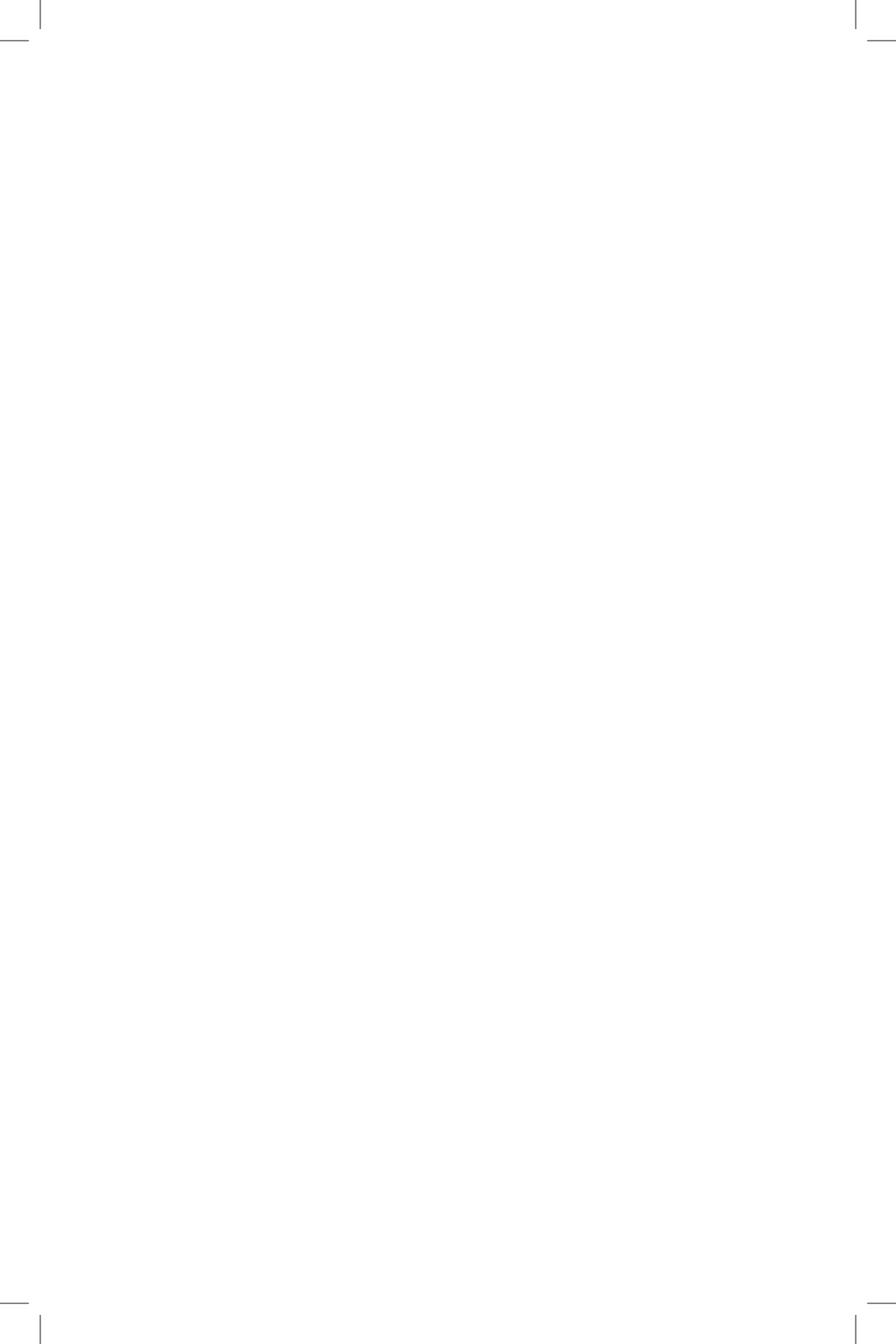
CAPITULO I - MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL.....	138
--	-----

1.	Delimitações Legais e Administrativas do Rural e do Urbano e suas Implicações para a Política de Desenvolvimento Territorial.....	138
2.	Desenvolvimento Territorial e Tradição Municipalista Brasileira.....	141
3.	Participação Social e Desenvolvimento Territorial.....	146
4.	Agricultura Familiar e a Instituição de um Novo Marco Jurídico.....	150
5.	Legislação Agrária e suas Relações com o Desenvolvimento Territorial.....	155
6.	Legislação Sindical.....	160
7.	A legislação que Rege o Cooperativismo.....	164
8.	Marco Normativo da Educação do Campo.....	171

CAPÍTULO II - MARCOS JURÍDICO-NORMATIVOS CRIADOS PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	175
--	-----

1.	Marco Institucional criado pelas Resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap).....	175
2.	Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; e seu Papel na Criação de Novas Institucionalidades para o Desenvolvimento Rural.....	188
3.	Normatização que Instrui o Pronat e suas Relações com o Marco Jurídico Vigente.....	194

3.1	Descrição das Ações Orçamentárias do Pronat.....	198
3.2	Características Gerais da Normatização que Instrui o Pronat.....	205
3.3	Análise das Normas Criadas pelo Pronat face ao Marco Legal Vigente.....	208
4.	Municípios e a Execução de Recursos Públicos Oriundos do Pronat.....	213
4.1	Instrumentos de Transferência de Recursos da União aos Municípios.....	213
4.2	Implicações do Arranjo Institucional Existente.....	216
5.	Terceiro Setor e a Execução de Recursos Públicos.....	220
5.1	Qualificação das Entidades Privadas do Terceiro Setor.....	221
5.2	Marco Jurídico para o Repasse e Execução dos Recursos.....	223
5.3	Implicações do Arranjo Institucional Criado.....	225
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	228
	BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA.....	231
	ANEXOS.....	238



PARTE 1
EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS
DE POLÍTICAS PÚBLICA EM
DESENVOLVIMENTO DOS
TERRITÓRIOS RURAIS

Caso da Colômbia, Espanha, México e Guatemala

Rafael Echeverri Perico
Mireya Valencia Perafén
Ana Maria Echeverri Pinilla
Consultores independentes

1. Introdução

As estratégias de desenvolvimento rural apontam, com mais frequência, a enfoques territoriais, nos quais os modelos de gestão rompem com as visões tradicionais do rural e do seu desenvolvimento. A priorização do território, o multissetorial e multidimensional, a equidade e a coesão, assim como a relação entre o urbano e o rural se constituem suportes sobre os quais se definem os eixos estratégicos de desenvolvimento rural em concordância com os sistemas territoriais. Estes modelos vêm se fortalecendo por meio de experiências como a da Europa, a dos Estados Unidos ou, inclusive, as do México e Brasil; que oferecem importantes aprendizagens para os demais países da região.

Devido às grandes dificuldades e poucos resultados da aplicação das políticas públicas em nossos países, a preocupação atual dos diversos atores (locais, regionais, nacionais e internacionais) gira em torno da eficiência das estratégias de desenvolvimento. Políticos, técnicos e líderes sociais enfrentam importantes desafios na gestão das políticas relacionadas ao custo-benefício dos programas e projetos propostos; à credibilidade das instituições, à qualidade do gasto público e à confiança da sociedade no Estado. Fatores que mostram uma importante carência de mecanismos de competência, articulação, sinergia e valor agregado, o que se traduz, por sua vez, na redução dos impactos das políticas e no aumento de seus custos de transação.

Deste planejamento, é importante destacar, pelo menos, cinco aspectos fundamentais que podem claramente identificar as tendências que os modelos tradicionais de base deverão enfrentar. Estes são: o território como objeto de política, a multidimensionalidade, a multissetorialidade, os rendimentos sociais territoriais e a nova relação urbano-rural.

O território se converte, devido a este enfoque, no objeto do foco das estratégias econômicas, sociais e políticas; sendo por sua vez e em consequência, a unidade de gestão básica da política pública. O território, neste contexto, é entendido como uma construção social, historicamente determinada, que incorpora dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais.

Esta condição, portanto, gera a ideia de multidimensionalidade ao reconhecer que o território não é uma única coisa, pelo contrário é espaço, meio ambiente, institucionalidade, política, sociedade, economia e cultura com todas essas peculiaridades dinâmicas e em permanente construção e interdependência. A multidimensionalidade introduz por sua vez um importante conceito no desenvolvimento do enfoque, a ideia de sistemas complexos que devem ser atendidos por políticas capazes de gerir mais de um cenário e que requeiram grande coordenação intersetorial.

O terceiro aspecto é a incorporação da multissetorialidade na economia rural. Este conceito reconhece que mais da metade dos empregos rurais se encontram em áreas não agrícolas, portanto, abrindo alternativas para a busca de estratégias econômicas mais integradas ao território. A multissetorialidade anseia pela inclusão na agenda produtiva econômica de setores chaves como os serviços ambientais, o comércio, a agroindústria, o artesanato, o turismo e a construção, dando grande potencialidade de desenvolvimento aos territórios rurais.

Outro aspecto importante em relação à economia do território é a priorização do sentido da coesão social, em vez do da compensação, reconhecendo a produção das rendas sociais territoriais, como efeitos multifuncionais das atividades econômicas privadas. A realidade do território mostra uma relação entre empresas e sociedade, que dá oportunidade à construção de esquemas de maximização das contribuições sociais provenientes de atividades econômicas próprias do mercado, como a geração de emprego, a preservação do meio ambiente, a ocupação territorial, e o fomento da cultura, entre outros. O objetivo central, deste aspecto, é favorecer aqueles setores e modelos no sentido de maximizar os efeitos positivos de sua atividade produtiva, rompendo assim com dois preconceitos perversos da maioria de nossas políticas. De um lado a divisão entre a economia de empresas ricas e rentáveis; e os programas assistenciais ou de desenvolvimento social para a precariedade empresarial da população mais pobre; e, de outro lado, a ideia de um desenvolvimento medido pelo crescimento econômico da produção e rendimentos privados.

Tradicionalmente predominaram as limitadas definições do rural, centralizadas em uma segmentação entre o urbano e o rural. A mudança de foco na política que propõe este enfoque rompe essa dicotomia, evitando que se percam importantes interdependências funcionais existentes ente os centros

de concentração populacional e os serviços e espaços de baixa densidade que os rodeiam. A estratégia favorece à concepção de um espaço contínuo, onde deve primar a integração de mercados e a existência de redes sociais, institucionais e culturais, entre o urbano e o rural, principalmente, em territórios em que as economias primárias ou de serviço são explicadas pelas economias de localização, definidas pelos recursos naturais como agricultura, pesca, desenvolvimento florestal, mineração, ecoturismo e os serviços ambientais, que geram diferentes estruturas de população, dispersas ou concentradas.

A evolução do desenvolvimento rural aponta a conceitos de desenvolvimento territorial, como uma estratégia para territórios e não como uma estratégia para a agricultura ou grupos sociais vulneráveis residentes no campo. Esta importante mudança focaliza a política no território; deixando de ser uma política setorial produtiva ou uma política setorial social, para transformar-se em uma política transversal que engloba e inclui o setorial. Ainda, que o conceito de desenvolvimento rural implique integralidade e realidade; é a prática política e social que conduzem a um imaginário dominante, o qual não pode desvincular-se do estigma que o faz sinônimo de agrário, pobreza e política social. Chegou o momento de destituir a terminologia e substituí-la por uma mais precisa de Desenvolvimento Territorial.

Há sinais de profundas transformações nas tendências das políticas e instituições do meio rural, mudanças para ajustes que envolvem entidades territoriais em modelos de federalização ou descentralização, superando o âmbito dos ministérios da agricultura. Além disso, está se apresentando a necessidade de especialização das instituições, evidenciando a dicotomia existente nos ministérios da agricultura, para enfrentar, por um lado ministério da produção, a responsabilidade da agricultura, e por outro, como ministério de desenvolvimento a responsabilidade do desenvolvimento rural.

Esta visão territorial abre espaço para discussão do mesmo conceito de ruralidade colocando em questionamento as definições tradicionais baseadas em densidade populacional ou predominância da agricultura. Incorporam-se a este enfoque considerações regionais que reconhecem o ambiente urbano-rural, e considerações mais integrais acerca das funções rurais dos centros urbanos e as dinâmicas espaciais de interação entre estes âmbitos. O que está se apresentando é a imposição de uma visão de tipologias de territórios integralmente considerados, reconhecendo os territórios com predomínio de dependências de recursos naturais como estratégia de desenvolvimento.

Estas transformações institucionais e das políticas setoriais não são exclusivas do meio rural, mas compõem importantes tendências de uma transição institucional que vem transformando as relações territoriais em processos de

globalização (mundial), integração (regional), reforma (nacional), e descentralização (local). Estes processos geraram novas instituições e competências e redefiniram os esquemas de poder, restabelecendo a relação Estado-Sociedade por meio da participação e da privatização, a cogestão, as autonomias e o crescimento das organizações não governamentais. Há um cenário em evolução que conduz a uma necessária reflexão sobre o papel de cada um dos atores. Em particular, para as instituições internacionais, que são afetadas pelas mesmas tendências, e que necessitam redefinir seu papel a luz de novas realidades institucionais.

1.1 Enfoque da Análise

O ponto de partida deste estudo foi o reconhecimento das tendências de transformação dos fundamentos e estratégias das políticas públicas de desenvolvimento rural; ao incluir o enfoque territorial, como uma visão integral, sistêmica, mais compreensiva das múltiplas dimensões do desenvolvimento, que deve ser assumido por meio de uma perspectiva multissetorial e multidisciplinar.

A abordagem territorial implica a adoção do território, como objeto de desenvolvimento político, incorporando a dimensão espacial e geográfica, como forma de superar ou complementar as estratégias setoriais focadas em atores sociais ou em setores econômicos. Isto implica, necessariamente, na articulação das diferentes estratégias ou políticas públicas; que convergem, simultaneamente, para os espaços territoriais, sobre os quais integram as políticas de desenvolvimento rural. Já que se reconhece que os instrumentos tradicionais de desenvolvimento rural operados pela institucionalidade responsável, normalmente a cargo do ministério da agricultura, são apenas um componente setorial de todas as dimensões que impõe a visão territorial.

Neste campo, modelos de inovações institucionais dão ênfase aos processos de delimitação territorial e aos processos da geração de planejamento integral, os quais convocam os atores sociais e agentes públicos, do território rural, a encontrarem consenso e mecanismos de negociações que se traduzam em planos de gestão territorial; na definição de projetos estratégicos ou estruturantes do território e em uma gestão intersetorial e interinstitucional.

O propósito do estudo é de realizar inventário e classificação das estratégias e políticas que venham a convergir no desenvolvimento rural com enfoque territorial. Para isso busca-se indagar sobre a estrutura de políticas que determinam, integralmente, a viabilidade de um território, na procura de suas metas econômicas, sociais, institucionais, ambientais e culturais.

Como enfoque desse trabalho partiu-se de algumas perguntas básicas: Quais são as políticas públicas, que, por conter estratégias explícitas de gestão territorializada têm que ser consideradas como um modelo integral de

intervenção em um território rural? Quais são as estruturas institucionais que suportam estas políticas? Quais são os mecanismos existentes para garantir um processo eficiente de articulação, coordenação ou convergência destas políticas sobre um espaço rural determinado? Como está estruturado o investimento público que se pretende articular dentro do modelo territorial de desenvolvimento rural?

Sobre esta base se desenvolveu uma primeira parte da investigação e se estabeleceu um conjunto de hipóteses que se apresenta no presente documento. Em primeira instância se relaciona e se classifica as principais políticas públicas que têm ingerência determinante sobre os territórios rurais e que são objeto de processos que buscam sua articulação dentro dos modelos de desenvolvimento rural com enfoque territorial, identificando alguns casos emblemáticos e bem sucedidos nos países. Em uma segunda parte analisam-se as ênfases mais destacadas das estratégias com enfoque territorial a partir de três aspectos que englobam suas características fundamentais a descentralização, a articulação de políticas e a participação. E, na terceira parte se analisam as esferas nas quais se devem considerar a análise das políticas com enfoque territorial, o político, o administrativo e o técnico, o qual deve permitir ordenar a análise das implicações desta reflexão.

Esta estrutura orienta a recopilación de informação a ser levantada nos países, focalizando individualmente os componentes mais significativos ou onde exista um maior grau de desenvolvimento e implementação.

1.2 Países Analisados

Diferentes países foram desenhando e implementando, em escala nacional, políticas de desenvolvimento territorial rural com uma visão integral do território, como um espaço geográfico formado não somente por características físicas, mas também por componentes sociais, culturais e dinâmicos de interação política, econômica e produtiva. As condições particulares dos territórios rurais na Colômbia, México, Guatemala e Espanha; proporcionaram um importante marco para a implementação de novos enfoques, sem estar livre das inúmeras complexidades de adaptação tanto por parte do Estado como das populações rurais.

Para a elaboração deste estudo buscou-se desenvolver uma análise de sequencialidade a partir da revisão bibliográfica dos estudos dos casos. Esta revisão geral se condensa no marco geral da descrição da situação legislativa dos países selecionados.

1.2.1 Particularidades dos Indicadores de Desenvolvimento Rural nos Países em Estudo

	Espanha	Brasil	Colômbia	Guatemala	México
População total	43.398.150	186.830.759	42.889.000	12.709.564	103.089.133
Crescimento populacional	1,60	1,40	1,40	2,50	1,00
Expectativa de vida	80,60	71,80	72,40	69,70	74,40
Taxa de migração	6,56	-0,12	-0,28	-2,36	-3,86
Migração líquida anual	2.845.896	-229.000	-120.000	-300.000	-3.982.600
Superfície (km)	505.370	8.514.880	1.141.750	108.890	1.964.380
Área Agrícola (ha)	29.412.534	256.664.256	43.843.200	4.671.381	108.630.214
Área Florestal (km)	179.150	4.776.980	607.280	39.380	642.380
Porcentagem área Agrícola	58,20	31,20	38,40	42,90	55,30
Porcentagem PIB em agricultura	3,20	5,70	9,60	12,40	3,70
Produto total	1.104.483	726.772	123.520	26.436	832.960
Produto agrícola	35.343	41.426	11.858	3.278	30.820
Produção (ha)	1.202	156	270	702	284
PIB per capita	25.450	3.890	2.880	2.080	8.080
Cobertura de educação Primária	103,00	106,10	99,80	73,70	102,80
Porcentagem População urbana		83,40	76,67	49,97	76,50
Pobreza total	19,70	33,30	46,80	54,80	31,70
Pobreza urbana		29,90	45,40	42,00	26,80
Pobreza rural		50,00	50,50	66,50	40,10
Gini Nacional		0,59	0,58	0,59	0,51
Gasto público social Per capita		870,00	312,00	103,00	634,00
Gasto social/PIB		22,14	14,18	6,53	10,39

1.2.2 Marco Normativo dos Países do Estudo

		Espanha	México	Guatemala	Colômbia
	Modelo	Autônomo	Federal	Unitário	Unitário
Constituição	Divisão Político-Administrativa	Autonomias (17) Cidades Autônomas (2) Províncias (50)/ Municípios (8111)	Estados (32) Distrito Federal (1) Municípios (2438) Distritos (Lei Desenvolvimento Rural)	Regiões (8) Estados (22) /Municípios (331) Associações Locais	Regiões (5) Estados (32) Distritos (10) Municípios (11.10)
	Autoridades eleitas por sufrágio popular	Assembleias Legislativas de cada autonomia/Prefeitos	Governadores/ Deputados/ Prefeitos	Prefeitos Conselhos Municipais	Governadores/ Prefeitos/Conselhos Municipais
	Referências relativas ao ordenamento territorial	Respeito à jurisdição das autonomias	Projeto Nacional de ordenamento territorial em escala federal	Planos de Ordenamento Territorial Municipais	Ordenamento territorial obrigatório
Leis Orgânicas	Ordenamento territorial	Estatuto de autonomias	Como política nacional sustentada em: Lei de Assentamentos Humanos	Em anteprojeto de Lei	Não se consolidou
	Planejamento		Lei Geral de Planejamento	Política de Desenvolvimento Urbano e Rural	Plano Nacional de Desenvolvimento
	Descentralização (federalização)	Estatuto de Autonomias	Federalização	Lei de descentralização	Lei 60 de autonomia de regulação Lei de descentralização fiscal
	Orçamento	Lei de orçamento geral do Estado	Lei Fazendária	Lei Orgânica de Orçamento	Lei de Orçamento
Leis Gerais	Desenvolvimento Rural	Lei de Desenvolvimento Rural, 2007	Lei de desenvolvimento rural sustentável, 2001		Lei Geral de Desenvolvimento Agropecuário, Pesqueiro, Lei 101 de 1993
	Participação	Dependente de autonomia, Lei de Participação do Cidadão	Lei de Participação do Cidadão	Lei de Conselhos urbanos e rurais	Lei sobre mecanismos de participação do cidadão
	Meio Ambiente	Lei de Medidas Urgentes em Matéria de Meio Ambiente Lei de Intervenção Integral da Administração Ambiental	Lei de Desenvolvimento Sustentável Lei de Equilíbrio Ecológico e Proteção Ambiental	Lei de Proteção e Melhoramento do Meio Ambiente	Lei 99 de Meio
Institucionalidade	Desenvolvimento rural	Ministério do Meio Ambiente e Ambiente Meio Rural/Agricultura Nacional de Desenvolvimento Rural	Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Alimentação/ Sub-Secretaria de Desenvolvimento Rural	Secretaria de Planejamento (SEGEPLAN) Ministério da Agricultura/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Rural	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural

2. Legislação e Políticas em Desenvolvimento Rural

As políticas de desenvolvimento rural têm uma clara focalização de caráter espacial, quando o seu objeto se refere a um espaço específico definido a partir de seu atributo de ruralidade e de uma condição particular, que é necessário considerar e precisar; já que ao revisar a sua essência, observa-se que possui componentes setoriais e componentes transversais setoriais. Ao examinar temas típicos das políticas de desenvolvimento rural, encontra-se um alto conteúdo setorial orientado, especialmente, aos componentes econômicos produtivos de atores específicos; tais como pequenos produtores agrícolas, agricultura familiar, colonos, lavradores, beneficiários de processos da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, ou trabalhadores e empreendimentos não agrícolas de moradores da zona rural. Em alguns casos, dentro do desenvolvimento rural se incluem objetivos muito mais amplos que não se restringem a economia da pequena agricultura, mas que incluem estratégias para o agronegócio e a agricultura comercial exportadora.

Entretanto, a este componente econômico se agregam objetivos sociais, como atenção à pobreza, desenvolvimento humano, coesão social e inclusão ou prevenção da expulsão da população. Também são atribuídas responsabilidades de caráter ambiental, associadas ao desenvolvimento sustentável. Desta forma, as políticas de desenvolvimento rural podem ser consideradas como estratégias que focalizam, ordenam ou priorizam as diferentes políticas setoriais.

Pela perspectiva territorial transversal, as políticas de desenvolvimento rural definem seu marco de focalização em um espaço definido em condição de atributos demográficos de densidade, ou econômicos necessários à economia agrícola, o que leva a definição de um objetivo de espaço político, e a uma política territorial particular. Não é menos importante a forma de classificação das políticas de desenvolvimento rural, já que este atributo gera sobreposições de diversas naturezas com as esferas de políticas acima definidas.

O desenvolvimento rural caminhou nos últimos anos para uma nova geração de políticas que foram definidas como de "ênfase territorial". Algumas das características mais importantes destas estratégias podem ser sintetizadas na tabela abaixo, que demonstra a evolução das prioridades estratégicas desta nova geração de políticas para o desenvolvimento rural, as quais além da definição de território como objeto, reconhecem seus diferentes níveis de gestão (desde o local ao nacional), assumem uma visão além do econômico produtivo, assumem o espaço em uma concepção integral urbano-rural, integram o sentido multisetorial das dinâmicas econômicas territoriais, reconhecem o ordenamento territorial como um componente estratégico, redefinem as interdependências institucionais para a gestão da política com novos atores públicos, introduzem o avanço na

participação para modelos de negociação territorial e consensos público-privados, enfatizam bens públicos territoriais e projetos estratégicos intersetoriais e avançam para novos modelos de planejamento espacial, participativo e integral.

Mudanças nas Estratégias de Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial

	Marco de base	Tendência
Objeto da Política	Agricultura Grupos focalizados	Território multinível
Visão	Produtiva	Multidimensional
Definição de ruralidade	Demográfica-produtiva Dicotômica	Tipologias territoriais Espaço contínuo
Ênfase de economia	Agrícola ampliada Cadeias	Multis setorial Cluster
Tipos de política	Setorial econômica Setorial social	Ordenamento territorial Articulação de concorrência
Objetivo do desenvolvimento	Mercado Rentabilidade privada Redistribuição	Rendas sociais territoriais
Instituições públicas	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	Ministério do Planejamento ou Desenvolvimento Interministerial Institucionalidade Territorial
Papel dos atores sociais	Participação Representação	Negociação Consensos
Ênfase de inversão	Projeto produtivo Transferências Bens privados Bens semi privados Bens semi públicos Bens públicos gerais	Projetos estratégicos territoriais Bens públicos territoriais
Modelos de planejamento	Planejamento setorial Planejamento participativo	Planejamento estratégico territorial/ Plano Contrato

Fonte: Echeverri, Rafael, Echeverri, Aba Maria, *O enfo redefine o Desenvolvimento Rural*, 2009

2.1 Legislação de Desenvolvimento Rural¹

Um dos países que oferece elementos para análise sobre o desenvolvimento rural é a Colômbia cujas lições e aprendizagens em matéria de desenvolvimento regional e ordenamento territorial são referência para a formulação de políticas de desenvolvimento rural.

¹ Partes do texto sobre o tema tratado nesta seção foram retiradas da tese de doutorado *O Território do Desenvolvimento e Desenvolvimento dos Territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*, Valencia, Mireya, 2006.

Para estudar o caso colombiano se analisou o marco normativo que, a partir da Constituição Política de 1991, orienta os processos de desenvolvimento rural, ordenamento territorial e desenvolvimento regional nesse país. Também se realizaram entrevistas com atores chaves nos processos de formulação e implementação de tais normas. Estas informações possibilitaram a estruturação do documento que se apresenta a seguir; no qual é descrita, depois de uma nota metodológica, a institucionalidade vigente para o desenvolvimento rural na Colômbia, as normas selecionadas como mais relevantes sobre a matéria em questão e as lições e aprendizagens possíveis de serem utilizadas no caso brasileiro. Toda a informação aqui apresentada foi enriquecida com os valiosos aportes das pessoas entrevistadas, às quais agradecemos a participação nesse estudo.

2.1.1 Marco Constitucional para Legislação de Desenvolvimento Rural

A Constituição Política da Colômbia introduz um conjunto de conceitos e princípios que definem um marco geral para o desenvolvimento normativo e de política pública com um elevado sentido ambiental. Este marco geral permitiu introduzir um conjunto de importantes ações, de peso constitucional, no que se refere aos direitos ambientais e ao reconhecimento da sustentabilidade como uma dimensão inerente ao desenvolvimento.

No tocante às condições de acesso a terra por parte dos pequenos produtores e populações rurais, a Constituição estabelece um sentido de privilégio para a sua distribuição equitativa e racional. A ênfase constitucional revela a importância atribuída a terra como um fator chave do desenvolvimento, da equidade e da sustentabilidade; com expressas responsabilidades por parte do Estado no tocante a gestão de processos econômicos e sociais que permitam a correção das grandes desigualdades que imperam no meio rural, expressas particularmente, na concentração improdutiva ou especulativa do solo e na decomposição da economia do campo produto da atomização da pequena parcela ou do parcelamento. Da mesma forma estabelece a obrigatoriedade de objetivar processos de atendimento prioritário às populações rurais em estado de pobreza, por meio dos quais se estabelecem as bases para a atenção do Estado junto a uma parte importante dos processos estruturais que geram pressões perversas sobre o recurso do solo.

Art. 64 É dever de o Estado promover o acesso progressivo à propriedade da terra aos trabalhadores agrários, de forma individual ou associativa, e aos serviços de educação, saúde, habitação, segurança social, recreação, crédito, comunicações, comercialização dos produtos, assistência técnica e empresarial; com o intuito de melhorar a renda e a qualidade de vida dos agricultores.

A Constituição estabelece também um princípio de regime especial para a posse de terras que por razões ecológicas ou culturais devam ser protegidas em seus sistemas de transação e acesso. Este aspecto permite o estabelecimento de

sistemas de propriedade e posse que viabilizam ações de proteção, no sentido de respaldar os sistemas de *áreas protegidas e as condições especiais para a proteção* das comunidades autoctônes que cumprem uma importante função de conservação e administração dos recursos naturais.

Art. 63. Os bens de uso público, os parques naturais, as terras de comunidades de grupos étnicos, as áreas de preservação, o patrimônio arqueológico da Nação e demais bens que determine a lei, são inalienáveis, imprescritíveis e sem possibilidade de embargo.

A definição de Estado, sobre as bases de descentralização e autonomia regional, é um suporte significativo dos modelos de autogestão territorial, que beneficiam os modelos de ação local e regional para a gestão dos processos de desenvolvimento sustentável e, por tanto, de ação coletiva para o planejamento e gestão de planos de gerência e administração de recursos, como o do solo. Da mesma forma, estabelece sua participação como eixo central das decisões públicas, atribuindo à gestão do Estado um profundo sentido democrático. Esta mudança da democracia colombiana tem ampla repercussão nos diferentes modelos de organização do Estado, suas instituições e do sentido do planejamento. Igualmente, estabelece um novo critério de relação entre o Estado e a sociedade civil, facilitando os princípios de empoderamento dos mais pobres e o controle social sobre a gestão dos bens públicos.

Art. 1º A Colômbia é um Estado social de direito, organizado sob a forma de República unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática e participativa...

Dentro dos deveres da conservação dos recursos naturais, estabelecidos na Constituição, destaca-se a definição da responsabilidade dos cidadãos de forma individual ou coletiva, de proteger e defender o meio ambiente, os recursos naturais e a gestão sustentável sobre eles. Este princípio reforça a ideia de que a participação é um ato constitucional e que seu desenvolvimento é obrigatório para o Estado, no qual se encontra claramente incorporado o princípio enfatizado nas convenções sobre maior gestão social do meio ambiente.

Art. 95 O exercício das liberdades e direitos reconhecidos nesta Constituição implica responsabilidades. São deveres da pessoa e do cidadão...

As definições constitucionais sobre a importância do meio ambiente e a proteção dos recursos naturais se encontram claramente estipuladas, atribuindo ao Estado explícitas responsabilidades pela proteção e conservação dos recursos, a partir da perspectiva de entendê-los como bens comuns a toda a sociedade.

Art. 8º É obrigação do Estado e das pessoas protegerem as riquezas culturais e naturais da Nação.

Art. 79. Todas as pessoas têm direito de usufruir de um ambiente saudável. A lei garantirá a participação da comunidade nas decisões que possam afetá-las.

É dever de o Estado proteger a diversidade e integridade do ambiente, conservar as áreas de importância ecológica e fomentar a educação para a execução desses fins.

Art. 80. O Estado planejará a gestão e o aproveitamento dos recursos naturais, para garantir seu desenvolvimento sustentável, sua conservação, restauração ou substituição.

Além disso, deverá prevenir e controlar os fatores da degradação ambiental, impor sanções legais e exigir a reparação dos danos causados.

Também, cooperará com outras nações na proteção dos ecossistemas situados em zonas fronteiriças.

Da mesma forma, se estabelece um dos princípios constitucionais mais poderosos para a gestão dos recursos naturais e a democratização da economia; atribuindo ao patrimônio uma responsabilidade com a sociedade, que se traduzirá no estabelecimento de exigências a posse de bens, entre os quais a terra tem um amplo sentido político e social. Este princípio é a base, ainda que não plenamente desenvolvida, para estabelecer compromissos com o uso dos bens, especialmente os referentes a recursos naturais. A introdução do conceito de função ecológica da propriedade dá origem ao desenvolvimento de uma poderosa legislação e regulamentação sobre as práticas do uso da propriedade em benefício do social e com sentido de proteção ambiental.

Art. 58 A propriedade privada é garantida e os demais direitos adquiridos ao abrigo das leis civis...

A propriedade é uma função social que implica em obrigações. Como tal, lhe é inerente uma função ecológica.

2.1.2 Contexto do Desenvolvimento Rural na Colômbia²

Na Colômbia é importante diferenciar políticas para o desenvolvimento rural e políticas para o desenvolvimento regional. Paradoxalmente, as duas políticas são vistas em âmbitos diferentes, mas se aproximam por preocupações e fenômenos

² Partes do texto sobre o tema tratado nesta seção foram retiradas da tese de doutorado *O Território do Desenvolvimento e Desenvolvimento dos Territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*, Valencia Mireya, 2006.

políticos comuns. Dentro das preocupações está a marginalização de regiões do país frente aos processos de desenvolvimento e as cifras, nada alentadoras da pobreza, indigência e desigualdade. Por outro lado, processos políticos como a descentralização, aproximam o regional e o rural no marco das reformas do Estado de segunda geração. Nesse marco se busca a eficiência no gasto público, a articulação dos níveis nacionais com os locais e a mobilização, qualificada, da participação do cidadão.

O título I da Constituição de 1991 declara a Colômbia como “uma república Unitária, mas descentralizada e com autonomia das entidades territoriais”. Formada por 32 Estados e 1.119 municípios é habitada por 41.468.384 pessoas, das quais 31.510.379 se encontram nas capitais dos municípios e 9.958.005 são contabilizados como “resto” ou zonas rurais (DANE, 2005).

Para apoiar o desenvolvimento dessas entidades mencionadas na Constituição, o Governo Nacional propõe em seu Plano de Desenvolvimento, 2002-2006, a formulação de uma política de desenvolvimento territorial: “que articule e complemente a descentralização e o ordenamento territorial, com o objetivo de promover a criação de capacidades internas nos territórios para que gerenciem automaticamente o seu próprio desenvolvimento”.

Essa estratégia se apresenta como uma das alternativas para superar índices que situavam a Colômbia, na década de 90, dentro do grupo de países com alto nível de desigualdade (índice de Gini em 1999 de 0,575). Na Colômbia dos anos 90, 20% dos mais ricos recebiam 65,4% da renda total, situação que não se modificou significativamente, com se demonstrará mais adiante. Segundo dados apresentados pelo DNP, a partir de 2003, a tendência da pobreza e indigência decresceu, mas, em setembro de 2005 ainda se contabilizavam 20,3 milhões de pobres, dos quais seis milhões em pobreza extrema (Colômbia, DNP, MERPD³, 2005).

Segundo dados publicados em agosto de 2009 pela MESEP⁴ entre 2002 e 2008 houve uma redução sistemática da pobreza e da indigência, de 53 a 46% e de 19,7 a 17,8% respectivamente, mas a desigualdade em 2008 se manteve igual à registrada em 2002 (0,59).

Nas capitais dos municípios a pobreza, indigência e desigualdade diminuíram de 48,3% para 39,8%; de 15,2 a 13,1% e de 0,57 a 0,56; respectivamente.

3 Missão para o desenvolvimento de uma estratégia para a redução da pobreza e da desigualdade.

4 Missão para a emenda das séries de emprego, pobreza e desigualdade. Em 2006 o Departamento Administrativo Nacional de Estatística-DANE modificou a fonte utilizada para calcular as cifras sobre a pobreza e desigualdade. Por esta razão, foi formado um grupo de especialistas para construir uma série histórica comparativa dos indicadores de mercado de trabalho, pobreza e desigualdade entre os anos 2002 /2008.

Nas treze áreas metropolitanas também se registrou uma redução nos índices (10 pontos percentuais na pobreza; 2,6 na indigência) e o índice de Gini passou de 0,56 a 0,55 entre 2002 e 2008.

Embora, na zona remanescente as cifras de pobreza passaram de 69,3% em 2002 a 65,2% em 2008, as cifras de indigência se mantiveram iguais nos dois anos devido ao aumento significativo de indigentes no período de 2005 a 2008 (27,4 a 32,6%). O coeficiente de Gini diminuiu de 0,54 para 0,51.

Frente a essa realidade se propõe, entre outras coisas, uma forte reforma institucional que torne eficiente os gastos públicos e, que os serviços prestados pelo Estado cheguem de forma efetiva a população. Uma das reformas implementadas é a perspectiva territorial para o desenvolvimento rural. Tal reforma obedeceu principalmente a dois fatores. O primeiro foi a reforma administrativa empreendida pelo governo federal para a redução do gasto público, fazendo com que as organizações tornassem a ser eficientes e, encaminhando suas ações para o fortalecimento da descentralização, tanto do ponto de vista administrativo, fiscal e operativo. Para isso reduziu-se o número de organizações que, no plano nacional, direcionavam os programas para o desenvolvimento rural, agrupando-os em uma única organização.

O planejamento e a implementação da reforma administrativa ocorreram em um ambiente de discussão da nova ruralidade, que no início do século XXI, imprimiu uma pauta de seminários, encontros e reflexões sobre o que fazer para “deixar de fazer a mesma coisa” em relação ao desenvolvimento rural. Esse contexto converteu-se no segundo fator que orientou os princípios propostos para a orientação da gestão no âmbito rural.

A Diretiva Presidencial, nº 10, de agosto de 2002, programou o ritmo das reformas na administração pública colombiana que seriam realizadas durante o período presidencial de 2002 a 2006. A justificativa para tais reformas foi baseada em fatos concretos, evidenciados na realidade social, econômica e política do País. Em primeiro lugar, existia uma deterioração contínua dos indicadores sociais, situação difícil de entender diante do aumento dos gastos do governo e do significativo aumento dos órgãos governamentais, assim como das finanças públicas em consequência do aumento do gasto público. Em segundo lugar, dentro dos elementos destacados nessa Diretiva e retomados no Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2006, estava a situação de corrupção, de clientelismo e de politicagem *danosa a legitimidade do Estado*, ao que se somava a confusão de competências entre os níveis de governo, com uma estrutura administrativa dispersa e ausência de prioridades (COLÔMBIA, DNP, 2003), o que dificultava ainda mais o resultado dos objetivos sociais.

Diante desse panorama o governo decidiu implementar o Programa de renovação da administração pública: para um Estado comunitário. Dessa forma, os ministros, diretores de departamentos administrativos, superintendentes, diretores de unidades administrativas, diretores, gerentes e presidentes, de associações centralizadas de nível nacional foram orientados a respeito dos princípios éticos que deveriam ser seguidos nessa nova cultura pública, assim como com o relacionado às ações para reduzir os gastos nessa esfera.

Em consequência dessa Diretiva e, seguindo os princípios estabelecidos pela constituição de 1991, especialmente o disposto no artigo 209, o Senado aprovou a Lei 790 de 2002 (COLÔMBIA, 2002), na qual se estabeleceram disposições para levar a cabo o programa mencionado, outorgando-se poderes extraordinários ao Presidente da República. Tais poderes lhe permitiram renovar a estrutura da administração pública nacional com dois propósitos principais: primeiro, racionalizar a organização e funcionamento da administração pública; e segundo, garantir a sustentabilidade financeira da nação (COLÔMBIA, 2002).

Nesse contexto, mediante o Decreto 1.300 de maio de 2003 (COLÔMBIA, 2003) foi criado o *Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural* (INCODER), organização vinculada ao Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, que absorve as organizações públicas que cumpriam funções relacionadas com o desenvolvimento rural: o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCORA), o Instituto Nacional de Adequação de Terras (INAT), o Fundo de Cofinanciamento para Investimento Rural (DRI) e o Instituto Nacional de Pesca e Aquicultura (INPA).

Como INCODER o governo Colombiano esperava prestar um serviço eficiente aos agricultores colombianos, apoiando-os, assessorando-os em matéria técnica e financeira para promover um crescimento mais ágil da produção agrícola no País. Além de assumir as funções de todos os organismos extintos que se agregaram ao INCODER, este Instituto deveria identificar as áreas de desenvolvimento rural (ADR), nas quais, mediante investimento de capital público e privado ou misto, seriam desenvolvidos projetos agropecuários, de propósito comuns. Segundo os textos que orientaram a criação do Instituto, essas áreas deveriam ser o farol que guiaria suas ações e eram definidas como “regiões ou territórios rurais ocupados por comunidades, que dividem características sócio-econômicas, geoproductivas e culturais similares; que lhes imprimem uma relativa homogeneidade ou identidade em sua área de atuação, permitindo diferenciá-las de outras limítrofes ou separadas especialmente” (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2004, p.10).

Os principais fatores que são levados em conta pelo INCODER para definir as áreas de desenvolvimento rural são a base de recursos naturais, a organização econômica que se estrutura pelo aproveitamento de tal oferta de recursos, as condições sócio-econômicas dessas áreas e o tipo de assentamentos humanos.

Segundo o INCODER, este último fator deve servir para identificar as relações de dependência ou intercâmbio, estabelecidas entre os assentamentos urbanos e rurais (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2004).

Por outro lado, esta proposta de apoio às áreas de desenvolvimento rural buscava o fortalecimento da descentralização, da articulação de políticas públicas e da participação. A esses espaços deveriam incorporar-se variáveis de ordem política, social, econômica, ambiental cultural ou étnica, tudo isso concretizado em planos de desenvolvimento que priorizassem ações para atender aos setores presentes em tais áreas.

Em 2003, o Instituto definiu 15 áreas de desenvolvimento rural em 15 Estados do País, atingindo 31 áreas no período de 2004 a 2005. Foram indicadas organizações como Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) e o Centro de Estudos Especializados em Temas de Desenvolvimento Econômico e Social da Colômbia e da América Latina (CEGA), para a elaboração de Planos, que utilizassem diferentes propostas metodológicas que deveriam estar definidas segundo as particularidades de cada região.

Posteriormente, como pode ser evidenciado nos diferentes Informes de Gestão do INCODER, o trabalho sobre as Áreas de Desenvolvimento Rural foi paulatinamente abandonado e a ação do Instituto se concentrou nos setores que atendiam às organizações absorvidas pelo Instituto. Inicialmente se registraram algumas ações relacionadas com as Zonas de Desenvolvimento Rural. Por exemplo, a estruturação de dois Projetos Região com uma lista de perfil de diversos projetos.

Os informes das organizações contratadas para a elaboração dos chamados Projetos Região relatam dentre as dificuldades para sua implementação nas Áreas de Desenvolvimento Rural, a baixa capacidade e ou a instabilidade dos técnicos encarregados das dependências do INCODER em cada um dos Estados do País e, a baixa coordenação do Instituto com instâncias como os Centros Provinciais de Gestão Empresarial⁵, outro dos arranjos institucionais criado no marco de ajuste fiscal empreendido pelo Estado.

Por outro lado, foi delegada ao Instituto atenção prioritária às famílias removidas pela violência ou os desmobilizados dos grupos armados ilegais, mediante projetos de reforma agrária, de assessoria e produtivos. O conflito armado

5 Os Centros Provinciais foram criados para complementar a gestão do Instituto com a assessoria técnica agroempresarial e, por intermédio, deles, fortalecer a coordenação com outras entidades do setor rural presentes nas regiões.

na Colômbia produziu mais de três milhões de marginalizados nos últimos quinze anos (COLÔMBIA, 2009), sendo que 75% deles trabalhavam em atividades agrícolas antes do êxodo. Esta nova função foi um dos fatores que levou o Instituto a afastar-se da proposta formulada nos documentos que orientaram sua constituição. Outro fator que também dificultou o cumprimento dos objetivos no marco das Áreas de Desenvolvimento Rural foi originado de um ajuste organizacional que não conseguiu ir mais além de congregar em uma única organização quatro entidades que executavam a política de desenvolvimento rural.

Dessa forma, o INCODER e sua perspectiva inicial de promover um desenvolvimento rural com enfoque territorial obedeceu a um processo de reforma do Estado em um contexto de ajuste fiscal onde é o Estado que se organiza em sua relação com o território e não o contrário.

Depois de um balanço dos primeiros quatro anos do Instituto algumas pessoas concluíram que o INCODER deveria ser fechado *"não somente por deficiência orçamentária, como também por falta de visão pública sobre a ruralidade e suas potencialidades e limitações que se expressasse em projetos estratégicos para o futuro"*.

Uma conclusão que se evidencia deste processo de ajuste institucional para o desenvolvimento rural que a Colômbia viveu desde 2002 é que a operacionalidade de uma nova organização não depende do organismo. É necessário criar novas lideranças e avançar na construção de outras referências conceituais que permitam aproximar os discursos à prática.

O Instituto não fechou as portas e em 2007 foi aprovado o Estatuto Geral de Desenvolvimento Rural que teve como um de seus objetivos a reestruturação do INCODER e a criação de novas instâncias para assumir certas funções a ele delegadas. Mas, como se mencionou anteriormente tal Estatuto (Lei 1.152 de 2007) é declarado inexecutável pela Corte Constitucional em março de 2009.

A política setorial, em matéria de desenvolvimento rural, focalizou o fundamental: os apoios ao setor moderno da economia, representados pelos cultivos comerciais, alguns deles, cultivos exportáveis, cuja característica principal é uma organização de tipo empresarial, uma associação sindicalista importante e uma grande capacidade de influência nas políticas públicas.

Para esses setores há um marco legislativo adequado e em caso de problemas, como os enfrentados, por exemplo, pela Associação dos Floricultores ou pelos Produtores de Banana, com as taxas de câmbio, existem programas com o Agro Renda Seguro que *"desde 2008, sob a direção do Ministério da Agricultura, serviu como um mecanismo de ajuda e apoio a setores com problemas e, que obviamente foi utilizado por estes setores com maior grau de organização"*.

A política atual para o desenvolvimento rural na Colômbia é de cunho setorial e, apesar dos pilares que suportam o ajuste institucional que cria o INCODER, na prática, não conseguem avançar em prol de uma nova ruralidade para o país. Nesse sentido, a atual política, além de centrar-se na produção do setor agropecuário, atende às grandes associações de produtores; afastando-se da *ampla perspectiva do rural que vincula o urbano e o rural, o setor empresarial e a economia do campo e o setor agrícola entrelaçado com outras atividades econômicas que dependem fortemente dele.*

2.1.3 Fundamentos de uma Legislação não Integrada

O desenvolvimento rural na Colômbia é complexo em matéria de trâmites legislativos. O Estatuto de Desenvolvimento Rural, depois de dois anos de processo de elaboração e dois anos de vigência, foi declarado inexecutável pela Corte Constitucional.

De iniciativa do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, a Lei 1.152 sancionada em 25 de julho de 2007, tinha como principais objetivos ditar o estatuto de desenvolvimento rural e reformar o INCODER, criado em 2003. O que realmente se buscava era recopilar e unificar em uma só as diferentes leis e decretos sobre o desenvolvimento rural, buscando implementar o modelo de oferta institucional respondendo à demanda das comunidades, reestruturar o INCODER e estabelecer comitês nacionais e regionais que orientem o investimento não agrícola às áreas estratégicas.

Esse processo é iniciado com a criação de um documento que analisa a estrutura organizacional do INCODER, diagnostica os principais problemas do Instituto, recopila as normas que regem a matéria de desenvolvimento rural no país, que totalizam 7 Leis e mais de 40 decretos. O documento seria a base para organizar a oferta institucional do Ministério orientando a demanda, isto é, gerando um modelo de relação entre privados, onde o produtor rural especifica que terra necessita para desenvolver seu próprio projeto produtivo e o Estado o ajuda nessa compra.

Depois de sancionada a Lei 1.152 (Estatuto Rural), se inicia a reestruturação do INCODER, a distribuição de competências e a delegação de funções para o desenvolvimento rural. Mas, em 18 de março de 2009, a Corte Constitucional declara inexecutável o Estatuto Rural, mediante sentença C-175/09. Segundo a Corte as razões para essa inexecutabilidade se deve a falta de cumprimento "com o dever de consulta as comunidades indígenas e afro-descendentes", toda vez que: (i) independentemente do valor material dos processos de participação efetuados, estes foram levados a cabo de forma inoportuna e, portanto, contrariando o princípio de boa fé previsto no artigo 6º do Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificado pela Colômbia; e (ii) não existe evidência

alguma do cumprimento de procedimentos de consulta prévia, por meio dos quais as autoridades governamentais e as comunidades tradicionais acordaram as regras do trâmite de consulta prévia (COLÔMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL).

Além das razões citadas, é importante ressaltar que a Corte o considerou pelo caráter integral da norma, objetivando uma relação intrínseca e direta com os interesses dessas comunidades, e que não se restringe somente aos artigos que fazem referência a esses povos, mas que se estenda a totalidade do texto da Lei (COLÔMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, 2009).

Um dos destaques na reestruturação organizacional do INCODER era centralizar a atenção em populações camponesas e desconsiderar a função de atender as populações marginalizadas, delegando essa função ao Ministério do Interior. Entretanto, o texto do Estatuto ressalta o tema da integralidade do desenvolvimento rural, sua visão multisetorial e alguns itens referentes a comunidades indígenas e afro-descendentes, ainda que não atendam ao disposto na Lei 21, como o sentença a Corte Constitucional.

Nesse sentido, vale fazer referência a um dos 12 princípios enquadrados pelo Estatuto: O desenvolvimento rural reconhece e protege a diversidade que se expressa nas diferenças geográficas, institucionais, econômicas, étnicas, culturais, e de gênero do País (Lei 1.152, COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 2007).

Uma vez declarada esta norma inexecutável, recobram a vigência as normas anteriores e, em consequência, as funções delegadas ao INCODER desde sua criação.

a) Sistema Nacional Setorial Agropecuário e de Desenvolvimento Rural

Este sistema é diretamente relacionado às ações de exploração e aproveitamento do solo. Tem como responsabilidade a promoção das atividades agropecuárias e a economia rural, assim como a de desenvolvimento do território rural. Isto implica em uma dupla função, de ordem setorial e de ordem territorial.

Sua estrutura é uma das mais amplas e complexas das divisões do poder executivo, tanto em instituições de ordem central como em programas e fundos espaciais. Nesse momento se encontra em uma profunda reestruturação, produto da crise de governabilidade e ineficiência a que foi exposta nos últimos anos.

O pilar do sistema é o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, que foi reestruturado no final de 1999. Possui unidades administrativas que permitem a coordenação do componente setorial (Direção de Cadeias Produtivas) e territorial (Direção de Desenvolvimento Territorial Rural). Dirige, também os sistemas de comercialização, financiamento, sanidade e desenvolvimento tecnológico. O

Ministério gerencia de forma centralizada, por meio de gestores com a atribuição de executar as políticas.

O sistema possui uma estrutura colegiada para discussão e aprovação de políticas gerais no Conselho Nacional de Política Agropecuária, que possibilita a participação intersetorial, já que reúne outros ministérios setoriais, representantes de entidades territoriais, associações e organizações campensinas.

O setor conta com um conjunto de sub-setores com estruturas de direção colegiadas e organismos executores que cobrem os temas de (1) sub-sistema de reforma agrária, (2) sub-sistema de adequação de terras, (3) sub-sistema de crédito e financiamento; (4) sub-sistema de sanidade, (5) sub-sistema de ciência e tecnologia, e (6) sub-sistema de transferência de tecnologia. Esta estrutura favorece uma grande atomização institucional que significou dispersão, redundância e baixo controle social.

A entidade mais vinculada à gestão de terras é o INCODER, que tem a responsabilidade global de racionalizar o uso da terra; gerindo os instrumentos para redistribuição de terras, fomento à economia rural, controle de colonização, criação de zonas de reservas campesina ou empresarial, ordenamento territorial, especialmente, com relação a comunidades indígenas e quilombolas, e a administração de terras públicas da nação que não fazem parte do sistema de áreas protegidas.

O sub-sistema de adequação de terras é um dos mais importantes no processo de conservação e proteção do solo. Sua estrutura está formada por um Conselho Superior de Adequação de Terras, que tem a responsabilidade de aglutinar a política do setor e determinar os planos que são apresentados pela entidade executora. Este conselho é de formação pluralista com uma ampla participação de associações e organizações campesinas e de beneficiários.

O órgão executor da política é do INCODER, que tem a função de desenvolver os programas de risco, drenagem e controle de inundações. Conta para isso com o Fundo de Adequação de Terras, do qual é administrador e executor de recursos públicos, particularmente de empréstimos externos, de acordo com a programação aprovada pelo Conselho. A execução tem uma concepção participativa, mas sua aplicação é essencialmente centralizada.

O outro campo institucional do INCODER está dirigido à gestão dos sistemas produtivos, pobreza e economia campesina, está associado às redes de desenvolvimento rural que cobrem aspectos da infraestrutura social e produtiva e o trabalho conjunto de programas cofinanciados com as instituições territoriais.

O setor agropecuário tem uma institucionalidade em ciência e tecnologia que assumiu responsabilidades no desenvolvimento de pacotes tecnológicos mais

adequados às condições do solo. A Corporação para a Investigação Agropecuária, Corpoica, entidade mista de direito privado e integrante do sistema nacional de ciência e tecnologia; adianta programas de investigação na área de solo e gestão integrada de pragas que apresentam resultados promissores no sentido de encontrar alternativas mais amigáveis para o manejo do solo.

O sistema de ciência e tecnologia está complementado por um sistema de transferência de tecnologia que possui um fundo para transferência, PRONATTA, que administra recursos de crédito externo e um sistema municipal de Unidades de Assistência Técnica, UMATAS, de natureza pública municipal. Este esquema de transferência se encontra altamente limitado; já que os links e conexões entre a investigação e a transferência de tecnologia não operam de forma sistêmica e, na prática, grande parte das inovações tecnológicas esta nas mãos de vendedores e representantes comerciais dos produtores agroquímicos, com as consequências óbvias de aumento da intensidade do uso destes produtos.

b) Legislação de Reforma Agrária

A principal ferramenta de gerenciamento de terras na Colômbia é a regulamentação para Reforma Agrária, que se encontra na Lei 160 de 1994 que estabelece os princípios da aplicação da política de redistribuição de terras, democratização da propriedade e racionalização do uso do solo. Esta Lei marca o desenvolvimento normativo de uma longa tradição de normas que buscaram, com pouco êxito, o ordenamento da propriedade de terras na Colômbia.

Os objetivos básicos desta legislação são os de fortalecer o sistema nacional de reforma agrária no que se refere à integralidade da mesma, além do acesso a terra, inclui os elementos que devem permitir um desenvolvimento integral das comunidades rurais beneficiárias.

Igualmente estabelece mecanismos para desestimular a ampliação da fronteira agrícola e prevenir os processos caóticos de colonização, para o qual cria as figuras das reservas camponesas e reservas empresariais que devem servir de freio aos processos de colonização para as zonas de fragilidade ambiental.

O mecanismo econômico que se privilegia é o mercado assistido e subsidiado de terras, que deve gerar uma dinâmica de acesso voluntário a compradores e vendedores pela via de um mercado aberto e transparente. A adjudicação direta fica restringida a casos particulares. Da mesma forma estabelece os mecanismos para a formalização e proteção das comunidades indígenas e negras, sob regimes especiais. O mesmo ocorre com as regulamentações sobre a propriedade e atividade produtiva nas áreas protegidas e áreas públicas da nação.

Sem dúvida este deveria ser o principal instrumento para o controle de processos de ocupação irracional do solo, e, portanto, o instrumento de ordem

social e econômica, mais importante para o controle e prevenção dos processos de degradação e ocupação do solo.

Um dos destaques desse regulamento é a estrutura institucional participativa e descentralizada que oferece para sua gestão, que tem sido extraordinariamente limitada pelos processos políticos que tolhem a ação participativa e democrática das comunidades.

Em síntese, pode se afirmar que o corpo normativo da reforma agrária oferece uma legislação de ampla cobertura que foi desenvolvida como parte de um longo processo histórico de frustrações e desacertos.

De acordo com os fatos analisados sobre o impacto da lei (após seis anos de vigência), identificou-se um grande vazio legal, no tocante a carência de um regulamento impositivo sobre o solo; que se expressa no fato de que na terra tributada marginalmente, não existem incentivos tributários para o uso eficiente do solo e, em consequência os sistemas de mercado de terras se encontram altamente distorcidos por estruturas de preços provenientes de mercados mal estruturados, monopólicos e segmentados.

c) Legislação de Adequação de Terra

A Lei 41 de 1993 contém o marco geral do sistema nacional de adequação de terras que define as responsabilidades e instrumentos para o fomento e promoção de processos de irrigação, drenagens e prevenção de inundações com fins produtivos.

A Lei estabelece os princípios de acesso a subvenções públicas para execução de obras de adequação, especialmente orientadas a regulamentar os recursos hídricos para a exploração agropecuária.

Este marco legal regulamenta os aspectos referentes aos sistemas de distritos de irrigação ou distritos de gestão integrada; que constituem opções produtivas e tecnológicas ideais para o manejo do solo e das situações de risco pela seca ou aridez, igualmente para atender os processos gerados por sazonalidade nos sistemas hídricos que afetam as terras nos processos produtivos.

A legislação sobre a adequação de terras estabelece os mecanismos de subvenção e subsídio, assim como mecanismos de acesso a eles, promovendo condições otimizadas no sentido de que as comunidades mais vulneráveis possam criar soluções econômica e ambientalmente sustentáveis.

Esta legislação introduz os mecanismos de ação integral por meio da definição de um sistema institucional de adequação de terras que inclui esquemas participativos da oferta pública que concorrem para seu desenvolvimento.

Igualmente prevê a criação de instâncias institucionais que possibilitem o trabalho interinstitucional e a coordenação com as entidades territoriais.

2.2 Legislação para uma Visão Integral de Desenvolvimento Rural no México

A Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável do México (LDRS), resultado de um complexo processo político, que passou pelo veto presidencial, foi aprovada pelo Congresso da União no ano de 2000, e uniu forças políticas e organizações sociais no intuito de alcançar um consenso que se refletiu no texto aprovado em 2001. A LDRS é uma guia para o desenvolvimento rural em longo prazo e estabelece uma pausa na forma tradicional de política pública modificando profundos conceitos de enorme força. O primeiro deles é o conceito de desenvolvimento rural sustentável que é entendido na LDRS como uma estratégia integral para os territórios rurais do México e, não somente uma estratégia para atender aos pequenos produtores e populações marginalizadas, como tem sido a tradição do desenvolvimento rural no México e na América Latina. Este conceito de integralidade faz desse instrumento uma expressão do que chamamos hoje de nova geração de políticas para os territórios rurais.

2.2.1 Fundamentos da Política Expressos na Lei

Abaixo se destacam alguns dos elementos característicos da Lei, que estabelece a magnitude das mudanças e demonstra os profundos desafios que enfrenta a institucionalidade para dar cabal aplicação ao teor, e ao espírito, da Lei:

a) O Rural como Parte de um Projeto Nacional

Considera-se que o desenvolvimento das comunidades no espaço rural é prioritário para o desenvolvimento do país. Apesar de não haver uma previsão a esse respeito, se torna evidente que o sentido do desenvolvimento rural não é compensatório ou assistencialista para as comunidades marginalizadas, pelo contrário, considera-se que o espaço rural, tem uma função central e estratégica no desenvolvimento geral do país⁶.

b) Visão Não Economicista

O bem estar social deve ser considerado em suas dimensões sociais e culturais, observando-se o sentido multidimensional do desenvolvimento rural que, além disso, envolve explicitamente a gestão dos recursos naturais e inclui

⁶ Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 5º.

como um setor fundamental, os serviços ambientais⁷. As dimensões consideradas nos objetivos da Lei incluem de forma explícita as diferentes esferas do território: produção, saúde, educação, demografia, habitação, infraestrutura social e produtiva, meio ambiente, equidade, desenvolvimento político, convivência, cultura, direitos, emprego, entre outras⁸.

Estabelece que os serviços ambientais são o aproveitamento dos recursos naturais em benefício da sociedade, incluindo funções de abastecimento de água, solo, biodiversidade e de florestas⁹.

c) Soberania e Segurança Alimentar

Dois dos cinco objetivos estratégicos da Lei são alcançar a soberania alimentar, entendida como¹⁰ *"A livre determinação do país em matéria de produção, fornecimento e acesso dos alimentos a toda a população, baseada fundamentalmente na produção nacional"*; e a segurança alimentar entendida como *"O fornecimento oportuno, suficiente e inclusivo de alimentos à população"*. A Lei estabelece um conjunto de ações de apoio e promoção a agricultura buscando o abastecimento, dando prioridade a produção nacional, ordenando que os acordos internacionais e as estratégias de reativação produtiva sigam estes dois princípios fundamentais, antepondo-os de maneira clara a objetivos simples de rentabilidade¹¹.

d) Integração do Rural e do Urbano

A ruralidade é definida em termos oficiais de exclusão dos centros urbanos, de acordo com a consideração do INEGI, definida basicamente a partir de indicadores de concentração e densidade¹². Isto mantém a estrutura tradicional de definição de ruralidade empregada nas políticas setoriais. Entretanto, os alcances da Lei, em uma visão de grande integralidade de desenvolvimento rural, deixam implícito que eixos centrais da realidade do espaço rural existem em muitos desses centros oficialmente denominados urbanos. O mandato da Lei inclui temas que dificilmente poderiam ser abordados se esses centros fossem excluídos do âmbito de competência da Lei. Como se verá adiante, a inclusão de dimensões e setores que vão além do agrícola é desenvolvida com investimentos realizados em centros urbanos que prestam serviços aos espaços rurais.

7 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 3º.

8 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 15º.

9 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 3º.

10 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 5º.

11 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Capítulo XVII, Artigos 178 a 183.

12 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 3º.

e) Equilíbrios Regionais

Enfatiza a importância das lacunas territoriais em um mandato expresso com a finalidade de reduzir os obstáculos e defasagens que existem em algumas regiões particulares da república. É uma declaração que coloca claramente o tema da coesão territorial como um objetivo prioritário de desenvolvimento rural. Este objetivo se antepõe às lacunas de grupos ou atores sociais os quais estão circunscritos em sua condição de integrantes de espaços rurais específicos¹³. Define como estratégia central de redução da desigualdade, em um conceito fundamental de integralidade da atenção dos territórios, frente à atenção tradicional, focalizada em grupos populacionais ou cadeias produtivas¹⁴. Entende-se a necessidade de reconhecer, além das diferenças regionais ou territoriais, as diferenças que surgem da enorme heterogeneidade da realidade rural, mediante a construção de tipologias de produtores¹⁵. Se bem que, não seja igualmente explícito na definição de categorias territoriais, mostra que a heterogeneidade tem duas dimensões complementares, por territórios e por condições individuais de comunidades ou produtores.

f) Equidade Social

A Lei considera a participação dos setores sociais e privados como atores chaves, com os quais o Estado pode contrair compromissos que devem ser considerados nas estruturas de planejamento e orçamento, abrindo caminho para uma forma de participação mais ampla e ativa¹⁶. Esta participação se materializa na constituição de instâncias formais de participação colegiadas, formadas por conselhos municipais, estaduais e federais de desenvolvimento rural, aos quais são atribuídas competências e responsabilidades que determinam mudanças significativas que, afetam o critério na aplicação da política pública nos níveis centrais e setoriais. Esta institucionalidade introduz um ator chave na gestão do desenvolvimento que condiciona a forma de definição de prioridades, as relações entre a oferta e a demanda de política pública, relações Estado-sociedade civil, estruturas de prestação de contas, entre outros aspectos determinantes da gestão pública¹⁷.

g) A Economia Rural além da Agricultura

Declara de interesse público o desenvolvimento econômico e o bem estar da população do meio rural independentemente do setor econômico ao qual

13 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 5º.

14 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 8º.

15 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 9º.

16 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 6º.

17 Lei de Desenvolvimento Rural sustentável, Artigo 24º.

está vinculado¹⁸. As atividades rurais se definem como qualquer tipo de atividade realizada no meio rural¹⁹. Define as atividades agropecuárias sobre a base de qualquer aproveitamento dos recursos naturais, ampliando sua cobertura mais além da agricultura e atividade agropecuária.

h) A Agricultura é mais que um Setor Produtivo

Estabelece o conceito de objetivos estratégicos nacionais para a produção de alimentos de interesse significativo para a população, instituindo o sentido da multifuncionalidade e externalidade da produção agrícola, em áreas específicas. Também, inclui o conceito de soberania alimentar baseado na produção nacional, o qual lhe imprime um sentido de valorização adicional de externalidades da produção agrícola do país²⁰.

Reconhece o princípio de vulnerabilidade da economia rural, introduzindo um critério adicional a multifuncionalidade e papel estratégico, em termos políticos, não somente econômicos da economia do território rural²¹. Ainda mais, estabelece a necessidade de valorizar as diferentes funções que cumpre a agricultura em seu desenvolvimento²².

i) Eficiência Econômica

Tudo isso em um marco que reafirma a necessidade de que estes objetivos estratégicos se cumpram em um marco de produtividade, competitividade, rentabilidade e geração de emprego e renda no âmbito rural, buscando a eficiência da economia rural em seu conjunto, não somente em unidades econômicas individuais²³.

j) Novas Áreas de Reversão

Estabelece com clareza a necessidade de processos de transição para uma diversificação econômica, tanto na agrícola, como em atividades não agrícolas, as quais fazem expressa menção. Isto tem implicações nas tendências setoriais das estratégias de desenvolvimento rural e propõe um amplo espectro de reversão produtiva que incluiria o não agrícola, como também serviços ambientais²⁴.

18 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 2º.

19 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 3º.

20 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 3º.

21 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 4º.

22 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 5º.

23 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 4º.

24 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 5º.

k) Uma Política Integral para a Agricultura

A Lei estabelece uma estrutura operativa por meio da definição de sistemas, que em primeira instância podem parecer extensões do que tradicionalmente vinha se fazendo no meio rural e no setor agropecuário.²⁵ Sistemas de tecnologia, capacitação, fomento empresarial, desenvolvimento social, informação e financiamento reúnem os programas que o Estado vem aplicando, entretanto, como consequência dos decretos básicos expostos, se deduz que a natureza das estratégias, às populações objeto da política e os arranjos institucionais para sua execução, são radicalmente diferentes dos que tradicionalmente se tem abordado nestes tipos de programas.

l) Instituições para a Agricultura e o Meio Rural

A concepção de integralidade do desenvolvimento dos espaços rurais se expressa na estrutura institucional que determina a Lei. Foram estabelecidos dois tipos de estrutura nas ações direcionadas ao desenvolvimento rural. A primeira em termos setoriais, ao criar uma instância intersecretarial e atribuir-lhe função e responsabilidade de coordenar e participar em ações setoriais sobre os espaços territoriais²⁶. Esta estrutura reformula a visão setorial predominante, determinando um novo cenário de planejamento, gestão e orçamento. Por outro lado, estabelece que a política de desenvolvimento rural deverá ser exercida mediante uma relação entre as instâncias federais e as territoriais, mediante convênios de execução em uma estrutura de subsidiariedade territorial²⁷.

m) Descentralização e Participação

Concomitantemente com os princípios constitucionais e legais da democratização do planejamento e desenvolvimento; cria-se uma estrutura de planejamento para o desenvolvimento rural que privilegia a participação ativa das organizações da sociedade civil e o âmbito empresarial e, o princípio fundamental do ordenamento territorial que, obriga a coerência entre o planejamento federal e a que ocorre com as associações territoriais. É uma expressão clara de um modelo de baixo para cima no planejamento, que define uma das características e desafios mais destacáveis da norma²⁸. A descentralização é o fundamento da programação institucional que deve resultar em um plano integrado desde o federal, o estadual e o municipal²⁹.

25 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 5º.

26 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 11º.

27 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 12º.

28 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 13º.

29 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 23º.

Um dos elementos mais significativos em termos de gestão territorial é a definição, ou redefinição, dos distritos de desenvolvimento rural. Esta instância existente na estrutura tradicional de execução da política federal, central e setorial, adquire uma nova dimensão. Ao ser definida por critérios de integralidade territorial, ecossistêmica ou bacias, adquire um alto valor de ordenamento ambiental. Mas, possivelmente o mais significativo se deve a criação de um Conselho Distrital de Desenvolvimento Rural, com a participação de delegados dos Conselhos Municipais. Isto implica que o distrito venha a se transformar de uma instância de desconcentração, desde o nível central, para uma instância de descentralização desde o nível municipal³⁰. Nas funções dos distritos, se reconhece a existência de níveis regionais intermediários, com responsabilidades definidas que dão força a gestão territorial³¹.

n) Confluência

A definição da estratégia de operação por meio de convênios entre o nível federal e as associações territoriais, principalmente no nível estadual, e, por meio deles, no nível municipal; estabelece um princípio de gestão de programas que favorece a confluência territorial de recursos, com estratégias de cofinanciamento e corresponsabilidade que permite a gestão combinada de recursos dos diferentes níveis territoriais, abrindo fissuras nas estruturas locais de investimento público³².

O estabelecimento de um Programa Especial de Confluência é a expressão concreta destes princípios de planejamento e gestão de políticas. Destaca o sentido territorial da aplicação de ações setoriais de forma coordenada, complementar, sinérgica e coerente em uma unidade territorial, particularmente no município. Isto indica uma profunda inovação e reforço concreto da visão territorial, já que para sua aplicação se faz necessário estabelecer planos e programas territoriais, que convoquem no espaço os diferentes agentes setoriais em novas formas de negociação pública intersetorial e outorga, tacitamente, um papel privilegiado às instâncias locais na formação integral de prioridades que afetam as inércias do planejamento setorial³³.

2.2.2 Modelo Institucional

A estrutura institucional delineada no marco da LDRS é garantida nos municípios mediante a constituição dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, como uma unidade básica do quadro institucional. A estrutura destes

30 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 29º.

31 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 30º.

32 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 27º.

33 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 14º.

Conselhos em seus diferentes níveis hierárquicos incorpora outras instâncias territoriais (prefeituras, escritórios estaduais, programas federais, organizações locais etc.). Também considera as relações intersetoriais destas instâncias, que formam o sentido de integração e congruência que abrange a estratégia geral de desenvolvimento rural prevista na LDRS.

A Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável estabelece a criação de um órgão específico para a coordenação horizontal no nível federal, em matéria de política rural (a Comissão Intersecretarial para o Desenvolvimento Rural Sustentável (CIDRS), a criação de órgãos participativos para a sociedade civil (Conselhos para o Desenvolvimento Rural Sustentável) e a elaboração de um Programa Especial Confluyente (PEC) que evoluiu para a integração de um “*orçamento rural*” que figura anualmente como anexo do orçamento federal. Ressalta, também, o Acordo Nacional pelo Campo (ANC), que busca dar legitimidade participativa a todo o processo.

a) Sistemas

Mas além, a integralidade das políticas de Desenvolvimento Rural Sustentável é expressa na Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS) por meio da constituição de Sistemas, Serviços e Fundos para apoiar a operação dos preceitos que enuncia esta Lei. Paralelamente, a Comissão Intersecretarial do Desenvolvimento Rural Sustentável (CIDRS), com base na LDRS criou: 9 sistemas e 6 serviços especializados; aprovou, também, as diretrizes operacionais desenvolvidas e apresentadas para aprovação pelo Grupo Jurídico da Comissão. Desde sua constituição, as Secretarias responsáveis vêm realizando ações para a instalação e implementação desses sistemas e serviços.

Foram criados arranjos institucionais e operacionais para a gestão das políticas, constituídos por seis serviços, que integram as instituições e agendas envolvidas nas áreas de Normatização e Inspeção de Produtos Agropecuários e Armazenamento, Sanidade, Inocuidade e Qualidade Agropecuária e Agroalimentar, Inspeção e Certificação de Sementes, Registro Agropecuário, Arbitragem do Setor Rural e Capacitação e Assistência Técnica Rural Integral.

Os sistemas são nove, seis coordenados pela SAGARPA: (1) Sistema Nacional de Investigação e Transferência Tecnológica para o Desenvolvimento Rural Sustentável (SNITT); (2) Sistema Nacional de Informação Estatística e Geográfica para o Desenvolvimento Rural Sustentável (SNIDRUS); (3) Sistema Nacional de Sanidade, Inocuidade e Qualidade Agroalimentar; (4) Sistema Nacional de Capacitação e Assistência Técnica Rural Integral (SINACATRI); (5) Sistema Nacional de Fomento a Empresa Social Rural; e (6) Sistema Nacional de Apoio aos Programas Inerentes a Política de Fomento ao Desenvolvimento Rural Sustentável. Um coordenado pelo SEDESOL: Sistema Nacional de Bem-estar Social Rural, outro pelo

SEMARNAT: Sistema Nacional de Luta Contra a Desertificação e Degradação dos Recursos Naturais, e um coordenado pela Secretaria de Fazenda e Crédito Público: Sistema Nacional de Financiamento Rural.

b) Fundos

Dos quatro fundos da LDRS operam, de certa maneira, três: o Fundo para o Apoio a Investigação; o Fundo Nacional de Capacitação Rural Integral e o Fundo para Atender a População Rural afetada por contingências climáticas. Praticamente, estes fundos foram operados com recursos da SAGARPA, dessa forma as tarefas de coordenação para facilitar a convergência de recursos de outras secretarias, não registraram maiores avanços.

c) Confluência Intersecretarial

A Lei determina que *“Com o objetivo de que a gestão pública seja realizada para fazer cumprir essa Lei e, constitua uma ação integral do Estado para apoiar o desenvolvimento rural sustentável, o Poder Executivo, por meio da Comissão Intersecretarial coordenará as ações e programas dos órgãos e associações relacionados com o desenvolvimento rural sustentável”. “O Poder Executivo, mediante os convênios que venham a ser celebrados com os governos dos órgãos governamentais e os municípios, propiciará a coordenação e promoverá a corresponsabilidade dos distintos órgãos do governo, no marco do federalismo e a descentralização como critérios orientadores da ação do Estado naquelas matérias³⁴.*

A Comissão Intersecretarial tem como propósito atender, coordenar e dar seguimento aos programas que tenham a finalidade de impulsionar o desenvolvimento rural sustentável. Assinala-se que a Comissão será integrada pelas titulares das seguintes Secretarias: Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação, cujo titular a presidirá, Economia, Meio Ambiente e Recursos Naturais, Fazenda e Crédito Público, Comunicações e Transportes, Saúde, Desenvolvimento Social, Reforma Agrária e Educação Pública e os órgãos e secretarias do Poder Executivo, consideradas necessárias, de acordo com os temas tratados³⁵.

d) Federalismo e Descentralização

A Lei estabelece explicitamente o princípio de federalização e descentralização como o marco para a gestão da política de Desenvolvimento Rural Sustentável. Estabelece que *“O federalismo e a descentralização da gestão pública serão critérios orientadores para se colocar em prática os programas de apoio para o desenvolvimento rural sustentável. Os convênios a serem celebrados entre o Governo Federal, os governos*

34 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 19.

35 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 21.

dos Estados e dos municípios, se ajustarão a esses critérios e de acordo com os mesmos determinarão sua coresponsabilidade sobre a execução das ações vinculadas ao desenvolvimento rural sustentável. O Plano Nacional de Desenvolvimento constituirá o marco de referência das três esferas de governo a fim de que os critérios do federalismo e a descentralização nele estabelecidos orientem suas ações e programas para o desenvolvimento rural sustentável”³⁶.

Este princípio é o orientador da transferência de responsabilidades da SAGARPA às Secretarias de Desenvolvimento Agropecuário, SEDAGRO dos estados ao envolvimento das prefeituras na gestão de uma estratégia de política local.

e) Conselhos Colegiados e Territoriais para o Desenvolvimento Rural Sustentável

A rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável forma uma estrutura institucional que considera os seguintes níveis: Nacional, Estadual, Distrital e Municipal. No nível nacional, se constituiu um Conselho Mexicano de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos estados foram constituídos 32 Conselhos federais, nas prefeituras entraram em operação 109 Conselhos Distritais, restando três para serem operacionalizados; finalmente estão em funcionamento mais ou menos 2114 Conselhos Municipais, que cobrem 87% dos municípios do país.

f) Comitês Sistema Produto

Como parte da estrutura institucional, com a participação dos agentes econômicos, as organizações e associações de produtores instituem a formação dos Comitês de Sistema Produto, que têm a função de se converterem em interlocutores do Estado; para a gestão das políticas orientadas ao fortalecimento da produtividade, rentabilidade e competitividade das cadeias de valor. São atribuídos a eles poderes para participar nos processos de planejamento e negociação dos instrumentos de política e, o compromisso de apoiar a recuperação econômica³⁷.

2.3. Legislação em Desenvolvimento Rural no Marco Territorial da Espanha

Neste marco geral de política foi formulada e promulgada a lei de Desenvolvimento Rural, que estabelece um novo marco de gestão territorial dentro da visão territorial que caracteriza o Estado espanhol como um dos mais avançados na configuração de espaços autônomos, descentralização e de ordenamento territorial.

36 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigo 23.

37 Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, Artigos 106 e sétimo transitório.

No final de 2007, foi promulgada a Lei que regulamenta o espírito e enfoque de suas estratégias públicas, a qual é complementada por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013.

Os eixos formadores dessa política coincidem com os lineamentos estabelecidos na Declaração de Cork, da Europa, que define o enfoque da política que orientou a estratégia europeia com relação ao território. Neles se estabelece um decálogo que parte do reconhecimento do valor do território como estruturante de uma sociedade europeia, ao longo prazo, assumindo um enfoque integral que reflete o sentido multissetorial e multidisciplinar que supera a visão agrícola e econômica do desenvolvimento, promove a diversificação em um marco de sustentabilidade. Isto implicou uma política baseada na subsidiariedade, que atribuiu um papel significativo ao local e ao desenvolvimento endógeno, à simplificação das políticas e à incorporação de princípios de planejamento e financiamento articulado; nos diferentes níveis territoriais, com modelos que enfatizam o desenvolvimento das capacidades locais e sociais; para a gestão do território, e o seguimento, avaliação e controle social.

2.3.1 Eixos de Ação

Da estratégia territorial da Espanha podem ser destacados os seguintes eixos de ação:

Ênfase na produtividade primária rural, que implica a integração das estratégias de fomento ao valor agregado de produção básica rural; com destaque na gestão de recurso hídrico, nos sistemas de inovação territorial, com sistemas de prestação de serviços técnicos de assessoramento a produção e a garantia de um modelo de relevo gerencial nas explorações rurais. Tudo isso dentro de uma ênfase no privilégio do aproveitamento das vantagens territoriais.

Sustentabilidade do desenvolvimento territorial que integra os objetivos e enfoques do desenvolvimento sustentável com relação ao desenvolvimento rural com ênfase na preservação e avaliação do patrimônio natural dos territórios, solo, água e florestas. Este segundo componente estabelece a integralidade dos objetivos das políticas setoriais agrícolas com as de meio ambiente.

Qualidade de vida e diversificação do território rural com especial atenção aos componentes próprios das estratégias de desenvolvimento social e da abertura de maiores oportunidades, que determinem o reconhecimento dos direitos de seus moradores e a retenção ou atração da população para os territórios rurais. Nesse sentido se destaca o efeito concomitante de diferentes políticas setoriais que chegam ao meio rural, as quais devem ser articuladas em torno de planos rurais, locais e regionais. Neste eixo se reconhece a importância do impulso a economias localizadas, cluster de serviços e outras formas de

desenvolvimento econômico baseado na localização e no aproveitamento dos patrimônios territoriais.

Fortalecimento dos modelos de gestão local que foram criados por meio da estratégia LEADER, que desenvolveu grupos de redes de ação local baseados na participação direta dos atores territoriais na criação de iniciativas de desenvolvimento próprias. O modelo se caracteriza pela participação, planejamento e gestão; o seguimento alcançou a articulação do investimento público comunitário, nacional, autônomo e local, ao mesmo tempo, que obteve a participação do investimento privado.

Estrutura institucional para a gestão territorial baseada nos novos desenvolvimentos normativos com a Lei de Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural e a formulação de um Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; a responsabilidade das Autonomias para a sua gestão; a criação de instâncias de coordenação nacional, com a Comissão Interministerial; e o Conselho para o Meio Rural com a participação do governo nacional e das associações territoriais e, com a constituição da Mesa de Associações para o Desenvolvimento Rural, com a participação das organizações ligadas ao meio. A aplicação e execução do Programa nos territórios se embasam na construção de planos territoriais que contam com o apoio dos instrumentos da política.

Mecanismos de compromisso entre a administração pública e o território, por meio dos Contratos Territoriais do Espaço Rural, que estabelecem normas obrigatórias às administrações territoriais e aos receptores de apoios públicos; para a gestão sustentável do meio rural, e das estruturas dos Grupos de Ação Local servindo como interlocutores entre comunidades de produtores ou moradores de zonas rurais com as administrações. Vale destacar que estes modelos institucionais têm complementos diversos nas estruturas autônomas.

2.3.2 Plano Nacional

Sob essas orientações se estabeleceu no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, os eixos de atuação da política com objetivos estratégicos e mecanismos de execução. Os propósitos nacionais são classificados por meio de um conjunto de ações ou ênfases estratégicas:

Quanto ao aumento da competitividade setorial, o primeiro eixo, se define na gestão dos recursos hídricos, o aumento do valor agregado à produção agrícola, a implementação de um sistema de assistência técnica, e assessoramento e, o suporte a empreendimentos rurais para a população jovem.

Os objetivos do segundo eixo focados na água, solo, biodiversidade e mudanças climáticas são encarados como um conjunto de estratégias que se

centralizam no tema dos incêndios florestais e na manutenção da Rede Natura para conservação.

O terceiro eixo, qualidade de vida, combina estratégias de prestação de serviços, diversificação da economia e a promoção do emprego.

O quarto eixo, programa LEADER, se considera transversal e a modalidade de Grupos de Ação Local se estende como uma estrutura institucional, que deverá se expandir e atuar como suporte dos eixos 1 e 2, mas, especialmente, no que diz respeito à qualidade de vida rural e à diversificação; quer dizer no tema de desenvolvimento rural.

A partir da definição destes objetivos nacionais e das estratégias, se abre um espaço fundamental de articulação da política que existe entre o Governo Espanhol e os Governos Autônomos; que por sua vez estabelecem planos regionais de desenvolvimento rural, seguindo as orientações do nacional, que por sua vez, segue as orientações comunitárias.

As autonomias promulgam leis de desenvolvimento rural e estabelecem diversas institucionalidades para atendê-lo, no marco das quais realizam aplicação de recursos públicos que se articulam com os recursos provenientes dos fundos estruturais europeus e espanhóis.

3. Legislação e Políticas em Gestão Territorial

Existe uma categorização mais ou menos clara de estratégias políticas, particularmente de caráter institucional, que formam um conjunto de políticas públicas dentro deste mesmo marco descentralizador, em correspondência com os diferentes níveis territoriais.

A gestão dos territórios está determinada por um amplo conjunto de políticas públicas que convergem, condicionam e oferecem diferentes instrumentos de intervenção sujeitos a sua própria natureza, regras e enfoques. Quando se enfrenta o objetivo de desenvolvimento integral de um espaço particular, ou seja, um município, uma micro-região, uma bacia, um estado ou uma região, se conta com um contexto de políticas, programas, projetos, investimento, regulamentos e complementares, algumas vezes redundantes, mas sempre com possibilidades de criar sinergias.

As políticas que intervêm nos territórios podem ser consideradas em quatro esferas diferentes, em função da matéria, objeto, detalhamento institucional e mecanismos de gestão. Se bem, que cada uma delas tem seu próprio espaço de formulação, execução e aplicação; todas elas intervêm no modelo da gestão

territorial, aportando desde sua própria natureza elementos que determinam as possibilidades das instituições públicas e dos atores sociais na modificação do estado do território, conduzindo-o para condições de desenvolvimento, criando espaços de consulta e negociação de conflitos e definindo um futuro territorial.

Estratégias de desenvolvimento integral, cujo foco é o espaço, seja local, rural, urbano ou regional, quer dizer, sejam espaços ou territórios, se encontrarão com este marco de políticas e se verão obrigados a considerá-las e tomar decisões sobre a forma como se incorporam aos diferentes processos sobre os quais se apóiam suas ações.

Na tabela seguinte se descreve esta estrutura.

Políticas com Intervenção e Alcance Territorial

Esfera de Política	Exemplos de Política	Nível de Política	Filiação Institucional
Ordenamento territorial institucional	Descentralização Federalização Regionalização Regulamentos Fiscais Territoriais	Constitucional Legislação orgânica Políticas de Estado	Congressos
Ordenamento físico - espacial	Áreas de proteção Usos do solo Gestão de riscos	Política ambiental Ordenamento local e regional	Governos territoriais Ministério do Meio Ambiente
Desenvolvimento econômico regional	Polos de desenvolvimento Zonas francas Distritos Industriais Cidades intermediárias Localização Industrial	Políticas econômicas Políticas macroeconômicas	Governos territoriais Ministério da Economia Ministério do Planejamento
Políticas setoriais com gestão (ênfase) territorial	Desenvolvimento social	Políticas Setoriais	Governos territoriais Ministérios Sociais (saúde, educação, proteção social, habitação) Ministérios de produção (agricultura, indústria, turismo)
	Desenvolvimento rural	Políticas	Governos territoriais Ministério de desenvolvimento rural Ministérios da Integração ou Planejamento

3.1 Políticas de Caráter Territorial que Determinam o Desenvolvimento Rural

Quando o foco explícito da política é o território, como sistema complexo, ou quando a gestão e implementação das estratégias setoriais se definem como específica organização territorial se estabelece dimensões legais, fiscais, institucionais e de organização social dos atores territoriais que definem o mapa do contexto de atuação de uma política de desenvolvimento rural. A seguir se destacam as principais políticas que intervêm nos territórios, incluindo aquelas que tenham características rurais.

3.1.1 Municipalização³⁸

As tendências para o fortalecimento das capacidades dos municípios para o exercício de responsabilidades em temas tais como serviços públicos, saneamento ambiental, educação e saúde. Como já mencionado, estas tendências descentralizadoras estão incluídas nas respectivas políticas setoriais, embora vinculadas às estratégias e ações que possuem marcos legislativo e institucional e, que promovem o fortalecimento da democracia e da administração local, sob os princípios de subsidiariedade que estabelecem fluidez desde as responsabilidades nacionais até modelos autônomos locais.

O regulamento municipal define a natureza política desta unidade territorial básica. Define os mecanismos políticos de sua formação de sua estrutura institucional, representação, competências públicas, responsabilidades e funções, assim como os sistemas tributários de transferência de recursos públicos e atribuições gerais.

Em termos das responsabilidades específicas associadas aos objetivos de desenvolvimento territorial e rural, o papel do município é crucial, para entender os diversos modelos de gestão de políticas orientadas a estes objetivos. Os planos de desenvolvimento municipal coincidem e se confundem, com os planos de desenvolvimento rural, naqueles municípios onde prevalece este caráter, quer dizer, na imensa maioria dos municípios da região.

O papel das autoridades locais e dos conselhos ou *cabildo* de aconselhamento é definitivo no estabelecimento de uma política de desenvolvimento territorial; entretanto, são poucas as experiências de políticas públicas nacionais de desenvolvimento rural, que tenham um diálogo claro e uma definição explícita de competências, com a instância municipal, que supere a visão do município como um "cliente" da política de desenvolvimento rural.

38 Casos emblemáticos e exemplares: Lei de Município Livre e processo de municipalização da estratégia de desenvolvimento rural sustentável do México. Regime Municipal da Colômbia.

3.1.2 Federalização e Regionalização³⁹

Níveis intermediários entre a unidade municipal e a nacional formam as estruturas de diversas regiões. Algumas têm status de entidades territoriais de caráter político definido como base do ordenamento territorial de cada país, outras têm um caráter de gestão orientado por metas específicas, como áreas de planejamento e gestão.

O significado destas unidades varia de acordo com as normas do estado de cada país. Nos estados federais, se compreende a nação como um conjunto de estados unidos, mas são unidades territoriais com capacidades para estabelecer constituições próprias, legislação e autonomia em vários campos. Algo similar ocorre no caso das autonomias próprias do regime espanhol. O sentido político é de representação para cima, onde a federação é uma representação dos estados unidos.

Nos países de regime unitário, os estados realmente são competências do estado nacional, com uma função mais administrativa que política, sem capacidade legislativa, e há algumas décadas, seus governos eram nomeados como simples representações de nível nacional, situação que ainda prevalece em alguns países.

As competências, funções e responsabilidades deste nível regional, variam de um a outro país, e determinam condições específicas para a gestão de políticas de desenvolvimento territorial. Entretanto, é necessário considerar que em alguns países federalistas se mantém altos níveis de centralização, com restrições importantes ao exercício autônomo dos estados, principalmente explicados pela realidade das estruturas fiscais que concentram os impostos a nível federal.

Mas existem outros níveis, não necessariamente definidos como entidades territoriais, que foram adquirindo uma enorme importância na gestão de políticas públicas específicas. Este esquema se embasa na criação de conjuntos de unidades territoriais básicas, quer dizer, uniões de municípios ou estados ou cidades, que se organizam explicitamente com propósitos definidos. Os exemplos desses conjuntos são as bacias como unidades de gestão de desenvolvimento sustentável, as regiões para projetos estratégicos, as associações municipais, corporações ou a intermunicipalidade. Estas estruturas são comuns para políticas específicas e são flexíveis de acordo aos propósitos buscados.

Políticas territoriais, como o caso de políticas de desenvolvimento rural, vêm usando este tipo de organizações para a gestão de processos de planejamento e formulação de projetos territoriais em vários países da região.

39 Casos emblemáticos e exemplares: Legislação e institucionalidade para o desenvolvimento rural nos governos Autônomos da Espanha. Territórios de identidade e Territórios de Cidadania no Brasil. Política de Bacias Hidrográficas da Colômbia. Gestão Territorial Indígena da Bolívia.

3.1.3 Usos do Solo⁴⁰

As estruturas de planejamento e ordenamento do solo é uma das políticas que provocam maiores impactos na gestão dos territórios, uma vez que estabelecem sistemas de intervenção nas decisões dos atores econômicos e sociais sobre as atividades que podem ser realizadas no espaço. Há diversas modalidades de regulamentação do solo, associadas às vocações e potencialidades do solo, às exigências e pressão da demanda pelo uso, particularmente no caso do crescimento urbano e a competência entre diferentes tipos de atividades econômicas.

As regras do uso do solo estão associadas a visões prospectivas de desenvolvimento territorial que determinam o modelo de ocupação e especialização dos territórios, definindo zoneamento de usos, perímetros legais a expansão urbana, tipos de atividades produtivas em áreas determinadas e áreas especiais no interior das instituições territoriais. São particularmente importantes as definições de uso do solo que realizam os municípios, regulamentando as condições necessárias para o desenvolvimento de certas atividades, as restrições que se aplicam aos projetos de infraestrutura, as orientações para a instalação de serviços ou a definição de zonas de desenvolvimento, investimento e crescimento municipal.

Um atributo dos processos de definição de uso do solo é o correspondente ao do planejamento territorial, que conduz as definições de prioridades do uso do solo, que integra o resultado de planos de ordenamento do solo. Sua característica essencial é a prospecção, quer dizer a visão no longo prazo, que corresponde a uma imagem de futuro que incluiu os elementos essenciais que um território define como metas e direções das rotas de desenvolvimento. Este planejamento significa um marco de enorme importância para outros planejamentos localizados ou setoriais. Em muitos países da região, essas definições se realizam com a colaboração e participação dos atores sociais, tendendo, ao menos pretendendo constituir-se em pactos ou acordos negociados e de decisão comum.

Os atores chaves institucionais destas políticas são as municipalidades, adquirindo um sentido orientador chave para o desenvolvimento local, urbano e rural.

3.1.4. Riscos⁴¹

Outro tipo de políticas públicas que vêm adquirindo enorme importância é o de gestão de risco, produto de processos naturais ou de vulnerabilidade ecossistêmica. Tradicionalmente formaram parte natural das estratégias de

40 Casos emblemáticos e exemplares: Planos de Ordenamento Territorial, Lei 388 da Colômbia.

41 Casos emblemáticos e exemplares: Política de Risco da Guatemala. Estratégia de atenção e prevenção de risco do Peru.

ordenamento do uso do solo, mas agora adquiriram enorme importância influenciando de forma significativa em si mesma, influenciadas significativamente pela preocupação com os efeitos da mudança climática.

Os denominados mapas de risco são expressões da identificação das condições de vulnerabilidade e geram requisitos de gestão que alteram decisivamente as possibilidades e as modalidades que pode adquirir o desenvolvimento de um determinado território.

Mas, as estratégias de cuidado e prevenção de riscos não se limitam a especialização da vulnerabilidade, estabelecem também as estratégias de desenvolvimento particulares que respondem e se ajustam às condições particulares das áreas afetadas, oferecendo alternativas de acordo com o grau dos efeitos e as perspectivas de comportamento natural.

Estas políticas têm responsáveis institucionais nos níveis nacionais em todos os países, entretanto é uma política gerenciada por meio de acordos com as entidades territoriais, particularmente nos níveis locais e municipais.

3.1.5 Aspectos Territoriais de Políticas Setoriais

Uma das características das políticas públicas setoriais é, justamente, sua especificidade e focalização. Em geral é difícil encontrar estratégias explícitas que imponham a necessidade de interação com outras políticas. Isto vem sendo enfrentado com mecanismos que procuram sua intersectorialidade como um propósito das políticas de desenvolvimento rural, social, sustentável ou urbano, quer dizer das políticas de caráter transversal. Esta estratégia é muito explícita em alguns países, com mecanismos institucionais concretos, porém é mais uma declaração de vontade da maioria.

3.1.6 Política Social⁴²

As políticas sociais, sobre as quais se busca gerar articulação, estão relacionadas com o fornecimento de serviços e garantia dos direitos fundamentais da população. Existem diferentes enfoques de abordagem dos objetivos, entretanto, predomina na região as estratégias de atenção à pobreza e a busca de maior equidade na distribuição das oportunidades e realizações do desenvolvimento.

O conceito de coesão social abriu espaço, como uma estratégia geral para alcançar a convergência dos resultados da política social na diminuição das lacunas que afetam alguns grupos populacionais. Em particular, se orienta a políticas que

42 Casos emblemáticos e exemplares: Política de Desenvolvimento Social em microregiões SEDESOL, México.

buscam aumentar as capacidades da população em estado de marginalização ou exclusão e o aumento das oportunidades, nos modelos de inclusão.

O investimento social corresponde a um componente significativo do investimento público total, especialmente em setores como saúde, educação e previdência social, complementado com outras políticas como habitação e prestação de serviços.

Estas políticas têm um sentido geral, quer dizer não respondem a condições territoriais particulares, apenas se definem de acordo com os objetivos de abrangência e alcance de acordo com grupos populacionais, definidos por mecanismos de estratificação socioeconômica e de processos de focalização.

Entretanto, cada vez são maiores as estratégias de gestão territorial destas políticas que partem da hipótese de que não é suficiente a prestação de serviços sociais ou conhecimentos, para a realização dos objetivos integrais e sustentáveis de coesão social. A territorialização das políticas sociais se expressa na introdução de processos de planejamento e execução da política embasada em uma visão integral de desenvolvimento territorial, em entidades territoriais ou em microrregiões.

A importância das visões de conjunto da institucionalidade local e regional são cada vez mais evidentes. Não é por casualidade que estas políticas são as que mostram maiores graus de descentralização na maioria dos países, ao mesmo tempo em que se expressa um mandato explícito de articulação com outras políticas públicas. Isso significa que as políticas sociais, chaves do desenvolvimento territorial, local ou rural, têm seu próprio enfoque territorial, complementar e convergente com o expressado por estas estratégias transversais.

O mapa institucional da política social incluiu um conjunto de ministérios com os quais as estratégias de enfoque territorial devem buscar a coordenação e simultaneidade. Destacam-se por sua importância, tanto em objetivos como em investimentos, os ministérios da educação, saúde, previdência social e habitação. Mas, estes ministérios têm avançados esquemas de execução e territorialização, muito fortes, com a participação e corresponsabilidade de entidades territoriais regionais (estados, cidades ou prefeituras) e com as municipalidades.

3.1.7 Política de Desenvolvimento Sustentável⁴³

O desenvolvimento sustentável adquiriu um sentido integral, substituindo, há pouco menos de duas décadas, às estratégias conservacionistas em relação ao meio ambiente. O desenvolvimento sustentável se define a partir de um modelo

43 Casos emblemáticos e exemplares: Políticas de Águas, Florestas, Biodiversidade do Brasil.

integral que incorpora um amplo leque de objetivos e componentes, convertendo-se, inclusive em muitos países, em um conceito envolvente e último que engloba as políticas de desenvolvimento.

A sustentabilidade é um atributo de todas as políticas, determinando posições que advogam pela necessidade de sua incorporação a todas as estratégias, embora existam estratégias explícitas de desenvolvimento sustentável, que traduzem os objetivos de preservação da equidade nas oportunidades intergerenciais, em modelos de gestão dos territórios, superpondo-se a outras políticas de caráter territorial.

Um enfoque comum nas estratégias de desenvolvimento sustentável, que possuem objetivos explícitos relativos à conservação, proteção e uso sustentável dos recursos naturais, é que a única forma para alcançá-lo é apoiá-lo por meio de modelos de desenvolvimento urbano, regional, rural ou local, compatíveis com os critérios de sustentabilidade. Manifesta-se claramente que o centro de desenvolvimento sustentável não é a natureza em si mesma, e sim o ser humano e sua relação e integração com ela.

Esta "família" de estratégias amparadas sob o genérico de desenvolvimento sustentável se superpõe e coincidem em muitos países, com as de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Não é fácil diferenciar umas das outras, apesar das estruturas institucionais das mesmas não coincidirem se superpõem e, em muitos casos resultam redundantes.

Os ministérios de desenvolvimento sustentável e do meio ambiente adquiriram uma crescente importância no desenvolvimento territorial. Com responsabilidade relativa às metas de conservação e preservação do patrimônio ambiental; e com atenção a temas cruciais como a mudança climática ou à prevenção de desastres; introduziram estratégias territorializadas de desenvolvimento integral, convocando os diversos mecanismos e objetivos de articulação de políticas setoriais, de modelos de gestão descentralizada e de participação social, que se aproximam enormemente das estratégias transversais promulgadas pelos responsáveis pelo desenvolvimento social ou desenvolvimento rural.

3.1.8 Políticas de Desenvolvimento Econômico⁴⁴

Os objetivos de desenvolvimento econômico se centralizam na obtenção das metas de geração de riqueza, com altos níveis de produtividade e competitividade da economia, no sentido de garantir a inclusão, a equidade e o emprego. Sem dúvida, os componentes mais importantes destas estratégias se aglutinam ao

44 Casos emblemáticos e exemplares: Políticas de desenvolvimento econômico de cluster produtivos de Mendoza, Argentina, sistemas insumo produto do México.

redor da política macroeconômica, onde se evidenciam as realizações da região nas últimas décadas, que permitiram superar crises macro de profundas implicações sobre o crescimento, a equidade e a pobreza.

As estratégias para melhorar as condições de produtividade, rentabilidade e competitividade, se voltam para a melhoria das condições do entorno para o desenvolvimento empresarial, desde as grandes corporações, com incentivos ao investimento, particularmente o internacional, até o desenvolvimento de microempresa e os pequenos empreendimentos associativos. Estas políticas têm um componente geral, setorial, semelhante às políticas sociais e outro componente que reconhece e dá ênfase a aspectos de localização e gestão territorializada.

O primeiro componente está ligado a estratégias de política macro de um lado, e a políticas gerais de competitividade ou eficiência produtiva; com intervenções públicas quanto a regulamentação, investimento ou direção da economia, permitindo a existência de bens públicos que proporcionem ambientes favoráveis ao investimento privado, adequadas condições de livre concorrência e acesso aos mercados. Os ministérios da indústria, desenvolvimento econômico, turismo, produção ou agricultura, são alguns dos responsáveis por este tipo de estratégia, com uma especialização setorial muito marcada.

A dimensão espacial ou territorial destas políticas vem se reforçando por meio de diversas estratégias que reconhecem a diversidade das estruturas produtivas, as vantagens competitivas, o potencial endógeno de territórios e as dinâmicas espaciais de especialização regional. As estratégias de economias de aglomeração, encadeamentos intersetoriais e cadeias de valor locais ou regionais, são elementos constitutivos destas.

Estas políticas econômicas setoriais as agrícolas, por exemplo, incorporaram à seus mecanismos de intervenção as visões de espaço utilizando cadeias produtivas que integram a produção primária, a agroindústria e os serviços; dando-lhes um grande peso às especificidades territoriais que possuem estas cadeias. Para sua aplicação, isto se traduz na existência de uma abordagem territorial.

O desafio da articulação de políticas no território, próprio do desenvolvimento rural e local, encontra nestas estratégias econômicas um espaço propício para estabelecer mecanismos de gestão compartilhada. Os objetivos de desenvolvimento rural incorporam tanto a dimensão setorial de caráter econômico, particularmente relativo à economia agrícola dos pequenos produtores, como as estratégias transversais de desenvolvimento da população que reside nos territórios classificados como rurais. Esta dualidade de objetivos setoriais (agrícolas) e transversais faz com que o desafio da articulação adquira uma dimensão especialmente complexa.

As instituições responsáveis pelo desenvolvimento rural estão vinculadas, na grande maioria dos países, aos ministérios da agricultura. Ainda que, nas últimas décadas, tenham sido criados ministérios especializados no desenvolvimento rural que são vistos como uma divisão setorial, que fracione a agricultura em empresarial, de grande porte, ligada ao Ministério da Agricultura; e a de pequenos produtores e da agricultura familiar, que é assumida pelas estratégias de desenvolvimento rural.

Algo similar poderia ser dito de outros setores econômicos, como do turismo, da indústria ou, inclusive do próprio desenvolvimento empresarial. As estratégias de desenvolvimento produtivo marcam, no âmbito da institucionalidade do desenvolvimento rural, os pequenos empreendimentos e pouco dos grandes investimentos produtivos que estes setores realizam nas áreas rurais.

3.1.9 Outras Políticas⁴⁵

Outros conjuntos de políticas setoriais exercem uma especial influência no desenvolvimento dos territórios, não somente em virtude de suas intervenções sobre seus moradores, situação que ocorre com qualquer das políticas públicas, como também pelas significativas considerações de caráter territorial contidas nessas estratégias. São visões que privilegiam os aspectos espaciais na conformação de instrumentos ou estratégias de intervenção.

Um bom exemplo disso são as relacionadas com a investigação e o desenvolvimento que englobam os aspectos de ciência e tecnologia, nos quais se enfatiza os sistemas territoriais de inovação, que levam em consideração as especificidades diferenciadas e, as qualidades dos processos de disseminação de conhecimentos em âmbitos regionais ou locais. Os processos de gestão do conhecimento têm um componente significativo ligado à localização, densidade de agentes, velocidade de disseminação da inovação e de especialização regional. A institucionalidade do conhecimento e inovação, desde as universidades, até as entidades públicas responsáveis pelas políticas de inovação, se preocupa cada vez mais com o papel de ator territorial que cumprem em suas áreas espaciais de influência.

As políticas culturais também estão intimamente ligadas à natureza histórica e de construção social que são os territórios. Embora haja uma política natural de cultura, seus componentes têm uma clara expressão espacial, com processos de descentralização e de gestão territorializada. Condição similar apresenta as políticas de segurança pública, que têm esquemas de gestão de profundo sentido territorial.

45 Casos emblemáticos e exemplares.

3.1.10 Desenvolvimento Regional Urbano⁴⁶

As políticas mais características do enfoque territorial são as que correspondem ao desenvolvimento regional e ao desenvolvimento urbano; dado que estas se estabelecem com um objeto definido especificamente no espaço e, como estratégias de integração de políticas setoriais, mas sempre em torno de uma visão de conjunto, que conduz a um projeto territorial.

O desenvolvimento urbano é uma política integral que tem um foco de aplicação espacialmente definido, a partir de um objeto centrado em conglomerados. Seus componentes são setoriais e territoriais, como uma política marco de desenvolvimento que determina as orientações e ajusta os alcances e objetivos das ações específicas do tipo setorial. As estratégias de desenvolvimento urbano estão determinadas por características próprias dos espaços urbanos de acordo com seu tamanho. Partindo políticas de caráter metropolitano, no que diz respeito às grandes cidades, até estratégias para o desenvolvimento de pequenos centros urbanos, que frequentemente são referência de desenvolvimento local.

Apesar de o foco destas políticas serem as zonas urbanas, a influência de suas estratégias ultrapassa os limites da continuidade urbana e se convertem em fatores de enorme influência no entorno rural; convertendo-se em polos de desenvolvimento e definindo sistemas de relacionamento e dinâmicas que são determinantes nos processos de desenvolvimento rural, com os quais mantêm uma relação funcional e complementar que estabelece pontes de mútua influência. A continuidade espacial e as relações funcionais urbano-rural são um dos aspectos que algumas das políticas de desenvolvimento territorial estão incorporando de forma integral, apesar de manter suas especificidades.

No caso de desenvolvimento regional, as políticas estão mais vinculadas a políticas de caráter econômico e seu foco se define principalmente na ideia da integração nacional do território, na coesão territorial e na superação das brechas ou desequilíbrios nas economias regionais.

São inúmeras as estratégias que compõem o desenvolvimento regional, entre elas se encontram processos de estímulo ao investimento em projetos de dinamização econômica como zonas francas, estímulo a clusters produtivos, desenvolvimento de distritos industriais, concepção de megaprojetos de infraestrutura ou de localização industrial.

46 Caso emblemáticos e exemplares: Casos de regiões centrais e grandes áreas metropolitanas. Política de Cidades Intermediárias do Peru. Política de Mesorregiões do Brasil.

As implicações destas estratégias regionais sobre o desenvolvimento rural e o desenvolvimento urbano ou local, são de grande significado, atuam como fatores exógenos que condicionam as potencialidades das economias rurais e locais, definindo oportunidades ou ameaças, frente às quais é necessário reagir e ajustar as estratégias específicas deste tipo de desenvolvimento.

O desenvolvimento regional e as políticas que o apóiam estabelecem uma institucionalidade de nível nacional ou regional, que possuem diferentes expressões. As entidades territoriais, estados, departamentos, províncias ou governos autônomos, têm planos integrais de desenvolvimento que proporcionam o marco regional para as metas das estratégias rurais e locais. Porém, no nível nacional estas políticas são da alçada dos ministérios do planejamento, da integração ou do desenvolvimento regional, os quais têm a responsabilidade de articular os planos regionais, com o propósito de garantir uma lógica de desenvolvimento econômico, social e ambiental do conjunto nacional.

3.2 Ordenamento Territorial na Colômbia, seus Marcos Legislativos e Resultados da Implementação⁴⁷

Na Colômbia, o desenvolvimento rural e territorial são processos diferentes, não obstante, dividirem suposições e preocupações políticas e sócio-econômicas. As normas para o desenvolvimento rural estão fundamentadas, sobretudo, na promoção do desenvolvimento setorial agrícola, pecuário e pesqueiro; e as normas para o desenvolvimento territorial avançam em temas sobre descentralização, ordenamento, planejamento e desenvolvimento regional. Estas últimas englobam a zona rural, *as áreas não urbanas dos municípios*.

A experiência colombiana em matéria de desenvolvimento regional não é alheia a de outros países da América Latina, nos quais as teorias para o crescimento econômico orientam as políticas para diminuir as desigualdades entre as regiões; seja a partir de uma forte intervenção do Estado, como no período de 1950 a 1970, ou deixando atuar livremente as forças de mercado desde meados dos anos 90 ou, mais recentemente, favorecendo o processo de descentralização e as potencialidades endógenas das economias regionais e locais.

Na Colômbia o caráter descentralizador e regionalista de sua Constituição de 1991, reativa a discussão sobre a geografia econômica e o desenvolvimento regional. Somado a isto, situações como os impactos territoriais da globalização, a preocupação mundial com os temas ambientais, o componente territorial do conflito armado e os mesmos efeitos da descentralização em relação à vinculação

47 Como parte do processo de investigação se realizou uma série de entrevistas na Colômbia, setembro de 2009, a atores chaves com Oswaldo Porras e Henando González.

da sociedade na promoção do desenvolvimento econômico guiam o projeto e implementação de normas políticas para o desenvolvimento regional e para o desenvolvimento rural (MONCAYO, 2004).

3.2.1 Ordenamento Territorial e Descentralização

O processo de descentralização na Colômbia inicia-se na década de 80, tem o seu auge a partir da Constituição de 1991 e continua em andamento. As reformas do Estado de primeira geração iniciadas nos anos 80, delegaram as entidades territoriais a prestação de serviços como saúde, educação básica, água potável e assistência técnica agropecuária, transferindo para isso recursos financeiros.

Nesse momento, a preocupação era consolidar estes serviços nos espaços subnacionais, sem ocupar-se com políticas que contribuíssem com uma gestão eficiente das finanças públicas locais, estimularam o esforço tributário local, a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, entre outras (RESTREPO, 2005).

Mais recentemente, as leis para a descentralização na Colômbia, buscam além de reger as transferências de ordem fiscal e administrativa, resgatar a finalidade política da descentralização, propondo a criação de espaços de participação, como também o melhoramento na eficiência do gasto público.

Por outro lado buscam um novo ordenamento territorial que, a partir da *descentralização regional ajude a orientar o desenvolvimento do país como um conjunto sobre bases mais equilibradas* (RESTREPO, 2005, p.37). As iniciativas de regionalização na Colômbia estão negociadas na descentralização, sendo que, na maioria das vezes, os esforços foram concentrados na descentralização administrativa e financeira; deixando de lado o objetivo do desenvolvimento regional.

Os exemplos sobre a importância da descentralização, como veículo para o desenvolvimento regional, podem ser observados nos Planos Nacionais de Desenvolvimento; que desde 1982, especificam ações a serem desenvolvidas para possibilitarem que as regiões gerem e administrem com relativa autonomia seus próprios recursos, apoiando-se na reforma fiscal proposta pelo Governo o que certamente contribuirá para o fortalecimento e atualização das rendas dos Estados e municípios. "O anterior se complementará com o imperativo de que as regiões assumam a liderança na atenção de suas próprias necessidades e modernizem as instituições locais. Nesse contexto se fortalecerá o planejamento estadual e municipal, e a partir dele, se integrarão planos regionais segundo as características da população". (Plano Nacional de Desenvolvimento Mudança com Equidade 1982-1986).

Na década de 80, se consolida *a ideia de município como principal agente promotor de desenvolvimento* (CUERVO, 1997 apud MONCAYO, 2005 p.120); e

se foca na descentralização, os esforços de política regional, a qual não avança significativamente, independente de haver sido criado, a partir de 1985 as regiões de Planejamento Regional (CORPES), sobre as quais se falará mais adiante.

Posteriormente, a Constituição de 91 oferece o marco legal para propor uma nova ordem territorial entendida como a possibilidade de redefinir as competências entre os níveis de governo, repartir custos fiscais, revisar o mapa político administrativo e buscar, de alguma maneira, obter políticas de Estado diferenciadas. Com a nova Constituição foi demarcada uma mudança de Estado centralista a descentralizado.

Essa nova ordem territorial, contida no Título XI da Carta, estaria baseada em seis níveis de governo – estados, distritos, municípios, territórios indígenas, regiões e províncias. Especificamente, no caso de regiões e províncias, se faculta aos Estados e municípios sua organização por meio desses níveis, por meio de consulta popular, mas com a possibilidade de se implementar de maneira funcional *antes de atingir a implementação da efetiva divisão político administrativa* (TRUJILLO. 2005, p.201). A importância central dessas novas figuras territoriais reside na possibilidade que teriam de participar das rendas nacionais tal com fazem os municípios e os estados, administrar tributos e ter autoridade de eleição popular.

Além desta modificação quantitativa na nova organização territorial, qualitativamente a Constituição aprofunda os esquemas de descentralização indicando desde seu primeiro artigo o modelo de Estado Colombiano como: um Estado social de direito organizado em forma de República unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista, baseada no respeito à dignidade humana, no trabalho e na solidariedade das pessoas que a integram e na prevalência do interesse geral (COLÔMBIA, 1991).

Junto a isso se outorga em seu artigo 287⁴⁸, a autonomia dos diferentes níveis de governo no campo político, administrativo e fiscal. A Constituição também define os diversos mecanismos da participação cidadã como o referendun local, *cabildos* abertos, revogação popular de mandatos, consulta popular entre outros. Por outro lado, em matéria de ordenamento territorial, os artigos 356 e 357 do Título XII: Do regime Econômico e da Fazenda Pública, estabelecem o marco geral para a atribuição de funções das entidades territoriais e a distribuição de repasses.

48 As entidades territoriais possuem autonomia para a gestão de seus interesses e dentro dos limites da Constituição e da lei. Em virtude disso terão os seguintes direitos: 1. Governar-se com autoridades próprias; 2. Exercer as competências que lhes correspondam; 3. Administrar os recursos e estabelecer os impostos necessários para o cumprimento de suas funções; participar nas rendas nacionais. (Artigo 287 da Constituição Política da Colômbia, Colômbia 1998).

Posteriormente, tais artigos foram modificados pelos Atos Legislativos 01 de 2001, e 04 de 2007, criando-se o Sistema Geral de Participações dos estados, distritos e municípios (Ato Legislativo 01/2001), e priorizando a prestação e a ampliação de cobertura dos serviços de saúde, educação pré-escolar, primária, secundária e média; água potável e saneamento básico; com ênfase na população pobre. (Ato Legislativo 04/2007). Este Ato Legislativo também estabelece a criação de uma estratégia por parte do Governo Nacional, para o monitoramento, seguimento e controle integral das despesas executadas pelas entidades territoriais com recursos do Sistema Geral de Participações.

Os artigos da constituição sobre delegação de competências e distribuição de repasses, assim como os atos legislativos mencionados, são regulamentados pelas Leis 60 de 1993, Lei 617/2000, Lei 715 de 2001 e 1176 de 2007, por meio das quais se fortalece a descentralização, se ditam disposições para racionalizar o gasto público, se forma o Sistema Nacional de Participação, e se ditam normas orgânicas em matéria de recursos e competências.

A grande modificação em ordenamento territorial que surgiu com o desenvolvimento da Constituição de 1991 foi o da distribuição de competências e recursos, priorizando a responsabilidade do local no desenvolvimento geral do País.

Em relação à atribuição outorgada pela Constituição para a criação de regiões e províncias, no seu artigo 306 define que dois ou mais Estados poderão constituir-se em regiões administrativas e de planejamento com personalidade jurídica, autonomia e patrimônio próprio. Seu objetivo principal será o desenvolvimento econômico e social do respectivo território. (COLÔMBIA, 1998).

Em menor nível geográfico, as províncias se constituem em municípios ou territórios indígenas circunvizinhos, pertencentes a um mesmo Estado (Artigo 321 da Constituição Política da Colômbia, COLOMBIA, 1998).

Por meio de uma lei orgânica⁴⁹ de ordenamento territorial (LOOT) seriam estabelecidas as condições para a modificação da região ou província em entidade territorial, assim como as atribuições, os órgãos de administração e os recursos. Da mesma forma, em qualquer dos dois casos, deveria ser submetido ao referendun dos cidadãos.

49 Uma Lei Orgânica é um ato normativo proferido pelo Congresso da República, com uma hierarquia superior às leis comuns, é ordenadora, possui caráter de permanência e estabilidade, não tendo nível normativo institucional; limita-se aos temas que lhe são atribuídos pela Constituição e requer para sua aprovação, a maioria absoluta dos votos de uma outra câmara legislativa. Como requisitos, a LOOT deve ser uma lei abrangente, que oriente não somente a atuação legislativa, mas também os fundamentos com base nos quais as diferentes instâncias, autoridades, atos e demais aspectos que afetem a matéria do ordenamento territorial devem consultá-la dentro de parâmetros precisos, unívocos e explícitos (COLÔMBIA, DNP, 2007).

De 1992 até 2001 foram apresentados 15 projetos de LOOT (ESTUPIÑAN, 2005) Isto sugere que as chances de uma institucionalização de maneira formal das regiões e / ou províncias como entidade político administrativa permanecem omissa. As principais resistências surgem devido à sensibilidade dos temas que representam um novo ordenamento territorial. De um lado a divisão de poder, já que a criação de uma região supõe redefinir as áreas eleitorais que tradicionalmente apóiam a organização estadual. Por outro lado está a resistência de ordem fiscal, porque uma nova estrutura territorial significa o pagamento de um novo imposto, uma vez que lhe é facultada a participação na renda nacional e a cobrança de impostos. O que se divide entre nação, municípios e estados, deveria ser dividido, também, entre regiões, províncias e comunidades indígenas.

A falta de regulamentação dos artigos que na Constituição faculta à construção destas novas entidades leva a avaliar a pertinência da constituição das regiões ou províncias como outra estrutura administrativa. Existem evidências sobre associações de entidades territoriais que dividem, em certas matérias, interesses que vão mais além de suas jurisdições, sem a necessidade de estarem formalmente constituídas.

Na prática se formaram organizações territoriais, produtos de interesse e dinâmicas comuns como cultura, atividade econômica, temas ambientais, ou conflitos mesmos. Se bem que a Constituição considere que somente poderão ser criadas regiões como soma de Estados ou províncias, como soma de municípios. A prática da configuração territorial tem mostrado é que uma região é um processo que se constitui a partir da construção coletiva, na qual devem confluir interesses de muitos atores, e onde devem ser consolidadas as bases econômicas, que permitam o desenvolvimento autônomo desses espaços territoriais.

Um tema pouco desenvolvido dentro das possibilidades que outorga a Constituição⁵⁰ é a criação de normas de administração financeira e política, fora da divisão territorial existente. Em particular, esta figura permite ressaltar um importante elemento com relação a esse estudo, que demonstra que para promover o desenvolvimento não é necessário existir exclusivamente determinantes políticas ou fiscais, podem ser criados espaços utilizando-se de outras dinâmicas territoriais.

Nesse sentido a reflexão se orienta para a geração de um ordenamento territorial flexível que permita manejar o desenvolvimento e resolver os temas da pobreza e qualidade de vida. As políticas devem estar focadas para a solução dos problemas do cidadão comum, serviços, habitação, atividade agropecuária, saúde,

50 Artigos 285, 302 e 320 da Constituição Política da Colômbia (1998).

salário. O desafio está na construção de territórios competitivos que reduzam brechas regionais, em resumo, passar de um desenvolvimento desequilibrado a um inclusivo.

O tema da distribuição regional do poder e da mudança institucional que cria uma nova reforma territorial para a Colômbia foi entendido pelos constituintes; e na Carta se deixaram alternativas para que os estados e municípios pudessem se organizar por regiões ou províncias de maneira funcional, como seria o caso das regiões de planejamento sobre as quais se tratará no seguinte parágrafo.

O processo de descentralização e ordenamento territorial na Colômbia tem uma história de quase 18 anos e as lições são muitas, mas em particular cabe ressaltar a potencialidade de mobilização social sobre o tema “se bem que a história tenha nos mostrado como incorremos em alguns erros na hora de tentar implementar o conceito de regionalização em nosso país, creio que agora nos encontramos diante de uma oportunidade única para alcançar que o mesmo se introduza entre nós, com a grande virtude que não será resultado de uma imposição do Congresso da República, mas simples corolário de um frutífero processo de associação”. Em minha opinião, essa aproximação reconhece um dos aspectos mais importantes do ordenamento territorial: sua condição de fenômeno social que deve ser movido pela mesma força da sociedade (TRUJILLO, 2005).

3.2.2 Desenvolvimento de Planejamento Regional

O planejamento regional é outro dos meios, que em conjunto com a descentralização foram regulamentados em busca do desenvolvimento regional na Colômbia. Em 1985 com a Lei 76 foi criado o Conselho Regional de Planejamento Econômico e Social (CORPSES) para a região Costa Atlântica, que dá atribuições especiais ao Presidente da República para a criação de outros Conselhos Regionais e dispõe sobre o planejamento regional.

Posterior a criação do CORPES Costa Atlântica se criam seus homólogos nas regiões, Ocidental, Centro-Leste, Amazônia e Orinoquia.

As principais funções destes organismos eram: i) Garantir um planejamento equilibrado de desenvolvimento das regiões; ii) Propiciar e fortalecer a integração econômica e social das entidades territoriais que compreendem cada região; iii) Dotar as regiões de instrumentos suficientes e eficazes para contar com maior capacidade e autonomia na administração de seu próprio desenvolvimento; iv) Estabelecer laços permanentes de coordenação interinstitucional entre os níveis administrativos nacional, estadual e municipal, especialmente no relacionado ao planejamento; v) Assegurar a participação das regiões na elaboração dos planos regionais que devem ser incluídos como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; vi) Permitir a participação das regiões na

elaboração do orçamento anual de gastos da Nação e nas atividades de avaliação de sua execução (COLOMBIA, 1985).

Apesar da importância dessas instâncias, em termos de desenvolvimento regional, a burocratização que sofreram e os esquemas clientelistas sob as quais foram operadas fizeram com que se desviassem de seus objetivos centrais. Desmontados no primeiro semestre de 2000, se esperava que fossem substituídas pelas Regiões Administrativas e de Planejamento (RAP) que não agrupariam mais de dois estados e estavam propostas em um dos tantos projetos da Lei Orgânica de Ordenamento Territorial (LOOT) mencionada anteriormente.

OS CORPES deixaram como aprendizado a identidade de algumas regiões historicamente marginalizadas nos centros políticos do poder como a Amazônia e a Orinoquia. De sua experiência surgiram importantes elementos como a tradição e o reconhecimento da figura regional como ente negociador ante o Estado. A soma dos estados como força conjunta trás equilíbrios importantes, por exemplo, no campo político entre grandes estados com muito peso eleitoral no Congresso como, por exemplo, a Antioquia e menores como os mencionados anteriormente.

Retomando o tema do planejamento regional, o atual Plano Nacional de Desenvolvimento (2006-2010) em seu capítulo sobre a Dimensão Regional assinala a caracterização e tipificação de territórios como meio para *orientar estratégias integrais e diferenciadas para a promoção de um desenvolvimento territorial mais equilibrado* (COLÔMBIA, 2007).

No desenvolvimento dessa disposição, mas também avançando em processos que vinham sendo construídos no país desde 2004⁵¹; o DNP trabalha na caracterização e definição de tipologias territoriais em conjunto com exercícios de prospectiva que contribuam com a identificação de visões de futuro regionais, que por sua vez, orientem as estratégias de desenvolvimento para o País. Surge com isso o interesse de pensar no regional como uma identificação de anseios, identidades, culturas e expectativas em uma clara busca por regiões mais competitivas.

A heterogeneidade de um País como a Colômbia cobra destaque nesta proposta, justificando-se, ainda mais, a necessidade de pensar o desenvolvimento em termos de políticas regionais diferenciadas, as quais reconheçam que cada

51 Na verdade os antecedentes deste processo remontam a 1994. Por meio do Decreto 2100, do mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Competitividade. Posteriormente, em 1998, a Comissão Mista de Comércio Exterior, assume as funções de Conselho de assessoria Presidencial em temas de produtividade e competitividade, elaborando, por sua vez, o Plano Estratégico Exportador 1999-2009 que dá suporte a Política Nacional de Produtividade e Competitividade. Esta Política cria os Comitês Assessores Regionais de Comércio Exterior (Carce) que são assimilados, a partir de 2005, como as Comissões Regionais de Competitividade.

região tem capacidades distintas institucionais, econômicas, sociais, fiscais e que, é com base nessas capacidades que irá atuar.

Sobre a perspectiva de planejamento para o desenvolvimento regional, o propósito principal desta estratégia é criar condições para encarar o processo de internacionalização da economia, sobretudo, preparar-se para os Tratados de Livre Comércio. Busca-se identificar as fortalezas e debilidades dos diferentes setores em competência, a realidade dos setores produtivos de algumas regiões e identificar junto aos estados os temas centrais de competitividade.

A construção de uma Agenda Interna para a Produtividade e a Competitividade se inicia com a elaboração de documentos, onde fossem identificados os sistemas produtivos mais relevantes, no sentido de potencializar o desenvolvimento econômico; e, a partir disto, identificar os requisitos em investimentos, tipo infraestrutura, ciência e tecnologia, para iniciar a consolidação das propostas.

Um elemento mencionado como inovador na construção da Agenda Interna é o papel determinante que teve a sociedade civil durante todo o processo. *Expandiu-se por meio de um processo social construído de baixo para cima, a partir da participação cidadã. A visão isolada de um processo não é a mesma que a visão compartilhada do país, a partir das regiões, a partir daqueles que a vivenciam e opinam frequentemente* (COLÔMBIA, DNO, 2005b).

Além do valor positivo que possui a vinculação da sociedade na elaboração de uma proposta de agenda de produtividade e competitividade, vale a pena mencionar que somente 20 estados, dos 32 do país, participaram no processo e há documentos mais elaborados que outros; alguns com projetos estratégicos e outros somente com sugestões. Isto se deve, em grande parte, a adesão voluntária dos estados ao convite do Governo.

Frente a isto, é importante ressaltar que o mesmo exercício de planejamento regional (âmbito estadual) aprofunda as diferenças regionais e deixa de lado regiões historicamente marginalizadas das ações para promover o desenvolvimento econômico do país. As agendas mais elaboradas e mais justificadas são as dos estados mais desenvolvidos o que gera certo desequilíbrio. O desafio parte do pensamento de uma proposta de criação de capacidades que permita a todos competirem nas mesmas condições.

Por outro lado, o trabalho da agenda durante 2004 mostrou a necessidade da criação de uma base institucional que pudesse liderá-lo. Nesse sentido, por meio do CONPES⁵² 3439 de agosto de 2006 se cria o sistema Administrativo

52 Conselho Nacional de Política Econômica e Social.

Nacional de Competitividade (SNC); define-se que a Comissão Nacional de Competitividade seja o principal organismo assessor do Governo Nacional em termos de competitividade; estabelece-se que a secretaria técnica do Sistema seja da alçada do diretor do DNP; e organiza-se a criação de uma Política Nacional de Competitividade. Nos estados, como expressão regional do SNC, são criadas as Comissões Regionais de Competitividade, as quais recolhem a experiência, inclusive do Carce.

O Sistema Nacional de Competitividade se constitui no espaço onde o setor privado se organiza sobre o setor público. O trabalho, nesta via, criou novas instituições, fóruns, articulações que levaram a converter as agendas em planos estratégicos de competitividade que serão respaldados pelas bases do sistema, em conjunto com a criação do Conselho Nacional para a Competitividade. Todo esse esquema visa orientar a elaboração de planos "regionais" que são na verdade estaduais e agora são vistos como instrumentos a serem coletados pelo Governo Nacional e Estadual com uma linha de desenvolvimento em longo prazo.

As Agendas de Produtividade e Competitividade são o instrumento de política, que, atualmente, se vislumbra como a estratégia mais consistente em matéria de desenvolvimento regional. Chama, também, a atenção que os setores vinculados são representantes de corporações e grandes empresas, ficando novamente marginalizados, setores cujas associações não estão consolidadas e/ou representam grupos populacionais como as minorias étnicas, famílias de lavradores, entre outros.

As propostas, ainda, não lograram consolidar-se para o desenvolvimento regional, em grande parte por falta de articulação entre as instâncias nacionais e a local, o que dificulta a implementação do desenho a nível nacional. Instâncias como o Planejamento Nacional, INCODER, as Secretarias de Planejamento dos Estados, são visualizadas como instâncias teóricas pelos municípios e, que segundo eles apresentam ações em dimensões diferentes ao local, o que dificulta seu ajuste às dinâmicas dos territórios.

O planejamento de baixo para cima teve seus avanços em zonas de alto desenvolvimento competitivo, como a Zona Sabana Centro do Estado de Cundinamarca, que reúne os 11 municípios mais competitivos do Estado. Na Cidade Região (Bogotá-Cundinamarca)⁵³, construíram-se zonas francas, definiram-

53 Cidade Região de Bogotá-Cundinamarca; Iniciativa do Governo do Distrito Capital durante a administração de Antanas Mockus (2001-200) junto com o Governo do Departamento de Cundinamarca-CAR, a Câmara de Comércio de Bogotá, o Governo Nacional, associações de produtores, setor acadêmico entre outros. Em 2001, inicia-se a construção de uma proposta que se concretiza em 2003 com o documento "Bogotá-Cundinamarca", para uma região competitiva e posteriormente se ajusta à nova institucionalidade e propostas do Governo Nacional. Na atualidade é apresentada como a Agenda Interna para a Produtividade e Competitividade da região Bogotá-Cundinamarca.

se áreas de industrialização e houve avanços em obras de infraestrutura de grande envergadura que estão em compasso de espera por recursos já planejados.

As iniciativas existem, mas a situação fiscal atual do país faz com que estas sejam adiadas e que os governos locais lutem para manter no interior dos municípios seus recursos pensando em solucionar temas estratégicos e de longo prazo. Propõem-se o desafio de construir uma política de desenvolvimento regional com enfoque diferenciado que atenda a heterogeneidade do país e que proponha formas de organizar o território de maneira equilibrada, superando a ideia de fazer somatória de políticas setoriais.

Na Colômbia os desequilíbrios regionais estão ainda presentes apesar das ações já em andamento pela descentralização e os exercícios de planejamento. O êxito de ações como a Agenda Interna pode ser evidenciado em cidades e capitais de Estados que concentram 70% da produção industrial como é o caso da Cidade Região Bogotá Cundinamarca.

Sem tirar o mérito de estratégia de tal envergadura, cabe perguntar se não é necessário, em conjunto com ações já mencionadas, trabalhar no fortalecimento do desenvolvimento humano; permitindo que os habitantes *dos territórios com precário ou médio desenvolvimento, possam ter acesso ao conhecimento e a oportunidade de participar, fatos que devem ser pensados no futuro em termos de corrigir esta grande diferença* (ESPINOSA; PORRAS; SANCHÉZ, 2005, p.76).

3.2.3 Ordenamento Físico Espacial

Os marcos legislativos tratados, nesta seção, desenvolvem duas áreas estratégicas para o ordenamento territorial. O primeiro é o ordenamento físico do território em escala municipal e, o segundo, relacionado com a regulamentação para o uso dos recursos naturais.

a) Legislação de Ordenamento Territorial Local

O capítulo terceiro da Constituição de 1991, sobre o regime municipal, declara o município como entidade fundamental da divisão político-administrativa e sua função é prestar os serviços públicos que determine a Lei. Além de outras disposições deverá ordenar o desenvolvimento de seu território. (COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 1998).

Junto com esse este artigo os artigos 58, 80, 313 e 334 da Constituição, dão as orientações gerais do marco normativo para o ordenamento do território municipal. As matérias a que tais artigos se referem são: o direito a propriedade privada; planejamento e gerenciamento dos recursos naturais; regulamentação, por parte dos Conselhos Municipais, do uso do solo, entre eles o controle das

atividades relacionadas com a construção e alienação de imóveis destinados a moradia, como também relacionados com as normas para o controle, a preservação e a defesa do patrimônio ecológico e cultural do município.

Por último o artigo 334 se refere à direção geral da economia que está a cargo do Estado; sendo que, entre outros aspectos, o Estado deverá “intervir para dar pleno emprego aos recursos humanos e assegurar que todas as pessoas, em particular as de menor poder aquisitivo, tenham acesso efetivo aos bens e serviços básicos. Também para promover a produtividade e competitividade e o desenvolvimento harmonioso das regiões” (COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 1998, p.234).

No desenvolvimento de tais disposições a Lei 388 de 1997, se inspirou na legislação espanhola do solo em sua versão de 1992 (MALDONADO, 2008) e se intitula Lei de Desenvolvimento Territorial; apesar de seu enfoque, principalmente, urbano como é demonstrado nos princípios que promulga ao buscar “dotar os municípios de mecanismos que permitam promover o ordenamento de seu território, o uso equitativo e racional do solo, a preservação e defesa do patrimônio ecológico e cultural, a prevenção de desastres assim como a execução de ações urbanísticas eficientes”.

Esta visão é demonstrada por meio dos objetivos da Lei, que buscam garantir que a utilização do solo se ajuste a função social da propriedade, efetive os direitos a habitação e serviços públicos, zele pela criação e defesa de espaço público, proteja o meio ambiente, que promova a concordância da Nação com as entidades territoriais, assim como suas autoridades ambientais, administrativas e de planejamento, para ordenar o território em busca de melhoramento na qualidade de vida de seus habitantes, facilite a execução de atuações urbanas integrais integrando as iniciativas municipais com a política urbana nacional e os recursos das entidades encarregadas de seu desenvolvimento.

Por outro lado, a Lei 388 em seu artigo 3º dita que o ordenamento do território, como função pública, deve possibilitar aos habitantes o acesso às vias públicas, infraestrutura de transporte e outros espaços públicos, atender os processos de mudança no uso do solo e adequá-lo a áreas de interesse comum, procurando racionalizar sua utilização e buscando o desenvolvimento sustentável, assegurar o melhoramento da qualidade de vida dos habitantes, a distribuição equitativa das oportunidades e os benefícios do desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural e natural, e melhorar a segurança dos assentamentos humanos diante dos riscos naturais.

O ordenamento territorial, no marco desta Lei, compreende, então, um conjunto de ações político-administrativas e de planejamento físico a cargo dos municípios ou distritos e áreas metropolitanas, no exercício de sua função pública. *O município deverá dispor de instrumentos eficientes para orientar o desenvolvimento*

do território sob sua jurisdição e regulamentar a utilização, transformação e ocupação das áreas, de acordo com as estratégias de desenvolvimentos sócio-econômicos e em harmonia com o meio ambiente e as tradições culturais e históricas. (COLÔMBIA, CONGRESSO DA REPÚBLICA, 1997, Artigo 5º).

Cada município deverá elaborar um Plano de Ordenamento Territorial-POT estruturado por três componentes: o geral, o urbano e o rural. O primeiro relacionado com os objetivos e estratégias de longo prazo; o segundo definido como um instrumento para administração do desenvolvimento e ocupação do espaço físico (classificado como solo urbano ou solo de expansão urbana); e, por último, o componente rural, definido como um instrumento para garantir a adequada interação entre os componentes rurais e a liderança municipal; assim como a conveniente utilização do solo rural e as atuações públicas para administrar as infraestruturas e equipamentos básicos para o serviço das populações rurais (COLÔMBIA, CONGRESSO DA REPÚBLICA, 1997, Artigos 11, 12, 13 e 14).

Para formular os POT foi dado aos municípios um prazo de 18 meses a partir da sanção da lei (18 de junho de 1997). O prazo foi cumprido por um único município, Armênia, isso fez com que o prazo fosse ampliado até dezembro de 1999, com a edição da Lei 507 desse ano. Em 1999, 35 municípios haviam adotado o Plano, em 2000 já eram 442 e para 2004 se contava com 980 POT elaborados (CAICEDO, 2007).

Assinala-se como causa dessa baixa implementação a dificuldade dos municípios na utilização de alguns dos instrumentos definidos pela Lei como, por exemplo, a aquisição voluntária, a expropriação judicial ou expropriação administrativa para compra de terra, ocasionado pela pouca assistência técnica que foi oferecida aos municípios. A Lei 388 fundamentou a função pública do urbanismo, outorgando instrumentos de atuação às administrações municipais no sentido de reorientar, com eficácia o crescimento urbano e para regular o aproveitamento do solo. Entretanto, a falta de uma aplicação sistemática e articulada desses instrumentos, levou os municípios a não modificarem de forma total suas características, mantendo uma tendência não racional na expansão urbana (CAICEDO, 2007)

Um dos principais inconvenientes surgiu frente à pressão pelo cumprimento da norma de construção dos planos e seus prazos específicos. O planejamento não era uma das preocupações das prefeituras municipais, não se contava com escritórios de planejamento para a coordenação dos esforços e ações. O manejo do uso do solo estava regulamentado por licenciamentos de construção e atenção à infraestrutura municipal, como atividades isoladas dentro das estruturas do governo local.

Nessas condições, para a elaboração desses planos não se contou com um assessoramento responsável e de acordo com as necessidades locais. A falta de acompanhamento a processos de capacitação e formação e a debilidade das equipes municipais implicaram que em muitos casos, a elaboração dos processos ficasse nas mãos de consultores que, não necessariamente, contavam com suficiente capacidade técnica e que tenderam a uniformizar e repetir receitas e formatos (Copello, 2008:63).

Outro aspecto que dificulta a implementação da Lei é a expedição de normas, por parte do Governo Nacional, de forma *um tanto caótica em função de conflitos conjunturais, problemas pontuais e inclusive interesses particulares* (MALDONADO, 2008, p.47). Esta figura como os determinantes de maior hierarquia⁵⁴ definidos na norma, ao invés de ajudar a harmonizar ocasionou imposições a nível Nacional. “Recentemente, a Lei Nacional do Plano de Desenvolvimento⁵⁵ (que muda a cada quatro anos, reflete o programa de governo de cada presidente) estabeleceu a possibilidade de desenvolver projetos nacionais de interesse social que poderiam ignorar a legislação local do uso do solo” (MALDONADO, 2008, p.4).

É assim que, para o ordenamento territorial, é mantida a tensão entre o nível nacional e municipal. Uma das possíveis saídas para diminuí-la, conforme estabelecido pela Lei 388 de 1997, é implantar mecanismos de coordenação e complementariedade para que as autoridades municipais possam exercer sua função pública de ordenamento territorial e garantir direitos coletivos e sociais como aqueles do meio ambiente saudável, o espaço público, a participação nos ganhos de capital derivados da ação urbanística do Estado, a produção do solo urbanizado de modo ordenado ou a moradia digna (2008, p.50).

Finalmente, vale a pena salientar que a Lei 388 de 1997, embora seja um instrumento focado no ordenamento e uso do solo urbano, é uma ferramenta jurídica de alta qualidade técnica que oferece aos administradores municipais os meios para a gestão urbana sob uma perspectiva de função pública. Os doze anos de vigência da Lei, com poucas modificações no seu conteúdo, permitiram a apropriação e a implantação da mesma nas cidades colombianas, de maneira lenta e efetiva.

54 Devem ser levados em conta pelos Planos de Ordenamento Territorial, estes determinantes tem a ver com os distintos aspectos ambientais (desde a gestão de risco até os sistemas de áreas protegidas), com o patrimônio cultural, incluindo o histórico, artístico e arquitetônico com a sinalização e localização das infra-estruturas relativas à rede rodoviária nacional e regional, portos e aeroportos, sistemas de abastecimento de água, saneamento e fornecimento de energia, assim como as diretrizes de ordenamento para suas áreas de influência e os componentes de ordenamento territorial, correspondente a eventos metropolitanos quando exista esta figura (MALDONADO, 2008, p.47).

55 Lei 1151 de 2007 onde está inserido o Plano de Desenvolvimento 2006-2010.

Um elemento colocado como crucial para avançar no uso da norma é o fortalecimento das capacidades nas administrações locais que permitam a compreensão da norma e de todos os instrumentos que define.

Ao completar os 10 anos da Lei, se avaliou o significado que tinha para as administrações municipais. Chegou-se à conclusão que a Lei permitiu passar do planejamento pontual, reduzido aos Códigos de Urbanismo, conforme acontecia antes, ao ordenamento baseado numa visão de território no âmbito, pelo menos de médio prazo, com obrigações dos governos municipais perante a cidadania que viabilizem superar a performance que somente seguia o vai e vem dos interesses que se manifestavam, sejam referentes à administração ou sobre os conselhos municipais. A normativa tem se convertido simplesmente num componente, dentro de um conjunto mais amplo de instrumentos e de um marco regulador mais estável, que obriga os diferentes interesses a expressar em suas manifestações simultaneamente, levando diretamente à mesa de discussão, a necessidade de um balanço geral de propostas e interesses (MALDONADO, 2008, p.62).

b) Legislação para o Ordenamento Ambiental

O Artigo 80 da Constituição Política da Colômbia determina que o Estado planejará o manejo e aproveitamento dos recursos naturais para garantir o seu desenvolvimento sustentável, sua conservação, restauração ou substituição (COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 1998). Junto com este artigo, aproximadamente outros 60 Artigos da Constituição tratam o tema de um ambiente saudável como direito e interesse coletivo ou a proteção, manejo e regulamentação no uso dos recursos naturais ou no desenvolvimento sustentável (RODRIGUEZ, 2007).

A influência dos movimentos ambientais no fim da década dos anos 80, concretizados na Cúpula do Rio em 1992, chegou à Colômbia, ficando manifestados no texto da Constituição e posteriormente em 1993, com a promulgação da Lei 99, por meio da qual se originou o Ministério do Meio Ambiente e o Sistema Nacional Ambiental – SINA.

A Lei 99 introduz elementos como o zoneamento de uso do território para o seu próprio ordenamento territorial; a regulamentação nacional sobre o uso do solo referente aos seus aspectos ambientais; as agendas ambientais para o ordenamento e manejo de bacias hidrográficas, assim como outras áreas de manejo especial; a regulamentação ambiental de assentamentos humanos e atividades econômicas, como também a regulamentação de usos de áreas de parques nacionais naturais (MASSIRIS, 1999).

Dentre outros aspectos, o citado Sistema visa ordenar uma série de componentes desconexos que conformavam a institucionalidade colombiana em assuntos de recursos naturais e careciam de uma ordem administrativa para a gestão

ambiental. Neste sentido, o SINA é o conjunto de orientações, normativas, atividades, recursos, programas e instituições que permitem o andamento dos princípios gerais ambientais contidos na Lei 99 de 1993 (COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 1993).

Um dos componentes do Sistema que merece atenção especial no tema que se lida neste documento, são as Corporações Autônomas Regionais – CAR. Estas Corporações ocupam, depois do Ministério do Meio Ambiente, o segundo lugar em hierarquia dentro do Sistema, seguidas pelos Departamentos e os Municípios.

Algumas destas corporações foram criadas na década de 50, como é o caso da Corporação Regional do Valle del Cauca – CVC (1954), formada à imagem e semelhança da Tennessee Valley Authority (MONCAYO, 2005; RODRIGUEZ, 2007). A missão da CVC era impulsionar o desenvolvimento da região do Valle del Cauca utilizando múltiplos usos das águas da bacia alta do Rio Cauca, dentre eles o aproveitamento energético. A partir da criação dessa Corporação, se fundaram outras com diversos propósitos, dentre das quais a proteção dos recursos naturais. Atualmente existem 34 Corporações constituídas como as principais autoridades ambientais regionais.

As Corporações são instituições públicas, com autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio e personalidade jurídica. Sua função é administrar, dentro de sua jurisdição, o meio ambiente e os recursos naturais renováveis assim como promover o desenvolvimento sustentável. Estão compostas pelas entidades territoriais que, pelas suas características, constituem geograficamente um mesmo ecossistema ou conformam uma unidade geopolítica, biogeográfica ou hidrogeográfica (COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 1993, Artigo 23).

Por outro lado, de acordo com o Artigo 63 da citada Lei 99, em termos de planejamento ambiental, as instituições territoriais deverão seguir os princípios de harmonia regional, gradação normativa e rigor subsidiário. Isto significa que as entidades territoriais (departamentos, municípios, territórios indígenas ou outros que a Lei defina) deverão exercer as suas funções, em relação ao meio ambiente, de maneira coordenada e harmônica; tendo como referência as normas de caráter superior que garanta um manejo unificado, racional e coerente dos recursos naturais renováveis, patrimônio da nação. A gradação normativa faz referência à hierarquia que têm as normas ditadas por instituições superiores dentro do SINA, como é o Ministério do Meio Ambiente e as Corporações Autônomas Regionais, frente às normativas ambientais ditadas pelas instituições territoriais e, por último, o rigor subsidiário determina que as normas e medidas de política ambiental poderão ser sucessiva e respectivamente mais rigorosas embora não mais flexíveis (COLÔMBIA, CONGRESSO NACIONAL, 1993).

O Artigo 63 da Lei é regulamentado pelo Decreto 1200 de 2004 por meio do qual se determinam os instrumentos de planejamento ambiental. Além de definir

detalhadamente os tipos de instrumentos e os conteúdos que deveriam ter, o Decreto explícita a relação das Corporações Autônomas Regionais com o SINA. Estas deverão obedecer a uma mesma política que permita que os mecanismos de planejamento, execução e controle sejam harmônicos, homogêneos e coerentes entre si, de modo que viabilize o acompanhamento e avaliação integral da Política Ambiental Nacional (COLÔMBIA, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004).

Estas disposições procuram, dentre outros aspectos, organizar as ações das Corporações Autônomas Regionais no âmbito do Sistema Nacional na busca do cumprimento de propósitos nacionais como são as metas estabelecidas pela Cúpula do Milênio e as definidas na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo (2001). Ao mesmo tempo, era necessário organizar a gestão de tais Corporações, muitas das quais não desempenham eficientemente as suas funções, convertidas em organizações burocráticas com altos índices de corrupção. Isto ocasionou que o Governo Nacional, em 2003, cogitasse a possibilidade de liquidá-las. No entanto, embora essa realidade, um grupo significativo de Corporações cumpre estritamente suas funções e servem como referência da institucionalidade ambiental.

Na década dos 90 existiam regras claras em matéria ambiental o que, por sua vez, facilitou a implementação de outras normas para o ordenamento territorial como a Lei 388 de 1997. Aproximar os objetivos ambientais aos do desenvolvimento urbano não é tarefa fácil.

O ordenamento físico espacial, seja pela Lei 388 de 1997 ou pela Lei 99 de 1993, tem na Colômbia um importante viés setorial fazendo com que as funções sobre este particular sejam delegadas em diversas instâncias e níveis territoriais que não necessariamente conduzam à articulação e ao ordenamento do território de maneira coerente e harmoniosa.

Com os POT, o ordenamento territorial está sendo limitado ao urbano, ignorando que “toda entidade territorial é um espaço geográfico integral, resultado da articulação de estruturas urbanas e rurais de tipo físico-natural, econômicas, sócio-culturais e político-administrativas, cujas formas organizativas e funcionamento são afetados por forças tanto internas como externas das que resultam as formas de uso e ocupação que, em um determinado momento, queremos modificar. Neste contexto, o ordenamento territorial é, principalmente, uma política integral, de natureza técnica-política que, em essência, busca atuar sobre a ordem territorial existente para induzir novos cenários de desenvolvimento, uso e ocupação que se ajustem a uma imagem alvo previamente definida pela sociedade” (MASSIRIS, 1999, s.p.).

c) Processos de Construção da Legislação em Ordenamento e Desenvolvimento Regional

As iniciativas para ordenar e regulamentar a matéria de ordenamento e desenvolvimento territorial na Colômbia; surgem, principalmente, dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme disposto pela Constituição Política de 1991.

O marco normativo para o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional teve desenvolvimentos setoriais, na ausência da Lei Orgânica para o Ordenamento Territorial (LOOT) prevista na Constituição – Artigo 151 e Título XI. Em matéria de regulamentação de competências e recursos, existem Leis como a 60 de 1993 e 715 de 2001, as duas iniciativas do Executivo; a Lei 99 de 1993 que regulamenta a operação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINA) e a Lei 388 de 1997 do Desenvolvimento Territorial, propostas também a partir do Executivo.

No referente à LOOT, tanto no Poder Executivo como no Legislativo, vêm-se realizando, por um período de 18 anos, esforços na busca de sua aprovação no Congresso Nacional. Segundo registro da Comissão de Ordenamento Territorial da Câmara de Representantes, a última tentativa foi apresentada pelo Senador Indígena Ernesto Ramiro Estácio, em 2008.

A busca de uma lei orgânica de ordenamento territorial, indica que as ferramentas jurídicas contidas nos projetos de lei tenham a capacidade de viabilizar que a regionalização no país, entendida como divisão político-administrativa, termine sendo o corolário natural de um processo de regionalização funcional entre dois ou mais departamentos que poderiam terminar trabalhando conjuntamente pelo fato de pertencer a uma região natural ou a uma região histórica. Pode ser afirmado que a lei que possibilite a associação de dois ou mais departamentos para que aproveitem suas vantagens comparativas e suas economias de escala para atender demandas de forma mais eficiente e eficaz e sem que necessariamente conformem uma região administrativa e de planejamento (TRUJILLO, 2005: P.203).

Uma alternativa seria o fortalecimento das institucionalidades existentes e o aproveitamento dos recursos jurídicos oferecidos pela própria Constituição para a associação entre departamentos do país. Talvez, tendo em mente a criação da região ou província, no estrito uso do termo, na medida em que as diferentes entidades possam associar-se para gerar alianças estratégicas e criar figuras competitivas.

3.3 Marco Setorial e Territorial no México

3.3.1 Marco Jurídico de Ordenamento Territorial

O México dispõe de um importante marco jurídico que tem acompanhado a evolução dos esforços em matéria de políticas de ordenamento territorial. Este

marco está baseado na Lei Geral de Assentamentos Humanos de 1976 (com posteriores modificações em 1981 e 1983), que faz referência pela primeira vez ao ordenamento territorial com os assentamentos humanos. Além disto, esta lei propõe a ideia de integrar o planejamento ambiental ao desenvolvimento urbano-regional por meio dos planos ecológicos. Na década de 1980, promulgaram-se três iniciativas mais: a Lei Federal de Proteção ao Ambiente (1982); a Lei Geral de Planejamento (1983); e a Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente – LGEEPA – (1988, modificada em 1996); que fazem referência ao ordenamento ecológico, buscam coordenar as ações territoriais e setoriais com o desenvolvimento nacional e propõem a regulamentação do uso do solo e as atividades produtivas para proteger e preservar o meio ambiente e os recursos naturais, respectivamente.

Ao final dos anos 90, criou-se o Grupo Interinstitucional de Ordenamento Territorial – GIOT – para que o ordenamento adquira um caráter multidisciplinar e integral entre a dimensão territorial e o planejamento do desenvolvimento. O GIOT foi responsável pelo estabelecimento das bases dos Programas Estatais de Ordenamento Territorial – PEOT – que abrangiam os sub-sistemas natural, econômico e social como sua estrutura fundamental, cuja elaboração por parte das instituições federativas iniciou-se em 2000. É neste âmbito que surgem em 2001 o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento do Território (2001-2006) estabelecendo o ordenamento territorial como instrumento de planejamento nacional e uma política territorial com enfoque regional com vistas à criação de fideicomissos meso regionais para infraestrutura, equipamento e projetos de investimento.

3.3.2 Leis Transversais

Com a promulgação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS) para o Meio Rural e a Agricultura, em 2001 abre-se no México, um panorama amplo de apoio legislativo para o setor e seu desenvolvimento. Neste sentido, podem citar-se três leis importantes, dada sua natureza, abrangência e objeto territorial: A Lei Orgânica de Administração Pública Federal, A Lei de Coordenação Fiscal e a Lei de Planejamento.

Lei Orgânica de Administração Pública Federal: Define as bases e estrutura das secretarias responsáveis das políticas estratégicas, algumas com relação estreita com os mandatos da LDRS, em particular a Secretaria de Fazenda e Crédito Público, a Secretaria de Desenvolvimento Social, a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMARNAT); a Secretaria de Economia, a Secretaria de Agricultura – (SAGARPA) e a Secretaria da Reforma Agrária.

Lei de Coordenação Fiscal: O seu principal objetivo é coordenar o sistema fiscal federal determinando as correlações entre as diversas fiscalizações públicas.

Com esta Lei, se formalizou o Sistema Nacional de Coordenação Fiscal (SNCF). Além disso, se estabeleceram sete fundos destinados às Entidades Federativas e seus municípios; que seguem parâmetros de atenção dos Fundos de Contribuições para a Educação Básica e Normal, Serviços de Saúde, a Infraestrutura Social, o Fortalecimento dos Municípios e das Demarcações Territoriais do Distrito Federal, a Educação Tecnológica e de Adultos e a Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal. Esta coordenação determina a articulação dos três níveis governamentais com o trabalho da Secretaria da Fazenda e Crédito Público e a Junta de Coordenação Fiscal.

Lei de Planejamento: Determina o nível constitucional de planejamento da economia, permitindo elaborar com estes parâmetros o Plano Nacional de Desenvolvimento, criando o Sistema de Planejamento Democrático e o Sistema de Avaliação e Compensação pelo Desempenho. Neste sentido, o Sistema de Planejamento agrupa as relações funcionais entre as instâncias do governo federal, as autoridades estatais e municipais e as organizações dos diversos setores sociais e privados. Esta coordenação se apoia nas estruturas do sistema estatal, tais como o COPLADE e os COPLADEMUN (Comitê de Planejamento de Desenvolvimento Estatal e os Comitês de Planejamento de Desenvolvimento Municipal). Do mesmo modo, com a promulgação desta Lei se estabelece o caráter permanente e institucional à participação popular.

3.3.3 Estrutura do Sistema Estatal

A normatividade sobre as responsabilidades territoriais das entidades locais é rica na experiência mexicana, especialmente no que se refere ao município livre e aos comitês de planejamento de desenvolvimento estatal e municipal. Estas estruturas respondem às capacidades do setor rural para interagir de forma transversal junto aos diversos setores e níveis territoriais.

Município livre: forma-se na base da divisão territorial da organização política e administrativa dos Estados, integrado à estrutura federal por meio do pacto federal assinado pelas instituições federativas. O município livre possui autonomia política e administrativa para definir seus objetivos de desenvolvimento e de autogoverno. No entanto, não apresenta faculdades legislativas ou de administração judiciária, exceto a expedição dos seus próprios regulamentos. No referente ao planejamento, as prefeituras lidam com os Estados e, por meio deles, com o nível federal, em programas municipais ou regionais vinculados ao território e aos demais níveis por igual ou em colaboração.

COPLADE: é um organismo participativo integrado por representantes dos três âmbitos do governo e dos setores social e privado. Está composto por uma assembleia geral como entidade máxima pela tomada de decisões; uma comissão permanente como órgão executivo e subcomitês auxiliares classificados como setoriais, regionais e especiais. Sua principal responsabilidade é articular o

sistema de coordenação do planejamento federal, estatal e municipal, buscando a compatibilização dos esforços de todas as entidades.

COPLADEMUN: seguindo a normativa da Lei de Planejamento, estes comitês institucionalizam a consulta popular para o planejamento democrático, projetando e coordenando com os diversos setores, as atividades de planejamento dos municípios. Neste sentido, o COPLADEMUN é o órgão responsável para propor programas de investimento, despesas e financiamento para o município, ações executáveis com recursos do Estado ou, em concordância com a federação, pela elaboração de registro sistemático da obra pública municipal e fiscalização das obras federais e estaduais no território.

3.3.4 Leis Complementares

Por último, o marco jurídico que ampara o setor rural na aplicação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável está complementado por leis temáticas específicas como são a Lei de Desenvolvimento Social, que contempla a inclusão dos programas municipais, estaduais, regionais, institucionais e especiais para o planejamento do desenvolvimento social; a Lei de Desenvolvimento Florestal, que procura regulamentar e fomentar a conservação, proteção, restauração, produção, ordenamento, cultivo, manejo e aproveitamento dos ecossistemas florestais do país; a Lei de Águas, que controla a exploração e utilização das águas nacionais; a Lei Agrária referida, principalmente, aos órgãos de representação e organização dos assentados; e a dimensionar e delimitar os direitos da propriedade em seus diversos tipos de terra, assim como os procedimentos do Foro Agrário para controle e segurança da terra e a Lei para o Fomento da Pesquisa Científica e Tecnológica (LFICYT).

3.4 Estratégia Territorial Europeia

Dentre os fundamentos da política comunitária que norteia a União Europeia, ressalta-se a busca da coesão econômica e social, assim como de uma competitividade econômica focada nos princípios de desenvolvimento sustentável, da conservação da diversidade dos recursos naturais, culturais e do conhecimento. Neste sentido, a política de desenvolvimento espacial como Estratégia Territorial Europeia (ETE) busca garantir um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da União, reconhecendo que se caracteriza pela sua grande diversidade cultural, com identidades locais e regionais específicas que contribuem ao enriquecimento da qualidade de vida de todos os cidadãos.

As tendências do desenvolvimento territorial da UE dependem essencialmente de três fatores chaves:

- O avanço da integração econômica e o aumento respectivo da cooperação entre os Países membros;

- A crescente importância das autoridades regionais e locais e de sua função em relação ao desenvolvimento territorial;
- A ampliação da União e a evolução das relações com os seus vizinhos.

Estes fatores são abordados sob a Perspectiva Europeia de Ordenamento Territorial (PEOT), promulgada em 1999, com a finalidade de aprimorar a cooperação das políticas comunitárias com impacto no território. Baseada na iniciativa do Conselho de Lieja de 1993 e os documentos Europa 2000 e Europa 2000+, a PEOT segue o princípio de subsidiariedade, sendo executada no nível mais apropriado em conformidade com a vontade dos participantes no desenvolvimento espacial.

Sua estrutura está focada, por um lado, na contribuição da política de ordenamento territorial em função da nova dimensão da política europeia e, por outro lado, nas tendências, perspectivas e desafios da UE. O pressuposto básico que respalda esta estrutura dupla determina que o crescimento econômico e a convergência de certos indicadores econômicos não são suficientes para alcançar a coesão econômica e social, daí a razão da ETE.

Um dos elementos mais característicos desta estratégia é a valorização dos impactos que têm na estratégia territorial as políticas setoriais comunitárias, que são potencializadas e recopiladas pela PEOT dentro de suas próprias opções políticas. Neste sentido, se reconhecem políticas como os fundos estruturais, a Política Agrária Comum (PAC), a política de competência, as redes trans europeias (RTE), a política meio ambiental e a de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia (IDT).

Os fundos estruturais se produzem em áreas subvencionais, inicialmente para regiões menos desenvolvidas; em segunda instância para regiões em reconversão e, em menor escala, de acordo a tipologia espacial de iniciativas comunitárias como a INTERREG III – regiões fronteiriças –, URBAN II – áreas urbanas – e LEADER+ – áreas rurais. O processo dos fundos conduz à integração dos agentes locais na elaboração de planos de desenvolvimento conjuntos. A Política Agrária Comum (PAC) inicia buscando um aumento da produtividade, levando em consideração a relação entre a agricultura e os espaços rurais, onde ao mesmo tempo, prevalecem objetivos de segurança alimentar e de respeito pelo meio ambiente.

A política de competência obstrui a parceria entre empresas e abusos de posição dominadora; controla as fusões e aquisições; enquadra as ajudas estatais, atuando em favor da integração dos mercados nacionais no mercado interno da UE. Desta maneira, reconhece a necessidade da intervenção pública que garante o equilíbrio entre a competência e assegura a consecução de objetivos de interesse geral. Por sua parte, as faladas Redes Trans Europeias (RTE) favorecem

o estabelecimento de redes de transporte, telecomunicações e energia, que contribuam ao fortalecimento do mercado interno e da coesão econômica e social, estreitando os vínculos entre as áreas centrais e as insulares, interiorizadas ou periféricas.

No referente à política meio ambiental, o seu impacto territorial está inserido na definição de áreas protegidas, na redução no uso de substâncias daninhas nos cultivos, na manutenção das normas referentes ao manejo de resíduos, a limitação da contaminação e a promoção de energias renováveis. Por último, a IDT favorece a cooperação entre empresas, centros de pesquisa e universidades, seguindo critérios de valorização de recursos territoriais e não exclusivamente regionais.

Políticas Setoriais Comunitárias com Impacto Territorial Perspectiva Europeia de Ordenamento Territorial

Política Comunitária	Impacto Territorial
Fundos Estruturais	Integração de agentes locais na elaboração de planos de desenvolvimento conjuntos.
Política Agrária Comum	Valorização da produtividade agropecuária com critérios de segurança alimentar e proteção do meio ambiente.
Política de Competência	Integração dos mercados nacionais no mercado interno garantindo o equilíbrio entre a competência e a consecução de objetivos de interesse comum.
Redes Trans Europeias	Fortalecimento dos vínculos entre as zonas centrais e as insulares, interiorizadas ou periféricas.
Política Meio Ambiental	Definição de áreas protegidas, redução de substâncias daninhas, manutenção de normas de manejo de resíduos, limitação da contaminação e promoção de energias renováveis.
Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia	Integração entre centros de pesquisa, universidades e empresas, em torno de critérios territoriais de desenvolvimento.

Para colocar em prática a PEOT, se consideram determinados âmbitos que interagem entre si e que incidem no desenvolvimento espacial da União. De início, a evolução das zonas urbanas onde se espera a criação de uma nova relação entre as cidades e as zonas rurais capazes de responder aos desafios dos territórios e das áreas rurais reconhecidas em risco de marginalização a dificuldades, tais como: o afastamento das metrópoles, os fenômenos climáticos, a baixa densidade

populacional, a infraestrutura deficiente, a falta de diversificação econômica e do aproveitamento sustentável dos recursos naturais e ecossistemas existentes. Outro âmbito da PEOT conduz ao reconhecimento do aumento constante do tráfego terrestre e aéreo devido ao impulso do mercado interno e à distribuição desigual da infraestrutura no território europeu, o que gera grandes pressões sobre o meio ambiente e desequilíbrios nos investimentos econômicos. Finalmente, atende o patrimônio natural e cultural, fomentando a ideia de diminuir as práticas nocivas de devastação dos recursos.

Os objetivos desta estratégia territorial podem ser resumidos em três grandes opções políticas: 1) estabelecer um sistema urbano policêntrico e equilibrado; 2) promover sistemas de transportes e comunicações integradas; e 3) conservar e valorizar o entorno natural e o patrimônio cultural.

3.4.1 Desenvolvimento Territorial Policêntrico

Em virtude das características de ampliação e integração da UE, procura-se gerar um modelo de desenvolvimento policêntrico que evite a excessiva concentração da população e ampliem as margens do potencial econômico, político e financeiro de uma única região dinâmica, contribuindo, por sua vez, para reduzir os desequilíbrios regionais.

Para o desenvolvimento deste modelo territorial, a PEOT propõe a criação de várias áreas de integração econômica; o fortalecimento de um sistema equilibrado de regiões metropolitanas e conglomerado de cidades; promoção de estratégias integradas de desenvolvimento urbano que contemplem a inclusão dos espaços rurais próximos e o reforço da cooperação temática em redes fronteiriças e transnacionais.

Neste sentido, a PEOT reconhece uma série importante de desafios para a União neste esforço por consolidar o território:

- Reforço do papel estratégico das regiões metropolitanas e as "cidades-porta";
- Controle da expansão urbana seguindo o conceito de "cidade-compacta";
- Criação de atividades inovadoras, diversificadas e geradoras de emprego;
- Recondicionamento das áreas urbanas em crise e das instalações industriais abandonadas, favorecendo uma diversidade de funções e grupos sociais;

- Administração estratégica de recursos naturais; e
- Melhoramento de vias de acesso, utilizando-se de transportes eficientes e sem contaminantes.

Outro aspecto central na instauração deste modelo territorial é o reconhecimento do valor das áreas rurais no desenvolvimento econômico de todo o território. O processo de reconhecimento do valor competitivo dos territórios rurais começa a partir do processo de reconversão que estes iniciaram para superar suas deficiências estruturais, concentrando-se num desenvolvimento endógeno. Neste sentido, a PEOT está disposta a apoiar a reconversão produtiva, o redescobrimto de multifuncionalidade da agricultura, o desenvolvimento de atividades vinculadas às novas tecnologias de informação e de intercâmbio de conhecimento.

O objetivo deste reconhecimento é gerar uma verdadeira cooperação entre zonas urbanas e rurais que promova um enfoque integrado à escala regional e contribua para a solução de dificuldades insuperáveis por separado. Desta forma, se favorece a criação de redes de cooperação nas quais participam autoridades locais e empresas urbanas e rurais.

3.4.2 Acesso Equilibrado à Infraestruturas e Conhecimento

Este objetivo visa, principalmente, o enriquecimento da extensão das redes trans europeias seguindo o critério de desenvolvimento policêntrico. A iniciativa procura garantir prioritariamente os serviços de comunicação das áreas econômicas de integração mundial e atender as regiões em desvantagens geográficas, assim como as conexões secundárias internas. Este acesso equilibrado às infraestruturas passa também pelo critério de redução do impacto no meio ambiente, procurando enfrentar de maneira integrada as consequências que sobre os recursos naturais exercem o aumento da mobilidade, o congestionamento do trânsito e a utilização do solo.

Outro aspecto central aponta os processos de conhecimentos necessários nos diversos níveis territoriais e setoriais. Os mercados laborais requerem sistemas dinâmicos de inovação, transferência eficaz de tecnologias e o desenvolvimento de instituições fortes de educação e capacitação. O que se pretende alcançar é o aumento do nível educativo e de capacitação da população nas regiões com dificuldades, fortalecendo a difusão de novas tecnologias.

3.4.3 Gestão Prudente dos Recursos Naturais e Culturais

O reconhecimento, respeito e valorização da natureza e cultura são aspectos chaves do desenvolvimento regional, motivo pelo qual surgem como

fatores importantes no desenvolvimento da PEOT. Por meio deste objetivo, se visa fortalecer um modelo de desenvolvimento territorial que valorize a riqueza do patrimônio e diversidade cultural europeia assim como que fomente a utilização sustentável da biodiversidade em escala local e regional.

Em consequência, impõe-se um enfoque criativo que passe pela definição de estratégias integradas de conservação e reabilitação de espaços e por campanhas de sensibilização da população sobre a contribuição das políticas de ordenamento territorial em defesa da herança natural e cultural das gerações futuras. Do mesmo modo, se fomenta a elaboração de estratégias integradas visando à gestão duradoura de fatores meio ambientais.

Neste sentido, propõem-se ações concretas, tais como:

- A promoção de estruturas de habitat que consumam menos energia e produzam menos trânsito, recorrendo mais ao uso de energias renováveis;
- O desenvolvimento de políticas concertadas de gestão das águas de superfície, subterrâneas e marinhas, por meio de estratégias de prevenção, distribuição de solos, gestão de crise, sensibilização e cooperação fronteiriça;
- O fortalecimento da rede Natura 2000 de zonas protegidas como foco de desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento de uma estratégia integrada que incorpore outras áreas sensíveis com grande diversidade biológica, tais como montanhas, áreas úmidas e ilhas.

3.5 O Desenvolvimento Rural Fusionado em uma Estratégia Territorial na Guatemala

O desenho institucional vigente para o planejamento e gestão territorial na Guatemala responde a um modelo de centralidade na tomada de decisões e coordenação em consonância com os critérios de transversalidade intersetorial próprios da natureza dos enfoques de desenvolvimento territorial. Muitos países vêm trabalhando nos modelos alternativos que permitam uma capacidade de gestão semelhante, sem alcançar ainda níveis de articulação parecidos aos atingidos neste país.

O pivô central da estratégia de planejamento territorial encontra-se na Secretaria Geral de Planejamento e Programação da Presidência da República (SEGEPLAN), o que implica um princípio de reitoria institucional no mais alto nível orgânico de gestão no Executivo.

Este esquema de gestão ocasiona inquietudes sobre o papel que a SEGEPLAN deve exercer nos três âmbitos da ação do Estado: i) formulação de políticas; ii) planejamento e coordenação fiscal; e iii) execução ou gestão de programas ou ações.

A competência da SEGEPLAN é nacional e regional, espaços nos quais tem a responsabilidade de estabelecer as bases de um ordenamento territorial e definir os âmbitos gerais de planejamento e gestão territorial. Entretanto, pela natureza dos processos em que encontra imersa, tem uma ingerência muito importante em níveis territoriais subregionais, assim como locais e rurais.

O âmbito, conforme seu mandato, está circunscrito aos processos de planejamento e programação. No entanto, tem uma alta ingerência na formulação de políticas territoriais e também na própria execução das políticas. Um desafio enorme é o de alcançar o incremento da capacidade de ingerência ou influência nas diferentes políticas setoriais ou transversais que são atribuição dos diferentes organismos responsáveis por esta função, em especial os ministérios.

A gestão de coordenação e trabalho interinstitucional conjunto, é uma prioridade refletida nos processos de planejamento; de modo a conseguir que as gestões autônomas dos ministérios e das entidades descentralizadas, responsáveis pela formulação de políticas e de sua execução, introduzam critérios de gestão estratégica territorial, para que tenham complementaridade e coordenação, evitando a superposição ou redundância entre a SEGEPLAN e estas instituições.

O apoio aos níveis territoriais sub-regionais, municipais e locais é um papel de extrema importância que implica o desenvolvimento de capacidades e o estabelecimento de mecanismos de coordenação efetivos, o que implica a realização de ações que promovem processos autônomicos e a identificação do nível chave de gestão. Os departamentos exercem um papel crucial que desempenham na coordenação e iniciativa, o que é atingido no processo de delegação por parte da SEGEPLAN.

As associações municipais são uma instância de crescente importância na gestão territorial, reforçada fortemente pela implantação dos Planos Estratégicos Territoriais (PET). A natureza institucional e sua capacidade de gestão, manejo fiscal, coordenação e subsidiaridade com os municípios é um ponto crítico para que os PETs consigam avançar de um instrumento de planejamento a um instrumento de gestão.

Por último, existe um cruzamento de competências na função de planejamento. Em estrito sentido, a sequência de níveis territoriais indicaria que o nível local deve somar-se e coordenar-se a nível municipal, o nível municipal no sub-regional (associações) ou no departamental, o departamental no regional

e o regional no nacional, isto é na SEGEPLAN. No entanto, as condições reais de gestão, a estrutura fiscal, o avanço na descentralização e o desenvolvimento desigual de capacidades impedem que isto se apresente desta forma. Pelo que, o nível nacional assume responsabilidades em diversos níveis, o que é adequado embora com o desafio de construir uma estrutura conforme a descrita.

No tema referente às políticas, existem dois desafios maiores. O primeiro diz respeito à busca de coordenação das políticas setoriais relativas a suas orientações de enfoque, priorização, alcance e estratégias de gestão nos territórios. Nesta perspectiva, a responsabilidade da SEGEPLAN é oferecer um marco de definições, princípios e condições que possam ajudar aos ministérios responsáveis pelas políticas setoriais para introduzir mecanismos de priorização que permitam uma lógica de tratamento espacial das diferentes políticas.

O segundo desafio é o de atingir a articulação ou concorrência das políticas setoriais nos territórios. Isto se alcança nas diversas etapas de gestão de política pública, desde a formulação geral, que corresponde à visão nacional no plano nacional de desenvolvimento e que serve de marco para as diferentes políticas setoriais, no qual se estabelecem os fundamentos da uma estratégia com metas nacionais. Passando pelo processo de planejamento, que requer a criação de mecanismos explícitos de coordenação, articulação e concorrência territorial das ações setoriais. Passando pelos mecanismos condicionantes do exercício orçamentário, no qual se estabelecem critérios e lógicas de destinação e execução. E, alcançando sistemas de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas, programas, projetos e investimentos.

Este modelo demonstra que as políticas territoriais não concorrem com as setoriais, as articulam, complementam e potencializam sinergicamente. Do mesmo modo, o planejamento territorial não substitui o planejamento setorial, ordenando-o e proporcionando marcos de gestão e decisão.

3.5.1 Estrutura Colegiada: Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural

Sem dúvida, a composição de instâncias colegiadas para o apoio à formulação das políticas, seu planejamento, gestão e acompanhamento, constitui-se em um dos pilares básicos da estrutura institucional. A Lei de Conselhos é uma ferramenta poderosa de ordenamento da interlocução entre o Estado e a sociedade.

O desenvolvimento desta estrutura está em andamento; contudo, é importante destacar que tem um conjunto de vantagens sobre modelos semelhantes adotados por outros países na região. Dentre suas vantagens, percebe-se o fato de que estão baseadas em uma concepção integral, transversal

e territorial, em contraposição a outras tentativas em que proliferam conselhos territoriais, mas de competência setoriais, como os conselhos de desenvolvimento social, rural e ambiental do México que atuam independentemente. Isto viabiliza que, sob um sistema de comitês temáticos, seja possível administrar o setorial sob a primazia do conselho territorial.

Outra vantagem é a que se deriva do fato de que os conselhos podem identificar limites financeiros das transferências feitas às entidades territoriais, proporcionando assim um esquema de projeção nas destinações a projetos. Isto facilita enfrentar, sem superar definitivamente, a restrição dos outros modelos nos quais os processos de planejamento não contam com uma variável de restrição orçamentária, o que se reflete nos processos de planejamento sem base real.

No caso dos conselhos departamentais, sua atribuição nominativa de um terço para a nomeação do governador dá um poder especial que vai além de seu papel consultivo. Isto gera um poder de influência nas decisões regionais muito significativas, o que outorga um papel potencialmente decisório nos processos de planejamento do desenvolvimento.

3.5.2 Níveis: Nacional, Regional, Departamental, Municipal, Comunitário

A estrutura dos conselhos abrange uma visão regional. No entanto, somente os níveis nacional, departamental e municipal contam com referências político-administrativas de gestão. No caso dos níveis regionais e comunitários são instâncias que atuam como níveis de enlace com as instâncias de gestão.

No caso dos conselhos departamentais, novamente apresentam um papel relevante no manejo territorial quando assumem a função de instância colegiada decisória nos processos de planejamento supramunicipal, nas associações e territórios, onde se desenvolve o processo dos Planos Estratégicos Territoriais (PET) que se converteram no eixo do planejamento territorial.

Isto implica que surgiria um vazio aparente na falta de conselhos de nível intermediário, isto é, ao mesmo nível no qual se formulam os PETs. A função de coordenação e definição dos conselhos departamentais é um desafio para o modelo. Isto contrasta com casos como os do Brasil ou México, que contam com conselhos de nível supramunicipal, o que permite um balanço e equação de atores mais adequados, próximos aos interesses do PET.

Nesta estrutura de conselhos constituem-se mecanismos de coordenação e subsidiaridade desde os níveis comunitários para cima até atingir os níveis regionais. Do mesmo modo, define linhas estratégicas desde o nível nacional até o comunitário. Isto está relacionado estreitamente com o manejo de critérios de competências, responsabilidades e de recursos a serem aplicados em cada nível

territorial. Em outras palavras, requerem-se orientações claras de ordenamento territorial que estão muito relacionadas com os níveis de gestão associados às entidades político-administrativas (nação, departamento, município).

O papel do Conselho Nacional está reforçado em linha e sentido de formulação de um Projeto de Nação. É evidente que isto não é responsabilidade exclusiva deste Conselho já que o parlamento, o plano de governo, os partidos políticos e outros atores nacionais são os atores principais. Entretanto, na dimensão de uma estratégia territorial nacional, se buscam a formulação e promulgação das visões, princípios, linhas estratégicas e orientações que dêem lugar, por meio de postulado de intenções à gestão de outras instâncias territoriais. Da mesma forma, este Projeto de Nação é alimentado das diversidades que surgem das visões e estratégias nos níveis mais baixos da estrutura territorial. Isto é, o trabalho de cima para abaixo e de abaixo para cima.

Para atingir isto, é requerida uma tarefa da Secretaria Técnica do Conselho Nacional, isto é, que a SEGEPLAN é que deve propor um documento base do projeto territorial nacional, discutido e acordado pelo Conselho. É importante destacar que um Projeto de Nação deve lidar um horizonte temporal mínimo de uma geração.

Os conselhos regionais se encontram em uma situação de relativa indefinição enquanto não fique estabelecido com clareza o papel que as regiões terão de exercer na estrutura de planejamento territorial. O princípio que orienta a Lei de Conselhos e de Planejamento é estabelecer um conjunto de temas estruturantes que determinam competências em níveis supradepartamentais, as quais têm relação com as dimensões macro dos processos de desenvolvimento territorial. A estrutura básica da rede urbana, a conexão, a otimização das redes de serviços, a articulação e integração de mercados são algumas das temáticas que requerem uma gestão neste nível.

O nível regional não possui uma instância político-administrativa, uma vez que a região não é reconhecida como tal no estatuto do Estado guatemalteco. Isto imprime à região uma função ordenadora e coordenadora dos processos começando pelos departamentos e uma função descentralizadora, estratégica e planejada desde o nível nacional para os departamentos.

Isto se relaciona com três aspectos: i) a dimensão política que está relacionada com a possibilidade de estabelecer acordos entre os atores sociais a nível regional, a partir do nível departamental, os quais se refletirão na estrutura, acordos e mecanismos de negociação no Conselho; ii) uma dimensão técnica de planejamento que corresponde igualmente à SEGEPLAN; na qual se deveria optar por uma visão regional no Projeto de Nação e ter planos regionais estruturados como propostas para serem acolhidas pelos Conselhos Regionais, com horizontes

temporais de médio e curto prazo que se enquadrem dentro do planejamento nacional estipulado no Conselho Nacional; e iii) uma dimensão orçamentária baseada em dotações regionalizadas dos orçamentos nacionais e em processos de cofinanciamento com as entidades territoriais, principalmente departamentos, dado que existe uma transferência direta às regiões, o qual não pode ser considerado necessariamente como uma falência.

Os conselhos departamentais surgem como o pivô mais importante da estrutura colegiada. Na lógica assumida pelo Sistema Nacional de Planejamento Estratégico Territorial (SINPET), o nível departamental e supramunicipal formam o nível mais importante e funcional para a gestão territorial. As vantagens destes conselhos departamentais já foram mencionadas. Além disso, há benesses especiais na dimensão de gestão territorial que podem ser manejadas desde o departamento.

A base de gestão dos conselhos departamentais não seriam planos departamentais, mas um conjunto de Planos Estratégicos Territoriais (PET) que atuam como unidade básica de planejamento e gestão. Um dos mais significativos desafios que tem o conselho departamental é tentar assumir uma visão estratégica de articulação dos PETs, dentro de sua jurisdição, assim como das orientações estabelecidas nos planos regionais e no Projeto de Nação. Da mesma forma, o nível departamental é o enlace de coordenação e apoio ao nível municipal.

A gestão dos conselhos municipais e os comunitários possuem uma função chave na manutenção das prioridades locais e da gestão de iniciativas que tenham espaço nos PETs. O plano de desenvolvimento municipal, como articulador dos projetos comunitários e dos processos de participação social, surge como prioridades a serem fortalecidas, uma vez que estes são os níveis onde se apresentam os contatos mais diretos com comunidades e redes sociais.

3.5.3 Conselho Nacional de Acordos de Paz

Os Acordos de Paz são um fator chave nos processos de formulação, planejamento e gestão das políticas públicas. Consequentemente, as instâncias que surgiram dos processos de negociação da paz figuram como articuladores de processos políticos que proporcionam apoio aos processos de planejamento. O Conselho Nacional de Paz e suas diversas comissões e mesas de trabalho não foram relacionados como elementos articuladores, tampouco se percebeu um papel explícito nos ciclos de planejamento observados. Entretanto, é evidente sua importância como instância de legitimidade de processos de formulação de política e de ganhos em governabilidade.

3.5.4 Participativo Público-Privados

O planejamento participativo que ampara o processo de planejamento estratégico territorial demanda um delicado equilíbrio entre os atores sociais e os agentes públicos. As experiências observadas tem uma alta participação dos funcionários públicos que lideram os processos de formulação dos PETs. É necessário salientar a importância de que o plano estratégico contemple compromissos e participação do setor privado do território. É possível que isto corresponda a um processo, considerado em outros países, onde a incorporação proativa dos privados se apresenta como resultado dos avanços, obtidos da criação de confiança e das motivações, produto de incentivos derivados do próprio desenvolvimento dos projetos incluídos nos planos estratégicos.

A participação dos agentes privados nos processos de planejamento territorial é um aspecto chave da pertinência e viabilidade das estratégias definidas em cada um dos níveis territoriais de planejamento. Esta participação é evidente tratando-se das comunidades e organizações sociais. No entanto, a participação do empresariado não é tão clara. Este é sempre um desafio nos processos de planejamento, relacionado com a precariedade dos mecanismos de compromisso dos agentes econômicos. Mecanismos como as estruturas institucionais que estão subjacentes aos comitês de cadeia produtiva em vários países ou aos contratos territoriais são exemplos de mecanismos de integração do setor empresarial nos processos de planejamento.

A capacidade de organização comunitária e associativismo empresarial são estratégias significativas no sentido de garantir representatividade e legitimidade no processo de participação, particularmente nas ações de planejamento. Fica evidenciada a importante ênfase nos processos de convocação e capacitação e não nos procedimentos para fortalecer, promover e apoiar as organizações sociais.

3.5.5 Sistemas

A integração dos processos de planejamento e gestão de política pública desde o nível da SEGEPLAN estabelece uma rota de enorme poder à gestão dos territórios. A articulação de processos no governo guatemalteco impõe a distribuição de tarefas entre os órgãos políticos, a nível ministerial e os de caráter técnico planejador, na SEGEPLAN.

O maior desafio que tem se identificado para uma adequada gestão territorial refere-se aos mecanismos de articular as políticas setoriais nos âmbitos espaciais. Em vários países, isto ocasionou o estabelecimento de mecanismos de ordenamento territorial e de concorrência intersetorial. Este é o caso do Programa Especial Concorrente do México. No caso da Guatemala, define-se um propósito de articulação na instância planejadora com a articulação de quatro

sistemas estratégicos: pré-investimento, investimento, cooperação internacional e planejamento territorial.

O nível de gestão da SEGEPLAN, assim como a possibilidade de articulação, desempenha um papel chave na orientação dos recursos e dos incentivos dos agentes públicos para avançar em mecanismos de coordenação e concorrência. As opções de articulação partem da possibilidade de orientar orçamentos setoriais em conformidade com os procedimentos de planejamento estratégico territorial. Não está claro como opera esse mecanismo de articulação. No entanto, de acordo com outras experiências, o momento crucial desta articulação está centrado na possibilidade de refletir nos orçamentos, recursos rubricados ou com destino específico para o financiamento de programas ou projetos que surgem dos PETs, desde os próprios territórios. Considerar somente a possível coordenação dos orçamentos setoriais e a identificação regionalizada dos recursos de investimento não tem demonstrado suficiente impacto no alcance da concorrência territorial.

O ciclo de pré-investimento – investimento, intermediado pelos processos estratégicos de planejamento territorial gera mecanismos e instrumentos concretos de articulação, de definição de critérios de inclusão e elegibilidade de prioridades de investimento, com um enfoque territorializado.

3.5.6 Gestão Descentralizada

A gestão descentralizada da SEGEPLAN em correspondência com a estrutura territorial do país, surge como uma enorme fortaleza, enquanto se constitui em uma presença da instância planejadora nos próprios espaços territoriais nos quais se deseja promover o ciclo de planejamento territorial. Isto implica uma alta responsabilidade quanto ao desenvolvimento de capacidades territoriais como um dos pressupostos básicos do SINPET.

Surge uma importante reflexão sobre o papel que exercem estas estruturas institucionais. Sempre há uma diferença que pode tornar-se sutil, entre um processo de desconcentração e um de descentralização. Neste caso, é evidente que o papel de secretarias técnicas dos conselhos territoriais identifique a natureza descentralizadora destas dependências da SEGEPLAN. Não é seu registro institucional de dependência de um órgão do executivo nacional o que lhe determina a sua condição desconcentradora, mas sua função de descentralização quanto ao seu papel de gestor e coordenador de ações de planejamento territorial em relação aos conselhos territoriais.

Uma estratégia importante é a de estabelecer um processo de médio prazo de delegação desta função de secretaria técnica em instâncias regionais e departamentais que garantam a continuidade de sustentabilidade dos processos técnicos de planejamento.

3.5.6.1 Articulação entre Governadores e Prefeitos

O papel de desconcentração do executivo a nível departamental é um dos pilares nos quais se sustenta a estrutura territorial na Guatemala. A relação entre o conselho departamental e o governador é um ponto chave da fortaleza do conselho e do duplo papel de representantes da Nação no território e de articulador da função planejadora. Os governadores exercem um papel determinante no processo e se constituem em instância de enorme importância na gestão territorial.

Contrastando com o nível departamental, no município a autoridade tem uma clara representação territorial que emana de sua origem de eleição popular. A articulação entre governadores, com forte vínculo com a Nação e os prefeitos, com vinculação territorial, se constitui num mecanismo de gestão nas estruturas de operação dos planos estratégicos territoriais.

3.5.6.2 Rede de Oficinas Municipais de Planejamento (OMPs)

As unidades técnicas de planejamento a nível municipal oferecem um enorme potencial de gestão territorial. A relação entre estas unidades e a PET é um ponto crítico da fortaleza do processo geral, uma vez que o nível municipal é de enorme importância política. Os planos municipais e sua relação com os PETs significam um ponto de enorme sinergia ou de enorme tensão e redundância.

A estrutura da SEGEPLAN, com suas 25 oficinas de planejamento e suas 325 OMPs, oferece uma sólida estrutura com uma enorme capacidade, considerando-se que se dispõe de cerca de 1.000 funcionários vinculados a processos técnicos de planejamento. Isto representa um enorme desafio de desenvolvimento de capacidades e de atualização requeridos a um eficiente desempenho institucional.

A heterogeneidade é a marca das oficinas municipais de planejamento, o que reflete a enorme diversidade territorial, a qual está vinculada às mesmas necessidades dos municípios. Um dos aspectos a ser considerado é que as municipalidades com maiores necessidades e déficits têm, conseqüentemente, menores capacidades, o que estabelece que um processo de delegação homogêneo implique no aprofundamento dos desequilíbrios territoriais. Isto implica a necessidade de empreender estratégias diferenciadas e de focalização que correspondam com um cuidadoso exercício de tipologia municipal, do qual se obtenha uma tipologia de OMPs e, conseqüentemente, estratégias diferenciadas de gestão.

3.5.6.3 Desenvolvimento Rural dentro de uma Estratégia Territorial

No nível central, encontra-se na SEGEPLAN, uma estrutura institucional que atua na abordagem de temas estratégicos que requerem uma gestão especial. É o

caso das unidades de recursos hídricos e de assuntos étnicos, que têm uma natureza de importância peculiar. A reflexão sobre uma unidade de desenvolvimento rural encontra-se na reflexão atual sobre o ordenamento institucional da Secretaria. Este caso é especialmente sensível por diversas razões políticas e técnicas.

Uma das mais destacadas questões do modelo de gestão territorial da Guatemala gira em torno da decisão de desatrelar a responsabilidade da política de desenvolvimento rural a partir do Ministério da Agricultura à SEGEPLAN, o que representa profundas raízes e implicações no enfoque de desenvolvimento. É um reconhecimento da natureza integral, multissetorial e multidimensional do desenvolvimento dos territórios rurais, superando a visão tradicional que associa o desenvolvimento rural à agricultura.

A forma como tem sido definida a nova adscrição do desenvolvimento rural indica que está sendo assumido como um tema territorial, antes que um tema setorial. Pelo que, a melhor estratégia tem sido a de integrá-lo aos processos de planejamento estratégico territorial. Em outras palavras, o desenvolvimento rural tem passado naturalmente a fazer parte do desenvolvimento territorial, com o qual se consegue uma melhor capacidade de planejamento e gestão. Assim se exemplifica com clareza a experiência de Sololá, onde é evidenciado um planejamento territorial que se integra ao desenvolvimento rural, com o desenvolvimento urbano, regional e territorial.

O SINPET contempla cabalmente o território rural, em especial quando na Guatemala a maioria dos espaços é rural, mas o faz de tal forma que não estabelece diferenças entre os espaços urbanos e os rurais, criando uma continuidade espacial que favorece os processos integrais de desenvolvimento. Considerar uma unidade espacial de desenvolvimento rural seria tanto como estabelecer uma diferenciação artificial no interior da própria SEGEPLAN.

Entretanto, há uma consideração adicional à importância de criar uma unidade de desenvolvimento rural no interior da SEGEPLAN. Trata-se das brechas territoriais existentes nas quais se encontra uma clara desvantagem dos territórios com maior grau de naturalidade. Em particular os territórios indígenas, majoritariamente de natureza rural, apresentam importantes desequilíbrios quanto a outros territórios menos rurais. Estas brechas territoriais se constituem em uma temática estratégica que pode requerer tratamento e atenção particular. Isto implicaria a justificativa de uma unidade para atender o assunto concreto das brechas territoriais ou a atenção a focos especiais de significativos atrasos, os quais podem ser definidos em termos de marginalidade, desarticulação e exclusão. Isto conduziria a estratégias focalizadas em espaços ou territórios em condições críticas, mas não de espaços rurais em geral, o qual introduziria um fator de desarticulação da estratégia de integralidade já introduzida na estrutura do SINPET.

3.5.7 Processos de Planejamento que Contemplam o Planejamento Territorial

O planejamento surge como uma estratégia técnica de suporte ao desenvolvimento político. No caso da Guatemala, a presença de uma Secretaria de Estado a serviço dos processos de integração e planejamento; tem uma enorme importância na área do planejamento e gestão territorial, uma vez que supera uma das mais fortes restrições existentes no processo de integração das estratégias e políticas territoriais nos países que enfrentam políticas de territorialização similares. É evidente o enorme poder que entranha a realidade dos sistemas de pré-investimento, investimento, cooperação internacional e planejamento territorial. Esta é a maior fortaleza do modelo que depende, em grande medida, da importância que se atribui ao planejamento no cenário político nacional.

As estratégias macro da política centrada nas grandes linhas de articulação de políticas sociais, econômicas e de sustentabilidade, em torno dos pilares da política pública, proporcionam um referencial político que se converte em classes de planejamento. Este é o marco orientador que permite que as estratégias setoriais tenham um sentido no momento de articulá-las territorialmente. É por isso uma maior fortaleza que proporciona instrumentos de orientação, de desenvolvimento institucional e de focalização de investimentos públicos.

Desta forma podem ser destacados dois pontos focais que caracterizam a estratégia de planejamento macro do Estado guatemalteco: i) fortaleza da instância executiva de planejamento ao concentrar a função coordenadora dos processos políticos setoriais e transversais (territoriais e de sustentabilidade); e ii) a existência de um marco geral de políticas que proporciona metas e sentido ao desenvolvimento. É por isso que a articulação, coerência, identificação, legitimidade e reconhecimento de cada uma destas áreas convertem-se num fator de êxito da estratégia. Não é possível apreciar com clareza qual é o grau de avanço nesta articulação, mas é evidente que no futuro deveria ser reforçado o poder que esta combinação de estratégias e de componentes apresenta no processo de proporcionar sustentabilidade ao modelo geral.

3.5.8 Política de Desenvolvimento Urbano e Rural

Uma característica distinta da estratégia de planejamento territorial da Guatemala é a forma pela qual é tratado o tema urbano e rural, integrando-o na conformação dos conselhos de território. Este tema não é menos importante, como se observa das experiências de outros países. Ao declarar a natureza urbana e rural dos processos de planejamento e participação é estabelecida a ideia de integralidade espacial e territorial do enfoque de planejamento. Em síntese, uma das características que complementam o potencial integrador da estratégia de

planejamento estratégico da Guatemala é a do privilégio da visão regional sobre a divisão tradicional urbana e rural.

A regionalização, como abordagem de planejamento territorial, é um princípio básico que embasa o enfoque de territorialização aplicado pelo SINPET. Sem referir-se exclusivamente ao nível de região estabelecido na normatização, porém, em seu sentido técnico mais amplo, a regionalização implica a conformação de espaços de gestão territorial em uma estrutura hierarquizada e estruturada, contemplando uma estratégia de desenvolvimento integral para todo o espaço; integração do urbano e do rural e das dinâmicas de interação que se façam presentes.

Este esquema está definido, diagnosticado e analisado nos processos de planejamento que tem avançado a SEGEPLAN. A identificação da estrutura da malha urbana que estabelece uma clara hierarquização e subsidiaridade espacial é uma poderosa base para a estruturação estratégica do planejamento regional (urbano e rural). Os espaços urbanos atuam como centros de caráter e serviços rurais, permitindo a configuração de processos de desenvolvimento integrais.

A Guatemala, assim como a totalidade dos países latino-americanos, tem a maior parte do seu espaço geográfico formado por áreas sob o critério de ruralidade, baseado em sua vocação econômica, tradição ou densidade demográfica. Entretanto, nesses espaços existe uma rede complexa e rica de centros de serviços que atendem aos referidos espaços rurais. Em outras palavras, formam parte dos mesmos espaços e das mesmas dinâmicas e problemáticas.

Assim se expressa em uma malha urbano-regional que está estruturada e mantém relações funcionais em uma realidade de dinâmicas regionais e espaciais sobre a qual é possível estruturar uma estratégia de desenvolvimento territorial com diversos graus de diferenciação e especialização. A base de 8 regiões que possuem centros urbanos regionais e agrupam os 22 departamentos permite uma base de planejamento urbano regional que proporcione um marco às estratégias espaciais nos seguintes níveis de gestão territorial. Por isso, a vigência de um planejamento em nível de região, na qual tem insistido a SEGEPLAN.

Os níveis mais baixos de agrupamento territorial estão estruturados a partir dos centros intermediários que possibilitam definir os espaços territoriais em volta das oito maiores cidades de 300 mil habitantes, 26 cidades maiores de 75 mil habitantes e dos níveis comunitários com 56 centros maiores de 25 mil habitantes. Este tipo de rede urbano regional é um potencial enorme para o ordenamento territorial e a integração de espaços rurais nos processos de planejamento territorial integrais. Não resta dúvida sobre a importância que esta hierarquização urbana oferece para o processo de planejamento estratégico territorial, chamando a atenção sobre a importância de trabalhar no estabelecimento de processos que apliquem cabalmente instrumentos de planejamento e gestão regional.

Os 331 municípios, como unidade básica política e administrativa se inscrevem no marco regional e nos processos de planejamento local, com certos graus de autonomia que cresceram de acordo com a profundidade da descentralização, mas que deverão estar atados aos processos de planejamento regional nos quais se inscreve a estrutura já mencionada. Isto significa que há um processo de planejamento urbano-rural regional que proporciona um marco a níveis mais desagregados de planejamento municipal e comunitário.

Isto é chave no processo de planejamento estratégico territorial no nível das PETs, uma vez que este é um espaço supramunicipal integrador, seja ao nível de comunidades ou de união destas. O que realmente importa reside no fato de que estas estratégias estejam articuladas no sistema geral de planejamento urbano-rural regional.

Os aspectos de conectividade regional são um componente-chave das estratégias de planejamento territorial, as quais oferecem uma possibilidade enorme de canalização de estratégias integradoras, fazendo desta dimensão uma das mais importantes ferramentas de integração dos componentes urbanos, rurais e regionais de planejamento.

O maior desafio de integração do planejamento e, por sua vez, a maior inovação do modelo de gestão territorial da Guatemala é a forma diferente de tratar o desenvolvimento territorial, dando-lhe uma dimensão integral, incorporada à estrutura regional. Tradicionalmente, o desenvolvimento rural está inscrito e limitado aos espaços de baixa densidade e primordialmente agropecuários, criando uma nítida e radical diferenciação entre os espaços urbanos e rurais. Neste caso se têm integrado espacialmente o que nunca deveria estar separado, o mundo rural e sua estrutura urbana que a articula.

Isto tem profundas implicações de ordem política e técnica. Além da concepção integradora que há sob este enfoque, encontra-se um antecedente de hierarquia superior das estratégias de desenvolvimento rural, projetando-o de sua natureza setorial tradicional para uma visão transversal, multissetorial de articulação de políticas. O enfoque territorial do desenvolvimento rural o aproxima do desenvolvimento urbano em um marco de desenvolvimento espacial, regional e territorial.

Isto se expressa na criação de uma estrutura institucional conduzida por um Gabinete de Desenvolvimento Rural, formado pelos ministérios responsáveis pelas políticas setoriais que intervêm no meio rural e que são responsáveis pela agenda temática de focalização em áreas dispersas e de predomínio agropecuário. Entretanto, há uma dificuldade de precisão desta agenda, oriunda da real dificuldade de diferenciar as intervenções entre o urbano e o rural, o que justifica a natureza da diferenciação e explica a existência de um Gabinete rural e não um Gabinete urbano.

Tal como já mencionado, a necessidade de estabelecer prioridades institucionais para atender a população rural, responde a sua condição de marginalidade e desigualdade, antes que a sua condição de ruralidade. O Gabinete de Desenvolvimento Rural, semelhante à unidade correspondente dentro da SEGEPLAN, é responsável pela busca de mecanismos de priorização de estratégias que orientem políticas de enfoque positivo para as populações mais marginalizadas e atenção especial às brechas territoriais.

Um dos aspectos críticos deste processo de integração da estratégia rural é o de conciliar os novos papéis e responsabilidades do Ministério da Agricultura que tem sido tradicionalmente responsável pelo desenvolvimento rural. A transferência de funções implica a revisão dos componentes setoriais que têm as estratégias para os espaços rurais, que não são poucas. As ações relativas ao desenvolvimento da agricultura, a agroindústria, as pequenas empresas agroalimentares, desenvolvimento de sistemas inovadores, mecanismos de integração e inclusão da agricultura familiar, são alguns dos exemplos de estratégias setoriais que deverão ser parte da agenda setorial do Ministério da Agricultura.

As competências que realmente são transferidas às políticas territoriais são relativas aos processos de articulação das políticas setoriais nos espaços rurais e sua integração com os processos de planejamento regional e territorial.

3.5.9 Processo de Planejamento Integral Territorial

Os processos de planejamento estratégico territorial integram processos espaciais que são produzidos nos espaços rurais ou nas estruturas de malha urbana com uma visão integral. Os PETs se constituem em uma ferramenta de enorme projeção, quando constituídos em articuladores do conjunto de políticas públicas que concorrem no território, o que evidencia-se nas experiências iniciadas.

O processo requer ainda várias etapas de afinamento e de avanço em sua consolidação como instrumento sustentável de planejamento, participação e gestão pública descentralizada. Todavia, há alguns aspectos nos quais se fundamenta a estratégia e requer esforços de fortalecimento.

Há dois fundamentos no esquema de planejamento estratégico territorial: o primeiro relaciona-se ao substrato participativo e democrático e, o segundo, de natureza técnica.

A participação tem enormes desafios, alguns já mencionados e que determinam o equilíbrio de participação e convocação entre atores privados e públicos, entre organizações da sociedade civil, empresários e produtores e atores comunitários, numa participação equilibrada. Para isso, é necessário atentar para a legitimidade e representatividade dos participantes no processo, uma vez que dela

depende a natureza democrática e a sustentabilidade dos acordos e processos de planejamento participativo. O esforço de capacitação faz parte desta estratégia.

As convocações de agentes públicos, governadores e prefeitos têm grande relevância, observadas as possibilidades de estruturação dos mecanismos de incorporação dos níveis territoriais locais e regionais dentro dos PETs. Em outros países fica evidenciada a ocorrência de problema com a desarticulação entre os processos regionais e os níveis municipais, pois sem esta articulação revestida de clareza e legitimidade, o equilíbrio do processo é rompido, acarretando fracasso nos processos de planejamento territorial.

No plano técnico é onde podem ser observados os maiores avanços na definição das estratégias, na sua instrumentação e em seus mecanismos de análise territorial. É a busca de uma nova cultura do planejamento e gestão baseada em informação geográfica, cartográfica, na integração de temas transversais, na estruturação de um processo de planejamento estratégico. Não é uma tarefa menor, já que requer mudar culturas muito arraigadas de projetos pontuais fundamentados numa lógica de captação de rendas públicas de apropriação individual em empreendimentos desarticulados de processos de desenvolvimento territorial.

Isto conduz ao privilégio de projetos territoriais onde se privilegiam os bens públicos de benefício coletivo que, por sua própria natureza, estão submetidos a sistemas de incentivos que competem com os grupos de interesses individuais. Os mecanismos de planejamento integral, como os que promovem os PETs, implicam uma consciência coletiva territorial que privilegia o interesse comum e a ação coletiva para alcançá-lo. Pode ser considerado como o deflagrador de uma nova cultura de gestão de profundas implicações políticas, ainda que sua base instrumental seja de caráter técnico. A experiência demonstra que este aspecto é crucial para a viabilidade e efetividade dos novos modelos introduzidos pelo sistema de planejamento.

As ferramentas de gestão e planejamento estabelecem mecanismos padrão de planejamento que aplicam princípios do marco lógico e o estabelecimento de visões de longo prazo. Isto se baseia no pressuposto da conformação e formulação de um projeto de território, um sonho de desenvolvimento compartilhado, negociado e consensuado entre os atores territoriais. Os antecedentes assistencialistas e de clientelismo político têm estabelecido, em nossos países, dificuldades reais para o alcance destas visões. Por isso, torna-se imprescindível que se trabalhe em aspectos políticos da construção destas visões e missões territoriais, o qual depende em grande medida da qualidade do processo participativo.

O horizonte temporal do planejamento, estabelecido no caso dos PETs para 15 e 20 anos, assim como os objetivos estratégicos, estipulados para 4 anos, exige um compromisso público de médio e longo prazo que se vincula com a possibilidade de estabelecer mecanismos de financiamento com rubricas

orçamentárias plurianuais. Isto significa uma mudança na lógica de manejo fiscal que apóie as decisões territoriais de compromisso com planos de grande impulso.

Nesse ponto, a capacidade de articulação entre os sistemas de pré-investimento, investimento e cooperação internacional se constitui em uma das fortalezas e desafio do esquema adotado pela SEGEPLAN. O estabelecimento de uma matriz estratégica congrega todas as linhas em seu conjunto, onde se refletem as responsabilidades de cada um dos componentes públicos e definem os mecanismos de gestão. Pelo que, torna-se necessário estudar a totalidade das implicações de modelos de pré-investimento e investimento de longo prazo, de forma que este planejamento estratégico responda realmente aos requerimentos do PET e não se convertam em uma frustração do próprio processo.

A articulação de investimentos deve compreender adequadamente os recursos provenientes das entidades territoriais, municipais e departamentais, que devem comprometer cofinanciamento nos processos de coinvestimento e cofinanciamento. É um esquema geral de sintonia fiscal que demanda uma modernização dos sistemas de investimento público.

A cooperação internacional continuará sendo sempre um fator de suporte e apoio. Ao mesmo tempo, envolve um enorme desafio de coordenação, articulação e governabilidade. Incorporar a cooperação na adoção, integração e subsidiaridade aos processos de planejamento do Estado guatemalteco é uma prioridade que implica ajustes importantes nas regras de cooperação. Um trabalho de publicidade e compromisso por parte das agências de cooperação será uma tarefa imprescindível para a obtenção dos recursos técnicos e financeiros que fluem pelas redes de cooperação e se integrem no propósito comum do planejamento territorial. A cooperação deverá atuar em conformidade com os propósitos de planejamento territorial e deverão ser minimizadas as ações isoladas ou desarticuladas.

4. Lições para uma Nova Geração de Políticas para o Desenvolvimento Rural

As conclusões e recomendações das análises dos processos de desenvolvimento institucional, legislativo e estratégico das políticas de desenvolvimento rural e de ordenamento territorial; explicitam as principais lições que servem para apoiar os processos de gestão de políticas e, particularmente, de decisões de processo de desenvolvimento institucional, ligados ao desenvolvimento dos territórios rurais.

4.1 Ênfase do Enfoque Territorial

Há três pontos ou ênfases que englobam os enfoques territoriais introduzidos nas políticas de desenvolvimento rural e que proporcionam sua identidade: a articulação de políticas públicas, a descentralização e a participação.

4.1.1 Concorrência e Articulação

O caráter multidimensional que comporta o desenvolvimento com enfoque territorial, entendido como simultaneidade de objetivos econômicos, sociais, políticos, ambientais e sociais, assim como o reconhecimento da multissetorialidade das economias territoriais, obrigam a gestão de interlocução com as políticas territoriais que o Estado tem definido para cada um dos campos.

A articulação das políticas, chamada também concorrência, se define como uma estratégia de coordenação das estratégias e ações de todas as políticas setoriais que convergem em um território determinado. A busca de sinergias, a congruência de objetivos e mecanismos de implementação, assim como a possibilidade de conseguir ressonância no alcance de objetivos e impactos de política, se convertem em uma necessidade imperiosa da gestão territorial.

Diversos mecanismos de articulação têm sido desenvolvidos para o alcance deste objetivo, que vão desde processos integrais de planejamento, até a criação de espaços de negociação e coordenação de projetos estratégicos.

Este caráter integrador das políticas no território tem-se traduzido numa pressão para a definição de orçamentos públicos territorializados, gerando mecanismos de coordenação setorial, que se traduz no estabelecimento de regras de financiamento compartilhado de estratégias territoriais com componentes setoriais complementares. Por exemplo, os termos de ações de promoção do desenvolvimento econômico e o desenvolvimento de infraestrutura de comunicações e transporte.

Este marco geral de articulação de políticas públicas predomina quanto às estratégias próprias do desenvolvimento rural, correspondendo com processos de planejamento das políticas públicas em um nível mais geral. O âmbito de ação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento rural não tem “jurisdição” sobre as outras instituições responsáveis pelas políticas setoriais ou orçamentárias. Consequentemente, é recomendável que as estratégias de desenvolvimento rural com enfoque territorial que requerem mecanismos de articulação devam ajustar-se às políticas superiores de articulação já desenvolvidas pelos Estados, evitando que o objetivo de coordenação se converta em letra morta ou apenas em expressão de boa vontade.

4.1.2 Descentralização

As reformas institucionais que todos os países da região têm vivido representaram uma transição para diferentes formas de desconcentração das políticas, facilitando posteriormente os processos de descentralização. O eixo central destas reformas tem girado em torno da redefinição das competências, responsabilidades e funções das entidades territoriais. Isto está intimamente

ligado com as estruturas territoriais dos países, expressados na divisão político-administrativa.

Este processo encontra-se em evolução permanente, recompondo o papel dos departamentos, estados ou províncias e dos municípios, expressando-se em marcos institucionais ou leis orgânicas que estabelecem a forma como o nível central transfere tarefas que recaem cada vez mais em níveis territoriais mais baixos. O princípio orientador pode ser reduzido na aproximação da gestão pública com os atores sociais territoriais.

Duas vertentes diferenciam a descentralização nos países da região. Uma de caráter eminentemente político, que redesenha o mapa político de distribuição do poder de decisão sobre os aspectos fundamentais da vida social; tanto pelas pressões que exercem os territórios em demanda de maiores níveis de autonomia, como na cessão de poder em certas áreas de política, enquanto é fortalecido o poder central em outras áreas. Estas expressões políticas se refletem, especialmente, nos processo de eleição democrática e popular das autoridades territoriais, procedimento implantado na quase totalidade dos países da região e na capacidade de determinar autonomamente as orientações básicas de seu próprio desenvolvimento.

A outra é de caráter administrativo, que se define, na medida da eficiência das políticas, em termos das vantagens comparativas que cada nível territorial tem para dar respostas mais adequadas às demandas da gestão pública. Há setores que alcançam maiores níveis de eficiência nos níveis locais ou regionais que ao serem geridos a nível nacional.

Expressão deste processo descentralizador, reflexo da redefinição das competências é a redestinação dos recursos financeiros para investimentos comprometidos com as diferentes políticas públicas. Os sistemas fiscais, tributação e transferências são partes substantiva deste processo.

A partir da perspectiva das políticas de desenvolvimento rural, o regime de descentralização é determinante, toda vez que neste reside o papel que o mundo local pode exercer. É generalizado o fato de destinarem-se aos níveis locais, municipais ou regionais, as funções do desenvolvimento rural ou desenvolvimento social. Estas funções, delegadas aos municípios, estabelecem um marco que, inevitavelmente, reformula as estratégias de desenvolvimento rural, anteriormente entendidas como estratégias de responsabilidade e caráter nacional.

Em consequência, os enfoques territoriais devem partir das políticas de reforma institucional relativas à desconcentração e descentralização das diferentes políticas de desenvolvimento estabelecidas no território, convertendo-se em um componente-chave da gestão territorial.

Políticas de descentralização se associam diretamente com marcos regulatórios que estabelecem as normas que definem funções, competências, alcances e responsabilidades da estrutura político-administrativa.

4.1.3 Participação

A terceira característica distintiva destas políticas de enfoque territorial é expressão de outra, das dimensões das reformas institucionais e políticas; centrada em outra vertente da recomposição do poder político, por meio da introdução de critérios de democracia participativa, que reconhece a organização da sociedade como um ator político com capacidade de decisão e gestão. Esta transformação está reformulando de igual forma o marco político, outorgando, cada vez mais, responsabilidades e competências a organizações não-governamentais de diversas ordens para a gestão do desenvolvimento.

Não é nova a consideração de mecanismos de participação como parte substantiva das políticas públicas, pois desde décadas passadas vêm sendo implementados mecanismos consultivos que consideram a voz dos beneficiários ou afetados pelas políticas. Contudo, as novas políticas de enfoque territorial viabilizaram formas mais institucionalizadas de participação, a partir de processos de participação e concertação, acompanhados de processos de planejamento participativo que determinam uma relação público-privada de alcance inédito.

Os processos de concertação territorial têm adquirido diversas formas, passando por mecanismos de reconhecimento, legitimação e responsabilidade das organizações sociais em estruturas colegiadas, com a participação dos agentes públicos, para a formulação de projetos territoriais construídos sobre a base das visões coletivas de futuro territorial.

Estes mecanismos de participação não são exclusivos dos modelos de desenvolvimento rural. Pelo contrário, são mandatos gerais que estão afetando todo o mapa da política pública, começando com os processos de planejamento. Muitos países desenvolveram mecanismos constitucionais ou legais para processos de democracia participativa e direta, que incluem os “*cabildos* abertos”, as audiências públicas, a ação coletiva, os referendos ou outros mecanismos plebiscitários.

As políticas de desenvolvimento rural ou territorial se fundamentam nestas mudanças institucionais refletindo nos modelos de participação que caracterizam quase todos os modelos de gestão territorial. Por este motivo, estas estratégias não podem desconhecer os âmbitos de relação entre a democracia representativa, próprias da descentralização e a democracia participativa, próprias de novos cenários de ação social.

4.2 Esferas das Estratégias Territoriais

As políticas com enfoque territorial devem ser analisadas sob três perspectivas complementares que definem seu marco de gestão. A esfera política, que define novos cenários de distribuição do poder de decisão; a esfera administrativa, que implica componentes de caráter institucional operativo de gestão e execução e uma dimensão técnica referente às ferramentas e instrumentos de aplicação.

4.2.1 Esfera Política

As reformas institucionais que implicam os processos anteriores têm, antes de tudo, uma natureza de caráter político, como expressão de novos mecanismos de organização social que buscam garantir a governabilidade em um contexto onde as oscilações de poder se ajustam a novos esquemas de negociação de poder político. Em particular, a participação e a descentralização são conquistas da sociedade local e da sociedade civil, por espaços onde seu poder de decisão tenha maior espaço de protagonismo.

Alinhar as forças políticas que desencadeiam esta busca de ampliação da democracia converte-se em um desafio natural às estratégias de desenvolvimento territorial; tanto pelo potencial que implica a ressonância com estas forças políticas, como pelo risco de fracasso, que implica tratar de contrariar estes macroprocessos com fórmulas excludentes ou excessivamente centralistas.

Mas tem que considerar-se a dimensão de mega tendência deste processo que ultrapassa o marco de formulação ou gestão de políticas, como as de desenvolvimento rural. Há estruturas de gestão política que atuam como pano de fundo das políticas setoriais ou de caráter transversal territorial. Os Estados têm um marco de desenvolvimento político que determina o cenário, que estabelece as regras do jogo para o manejo das políticas que intervêm nos territórios.

Os âmbitos políticos que descrevem o estado do Pacto Social se concretizam em corpos normativos que atendem a estrutura jurídica, desde a própria Constituição, que regula o estatuto político de cada nação. A legislação é o resultado das negociações políticas, da resolução de conflito, dos pactos entre atores sociais e do funcionamento dos mecanismos de exercício do poder, qualquer que seja a oscilação de forças que exista na sociedade.

Sem dúvida, a conquista da democracia liberal de eleição popular, depois de décadas de regimes ditatoriais, é o maior triunfo da Ibero América nas últimas décadas. Contudo, este processo encontra-se em vias de construção e a legislação pertinente em contínua evolução.

4.2.2 Esfera Administrativa

Adicionalmente à esfera política, que entranha a tomada de decisões sobre os fundamentos do desenvolvimento, existe uma esfera de execução das políticas que recai sobre a estrutura executiva do Estado, isto é, sobre os governos nacionais ou territoriais. O enfoque territorial está determinado pelas estruturas institucionais que compõem o aparato administrativo público, em seus diferentes níveis de gestão.

A descentralização tem estabelecido uma estrutura de coordenação e subsidiaridade entre os diferentes níveis territoriais em forma diferencial para cada uma das políticas públicas que formam parte das estratégias setoriais. Políticas tradicionalmente descentralizadas, como as de educação ou saúde têm estabelecido estruturas institucionais para a gestão dos programas, projetos e ações próprias. Igualmente, cada uma das políticas que integram a intersectorialidade das políticas de desenvolvimento, infraestrutura física, desenvolvimento econômico ou sustentabilidade ambiental, tem sua própria estrutura organizacional.

A expressão territorial das políticas públicas se manifesta em modelos de focalização, regionalização ou diferenciação, que respondem às condições diversas e heterogêneas dos territórios. Cada uma das políticas assume uma estrutura particular para responder a estas condições, estabelecendo os espaços nos quais é possível encontrar os mecanismos de territorialização, criando um esquema que corresponde às particularidades de cada uma das estratégias que, muitas vezes, se tornam completamente incompatíveis entre si.

Um dos propósitos permanentes das políticas territoriais é o de encontrar uma solução aos esquemas anárquicos de regionalizações que produzem altos custos de gestão para beneficiários de programas ou para as mesmas entidades territoriais. Esta compatibilização plena de modelos de regionalização é uma intenção impraticável, embora a gestão territorial tenha a função de encontrar os pontos de interconexão, facilitando a intersectorialidade e a articulação de políticas nos territórios.

Outro dos aspectos que define o enfoque territorial das políticas públicas é a busca de coerência das estratégias de participação que se aplicam na formulação, execução ou acompanhamento de programas e projetos. Existe uma proliferação de modelos de colegiados que tem concorrido para onerar excessivamente a população, uma vez que são convocados a diversos colegiados de forma simultânea, redundante e sobreposta. Exemplos da existência de conselhos de planejamento, desenvolvimento social, de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento rural convivem nos espaços municipais ou locais, com processos independentes, porém com os mesmos integrantes.

4.2.3 Esfera Técnica

À esfera técnica correspondem os componentes instrumentais para o planejamento do desenvolvimento nos territórios. Este campo tem avançado de forma significativa com a introdução de ferramentas de diagnóstico, desenho de estratégias, prospectiva e avaliação de gestão, resultados e impactos das políticas com enfoque territorial.

O planejamento estratégico territorial se abre paulatinamente como uma forma de ver a integralidade do território, com expressão espacial, que possibilita a compreensão das complexas relações que as diversas dimensões do desenvolvimento têm em espaços específicos de intervenção pública. Modelos geográficos de interpretação da realidade territorial, a aplicação de modelos de complexidade, os enfoques sistêmicos, são algumas das técnicas que se tem difundido amplamente. Os Planos Territoriais de Longo Prazo, nos âmbitos locais, rurais, urbanos ou regionais vêm se convertendo em processos institucionais formais com um amplo reconhecimento por parte das autoridades públicas.

Uma das características inovadoras dos modelos de planejamento territorial, que se agregam aos processos de focalização e diferenciação próprios de planejamento setorial, provém da sua capacidade para conceber projetos estratégicos integrais e multissetoriais com cobertura territorial. Esta classe de projeto favorece a identificação e valorização dos investimentos em bens públicos de caráter geral, o qual tem demonstrado uma maior capacidade de irrigação dos benefícios e impactos das políticas e o investimento público.

Seguramente, o maior desafio que enfrentam estes esquemas modernos de planejamento está centralizado na importância e no tratamento da informação. Sem exceção, se encontram em todos os países esforços para avançar na produção, disponibilidade e uso de informação; com níveis territoriais de desagregação. Esforços que possibilitam a aplicação de técnicas mais sofisticadas e adequadas de análises dos territórios, de formulação, gestão e execução de programas e projetos e a introdução de modelos de avaliação de controle social.

4.3 Tendências Comuns às Políticas de Desenvolvimento Rural

Com algumas diferenças entre países, podem ser destacadas pelo menos quatro características comuns na estratégia de gestão territorial que explicam o interesse comum de seus governos por mecanismos para compartilhar capacidades e conhecimentos.

Articulação de políticas setoriais em contextos territoriais que são expressão do reconhecimento da integralidade do desenvolvimento e da enorme dificuldade que enfrentam as políticas setoriais para responder por altos graus

de complexidade. Situação compartilhada pelos ministérios da agricultura, no tema do desenvolvimento rural, e pelos ministérios do meio ambiente, no caso do desenvolvimento sustentável.

Integração de encadeamentos espaciais produtivos que determinam cadeias de valor de acordo com condições de localização de ativos e sistemas produtivos territoriais. Os modelos de sistemas localizados, aglomerações produtivas ou setores líderes de desenvolvimento econômico territorial e o desenvolvimento endógeno, se constituem em estratégias centrais pragmáticas das políticas de cadeias produtivas ou sistemas/produto.

Participação e responsabilidade dos atores territoriais na gestão do desenvolvimento, como mecanismos de interlocução das demandas e ofertas de políticas públicas por meio de arranjos institucionais, baseados em modelos de colegiados, que buscam cenários legitimados de negociação e concertação público-privado.

Reforma e fortalecimento institucional para a gestão descentralizada e as autonomias territoriais que envolvam a redefinição de competências, de mecanismos de gestão, estruturas de transferência e cofinanciamento no investimento público e o redesenho de uma nova engenharia institucional para a gestão.

Estas estratégias introduzidas nas políticas públicas marcam com nitidez a presença de uma nova geração de políticas públicas que, além destes traços diferenciadores, marcam mudanças tendenciais em elementos-chaves da política. No quadro a seguir são sintetizados os principais aspectos que vêm a somar-se aos resultados obtidos que já haviam marcado a natureza das políticas de desenvolvimento, dentro de um enfoque territorial.

4.4 Mudanças Tendenciais nas Estratégias de Desenvolvimento sob o Enfoque Territorial

	Marco de base	Tendência
<i>Objeto de Política</i>	Agricultura Grupos focalizados	Território multinível
<i>Visão</i>	Produtiva	Multidimensional
<i>Definição de ruralidade</i>	Demográfica – produtiva Dicotômica	Tipologias territoriais
<i>Ênfase de Economia</i>	Agrícola ampliada Cadeias	Multissetorial <i>Cluster</i>
<i>Tipo de política</i>	Setorial econômica Setorial social	Ordenamento territorial Articulação e concorrência
<i>Objetivo de desenvolvimento</i>	Mercado Rentabilidade privada Redistribuição	Rendas sociais territoriais
<i>Instituições Públicas</i>	Ministérios de Agricultura e Desenvolvimento Rural	Ministérios de Planejamento ou Desenvolvimento Interministerial Institucionalidade territorial
<i>Papel de atores sociais</i>	Participação Representação	Negociação Consensos
<i>Ênfase de investimento</i>	Projeto produtivo Transferências Bens privados Bens semipúblicos Bens públicos gerais	Projetos estratégicos territoriais Bens públicos territoriais
<i>Modelos de Planejamento</i>	Planejamento setorial Planejamento participativo	Planejamento estratégico territorial Plan - Contrato

Fonte: Echeverri, Rafael, Echeverri, Ana María, *El enfoque territorial redefine el Desarrollo Rural*, 2009.

Dadas as anteriores características, poder-se-ia abrir uma discussão sobre a verdadeira natureza rural deste enfoque, em vista da total aplicabilidade a outro tipo de enfoques de políticas públicas, a exemplo das de desenvolvimento urbano, local ou regional.

4.3.1 Objeto de Política

A orientação da política de desenvolvimento rural caracterizou-se pelo estabelecimento de seu objeto na produção agropecuária, dentro de uma visão de agricultura ampliada, significando o reconhecimento de suas conexões para frente e para trás. Igualmente está centrada na ação focalizada das intervenções públicas, em populações específicas, especialmente em grupos vulneráveis.

As estratégias territoriais não desconhecem estes objetos de política, contudo, estabelece o espaço e sua expressão territorial (como ação política) como o foco das intervenções. O território, em seus distintos níveis (local, municipal, microrregional, regional, provincial ou nacional) é a unidade de intervenção, com todos seus componentes e atributos.

4.3.2 Visão

A ênfase predominante das estratégias de desenvolvimento rural tem sido considerada como políticas de desenvolvimento econômico e social, com uma ênfase especial em seus componentes de caráter econômico-produtivo, geração de emprego, produtividade e competitividade, particularmente das economias baseadas na pequena produção agrícola, agricultura familiar e diversificação da microempresa rural.

O enfoque territorial vem matizando a ênfase econômica a favor da integração de outras dimensões de desenvolvimento que passam a ser consideradas de condições do entorno produtivo e do desenvolvimento, a componentes essenciais de suas metas. O sentido multidimensional do desenvolvimento rural com enfoque territorial assume os aspectos políticos, particularmente o tema direitos, os temas culturais e, especialmente, o tema de identidade, os aspectos de sustentabilidade ambiental, como objetivos do mesmo nível que os de geração de riqueza, privilegiados nos modelos de desenvolvimento rural.

4.3.3 Definição de Ruralidade

A definição de ruralidade é um conceito que se vê significativamente afetado pelas políticas de enfoque territorial, como consequência de novas definições de população-alvo. Ao passar de setores econômicos ou grupos específicos a uma unidade complexa e integral, como é o território, as definições de ruralidade tradicionalmente aplicadas se veem deslocadas pela realidade concreta dos

espaços contínuos urbanos e rurais, que são categorias impossíveis de separar ao tratar o território como unidade. A diferença de separação que é possível fazer, ao referir-se a um grupo populacional específico, seria, por exemplo, pequenos produtores agrícolas residentes em áreas dispersas.

As definições de populações rurais, objetivo das intervenções de políticas de desenvolvimento rural, têm sido embasadas em critérios demográficos ou de especialização produtiva. No caso do enfoque territorial, estas definições perdem sentido em benefício de um critério de tipologias territoriais que respondem a fatores políticos, ambientais ou de identidade, os quais estabelecem espaços que poderiam ser denominados “territórios rurais”; pela sua dependência aos recursos naturais, mas que albergam tudo aquilo que o compõe, incluindo os centros urbanos que estão em seu interior.

Desta forma se abre um dos mais importantes giros nas políticas de desenvolvimento rural, ao pressionar novas formas de definir seus alcances e de gerir suas estratégias. Nas estratégias de enfoque territorial da dualidade tradicional urbano-rural, perde-se sentido e se impõem considerações sobre as independências funcionais do espaço; fazendo-se com que a malha urbana, as funções rurais dos centros urbanos, os processos metropolitanos ou as redes de cidades, sejam temas de crucial importância e relevância para o desenvolvimento rural.

4.3.4 Ênfase de Economia

A visão de uma agricultura isolada e da ênfase em rendimentos da produção ficou para trás, à medida que foi se impondo uma visão muito mais sistêmica, que se traduz na denominada agricultura ampliada; permitindo uma maior compreensão das dinâmicas e relações econômicas de um entranhado produtivo e comercial que se expressa em cadeia de valor. As políticas baseadas em cadeias ou sistema-produto têm significado um dos avanços mais significativos na institucionalidade da política pública setorial. Em vários de nossos países, avançou-se de forma significativa nesta direção, marcando uma linha de caracterização da política pública orientada a objetivos mais intersetoriais.

Como consequência da aplicação dos enfoques de gestão territorial no desenvolvimento rural, ocorreu um reconhecimento sobre aspectos da economia rural até então considerados pouco relevantes nos modelos de desenvolvimento rural e que estão sendo requeridos para matizar e complementar o estritamente agrícola e sua natureza de empresa micro. Trata-se dos processos de diversificação econômica dos espaços rurais, com processos muito avançados de consolidação de economias não agrícolas, particularmente em setores de serviços e, em muitos lugares, em setores de transformação. Predominam os exemplos destes “novos setores”, como é o caso do turismo e o dos serviços ambientais, que já são considerados como objetos das políticas de desenvolvimento rural em

muitos de nossos países. Esta diversificação da economia rural tem modificado substancialmente a natureza de muitos dos programas específicos.

Outro aspecto relevante é o da preocupação, cada vez maior, para passar dos conceitos e mecanismos de cadeias de valor ou sistemas-produto para a consideração da localização e do espaço, para a definição de aglomerações econômicas, *clusters* produtivos ou distritos econômicos. Seguindo os mesmos princípios de conexão, articulação e complementaridade que respaldam as visões de cadeias de valor, esta consideração da economia conduz à identificação de processos e dinâmicas localizadas como unidade de intervenção dos instrumentos de políticas de fomento ou de crescimento. A identificação de sistemas agro-alimentares localizados, de *cluster* agroindustrial, de polos turísticos, de áreas de produção de serviços ambientais ou de aspectos especializados para o abastecimento de centros urbanos maiores, são exemplos do sentido das preocupações da gestão territorial.

4.3.5 Tipo de Política

A classificação das políticas de desenvolvimento rural tem sido marcada por seu caráter setorial, seja do tipo econômico-produtivo ou social, particularmente relativas aos temas de pobreza ou distribuição. As estratégias aplicadas estão marcadas principalmente por metas associadas à atenção às populações mais marginalizadas no espaço rural.

A orientação econômica do desenvolvimento rural centrou-se na busca de condições que possibilitem a inserção exitosa de pequenos produtores em circuitos econômicos dinâmicos, melhorando sua competitividade e rentabilidade. Adicionalmente, tem contemplado mecanismos de compensação ou transferências ao ingresso daqueles grupos que não têm condições de viabilidade em um ambiente competitivo.

Isto marca um atributo reconhecido das políticas de desenvolvimento rural, consistente em sua inscrição dentro das estratégias de desenvolvimento social, atenção à pobreza e alcance de equidade social. Em qualquer caso, as estratégias são de caráter setorial, seja de tipo econômico ou social.

A introdução dos enfoques territoriais às estratégias de desenvolvimento rural tem levado consigo ou, dito de outra forma, tem sido consequência natural da realidade complexa e multidimensional do desenvolvimento. As interdependências entre as esferas econômicas e sociais com as ecológicas, políticas, culturais ou institucionais, tem feito depender de forma intensa as estratégias de desenvolvimento rural de uma combinação de setores de política pública para os quais seus responsáveis têm baixo grau de interferência. A realidade tem demonstrado que o desenvolvimento rural é intersetorial, e demanda estratégias

transversais que lhe proporcionem contexto e complementem as estratégias de tipo setorial que formam parte inseparável das mesmas.

Consequentemente, foram gerados diferentes tipos de mecanismos para o alcance desta intersetorialidade, ao tempo que se mantém a responsabilidade setorial básica. O ordenamento territorial tem sido um primeiro mecanismo de construção destes espaços intersetoriais, toda vez que cria condições institucionais para a designação de competências e de recursos entre as diferentes instâncias setoriais (ministérios) e territoriais (nação, região, município, localidade). A marca destes mecanismos de ordenamento é a introdução de estratégias de federalização, descentralização e regionalização.

Um segundo mecanismo, complementar e natural ao anterior, é o que busca a maior eficiência na aplicação do gasto e do investimento público no espaço rural pela via do encontro de sinergias intersetoriais das políticas públicas. Diferentes mecanismos de articulação, coordenação, subsidiaridade e concorrência, têm sido desenvolvidos para o alcance de uma estratégia de intervenção que condiciona as decisões de investimento setorial às visões integrais de desenvolvimento rural. Cada vez é mais frequente encontrar que o desenvolvimento rural é uma responsabilidade compartilhada entre um conjunto amplo de ministérios, que é a articulação de diversas políticas convergentes no território. Isto tem feito mudar substantivamente o papel e o modelo de gestão dos ministérios de agricultura, tradicionalmente responsáveis pelo desenvolvimento rural, tem implicado na criação de estruturas supra-ministeriais de coordenação, critérios de condicionalidade nos processos de planejamento, elaboração de orçamentos públicos, novos critérios de focalização e novos modelos de gestão de ações e programas.

4.3.6 Instituições Públicas

A atribuição das responsabilidades referentes ao desenvolvimento rural continua predominantemente localizada no Ministério da Agricultura, as quais têm desenvolvido diferentes estruturas institucionais para sua abordagem; dentre estas se destaca a criação de vice-ministérios (subsecretarias) ou direções-gerais, responsáveis pelos componentes estratégicos ou políticos e modelos nos quais estas instâncias se complementam com instituições autônomas adscritas, responsáveis pela operação dos instrumentos de intervenção.

A análise das instituições setoriais de desenvolvimento rural está intimamente vinculada com a concepção que se tem dos componentes de desenvolvimento rural. As políticas predominantes foram consolidando um conjunto de estratégias de intervenção centralizadas no financiamento, assistência técnica, comercialização, desenvolvimento de capacidades, desenvolvimento empresarial, inserção em mercados dinâmicos, acesso a ativos produtivos, em particular água e terra, capitalização, estratégias para a consolidação da agricultura

familiar, equidade, destacando aspectos como gênero, juventude e terceira idade. Este portfólio de políticas apresenta poucas variações, além das diferentes ênfases adotadas de um país a outro.

Torna-se evidente a ênfase agrícola neste pacote de políticas de desenvolvimento rural, como um fato óbvio frente à natureza do mundo rural. Neste sentido, estas políticas formam parte legítima de uma política setorial, na qual é inegável e iniludível a responsabilidade e o papel dos ministérios de agricultura, já que existem componentes aí que estão necessariamente ligados a uma política produtiva num setor estratégico da economia nacional. Este é o componente setorial do desenvolvimento rural.

Quanto ao tema de estratégias institucionais para a gestão destas políticas se apresentam características diferenciadoras quanto ao modelo de investimento público e de planejamento de ações desde modelos centralizados de ordem nacional até processos de federalização e de descentralização, como avanços nos modelos já generalizados de desconcentração e participação social.

Entretanto, estes modelos começaram a gerar estruturas complementares que respondem as necessidades geradas pelo enfoque concorrente e articulador de políticas, próprio dos enfoques territoriais do desenvolvimento. Estas estruturas se baseiam em acordos de gestão coordenada entre áreas de políticas públicas e seus ministérios setoriais que tomam a forma de Comitês Interministeriais ou Sistemas de Planejamento Territorial. Estes modelos mantêm em comum o papel protagônico dos Ministérios de Agricultura, mas em alguns casos tem gerado a criação de novos ministérios de desenvolvimento rural ou de desenvolvimento agrário.

A responsabilidade compartilhada intersetorialmente visa superar as limitações dos componentes setoriais agrícolas para atender os objetivos de política que vão, além da modernização e inserção exitosa dos pequenos produtores rurais, nas econômicas dinâmicas. Trata-se de objetivos como o de superação da pobreza, dos desequilíbrios e brechas territoriais, da fixação de população nos espaços rurais, do desenvolvimento democrático-institucional ou da conservação do meio ambiente, metas todas que superam as possibilidades das políticas centradas na produção agrícola. As estratégias tornam-se claramente complementares, razão pela qual é evidente que o enfoque intersetorial do desenvolvimento territorial não se opõem aos enfoques setoriais do desenvolvimento rural ou do desenvolvimento social, mas que proporcionam um âmbito de gestão que contribui para a eficiência do gasto público e à sinergia dos seus investimentos.

4.3.7 Papel de Atores Sociais

Durante o final do século passado, o retorno ao caminho de construção da democracia foi uma das mais importantes conquistas da maioria dos países

da região; geralmente assumindo regimes baseados em democracia mista sob o princípio de representação por via eleitoral direta e de participação, assim como por via do reconhecimento da capacidade de autogestão da sociedade civil. Sobre estas bases, construiu-se uma estrutura institucional que permitiu enormes avanços na organização, participação e cogestão das organizações rurais na gestão das políticas públicas.

São muitos os exemplos de políticas, programas e ações respaldadas em modelos participativos que vão desde a obrigação de estabelecer consultas diretas aos beneficiários das políticas até modelos claramente autogestionários, passando por outros que se embasam no reconhecimento e legitimação de estruturas e usos tradicionais das comunidades rurais. As formas de execução dos programas refletem uma tendência clara ao incremento das responsabilidades entre o Estado e a sociedade, tanto em processos de descentralização como em processos de privatização e participação.

Esta estrutura institucional tem integrado grande parte das políticas de desenvolvimento rural nas últimas décadas e, atualmente, não restam dúvidas sobre a sua pertinência e efetividade. Contudo, há novos elementos que surgem com inusitada força, resultante da aplicação dos critérios de multidimensionalidade e multissetorialidade, próprios dos enfoques territoriais.

A proliferação de colegiados (estruturas mistas público-privadas de participação reconhecidas legalmente como interlocutoras da sociedade rural e o Estado) em muitas das políticas sociais econômicas e ambientais, como modelos de ordenamento da participação, tem conduzido à criação de modelo de instâncias consultivas de apoio à execução de políticas públicas. Estes colegiados funcionam há décadas em alguns dos países e sua efetividade é relativa, embora demonstrando o significativo papel que têm cumprido como instrumento do alcance de maior governabilidade.

No modelo de gestão territorial para o desenvolvimento rural, avançou-se mais neste esquema de participação, refletida na assunção de maiores responsabilidades nestes modelos institucionais. Os colegiados assumem responsabilidades mais claras no planejamento territorial, na definição de prioridades locais ou regionais, na gestão das demandas e interesses e no controle social. Trata-se da superação do seu tradicional papel de mediador entre as decisões centrais de políticas de oferta junto a gestores de estratégias abaixo-acima de políticas de demanda, consideradas imprescindíveis nos modelos de gestão territorial que devem conciliar os interesses locais ou regionais.

O papel dos colegiados adquire uma dimensão política de significativa importância, já que passa a ser o cenário de mediação dos conflitos territoriais como motor essencial de desenvolvimento. Em consequência, o colegiado assume

claramente um papel de negociador e de construtor de consensos, cujas incumbências abrangem desde acordos sobre diagnósticos e prioridades até acordos com as instâncias responsáveis das políticas setoriais para a articulação de ações.

São muitos os desafios que estes modelos institucionais complexos introduzem nas políticas de desenvolvimento rural, indicando possíveis ajustes, avanços e retrocessos em sua próxima evolução. Entre eles, pode destacar-se: tema da legitimidade e representatividade dos participantes e interlocutores sociais; tema da separação das competências públicas e privadas; tema das relações entre as instituições próprias da democracia representativa (prefeitos e conselhos, principalmente) e estes colegiados ou tema das capacidades técnicas que podem atribuir-se às organizações participantes.

Inegavelmente, estes modelos chegaram para instalar-se, tendo adquirido uma dimensão política de grande relevância e que faz com que seja obrigatoriamente considerado para qualquer processo de transformação política.

4.3.8 Objetivo de Desenvolvimento

O mercado e o território formam uma dupla institucional onde concorrem as forças econômicas e políticas e que determinam as estratégias de ação pública e privada. O mercado tem-se consolidado como uma instituição que oferece mecanismos claros de destinação eficiente de recursos na sociedade para o alcance de seu bem estar e desenvolvimento. Contudo, o mercado não é autogerador de suas condições ótimas de operação, requerendo fortes intervenções públicas que atendam aos enormes desequilíbrios, distorções e desigualdades que o tornam ineficientes em termos éticos, políticos, sociais e, especialmente, econômicos. Isto poderia sintetizar que o mercado é necessário, porém não suficiente.

As estratégias de desenvolvimento rural foram estruturadas objetivando a construção de condições de eficiência econômica nas unidades produtivas rurais. O alcance de alta produtividade se reflete nos níveis de rentabilidade das empresas envolvidas. Esta rentabilidade, lógica motora das dinâmicas econômicas no mercado é a que, em última instância, define a competitividade das empresas. Esta é a *competitividade privada*, aquela que indica as empresas e que, somadas num espaço determinado, compõem a competitividade empresarial, privada, de uma cidade, de uma região ou de um país. Este tem sido o foco essencial das estratégias de desenvolvimento rural. Desta competitividade, se constrói a *riqueza privada* de uma sociedade, riqueza depositada nos empresários privados, acumulada ou reinvestida por eles e que se explica pelo motor da relação *produtividade-rentabilidade-competitividade*, como uma força estimulada pelo lucro privado.

Contudo, os esforços individuais internos das empresas não são suficientes para a dinâmica de criação de competitividade privada. Empresários muito

eficientes e esforçados podem ser encontrados em seu entorno em condições de desvantagens frente a outros, considerando que há fatores exógenos que fogem ao seu alcance, atentando contra si. Há fatores que provem da *boa vizinhança*, quer dizer ter bons vizinhos. Este ponto pode ser interpretado sob a perspectiva da presença de dinâmicas produtivas, da existência de fluxos comerciais e produtivos entre empresas e cadeias que interatuam em espaços delimitados e em territórios que se beneficiam pela proximidade de umas e outras empresas. A aglomeração de atividades produtivas beneficia de diferentes formas a uma empresa individualmente considerada. Dalí a formação de clusters produtivos como um fator determinado pelas condições espaciais de localização e não só pela consideração individual da empresa ou agente econômico, espaço que determina a atividade econômica em virtude de suas dotações ou bens públicos. A infraestrutura, as instituições, a convivência, a justiça, a segurança, o conhecimento, o capital social, mercados laborais, regras claras e estáveis, todos os aspectos que fazem que um território seja um país ou um município possa contar com as condições básicas para realizar atividade econômica privada. Isto conforma a *competitividade sistêmica* que compila estes fatores de localização, exógenos à empresa que favorecem a produtividade, por tanto é um aspecto territorial.

Contudo, os enfoques territoriais tem ido além desta denominada competitividade sistêmica para entrar em outro tipo de considerações. Trata-se do reconhecimento de que qualquer atividade econômico-produtivo gera impactos sobre os espaços nos quais se desenvolve, vão muito mais além da produção de bens ou serviços, de suprir as demandas dos consumidores de realizar processos de investimento ou mobilizar fatores produtivos. Pelo contrário, geram outros benefícios ou custos ao conjunto social nos territórios nos quais se realizam atividade produtiva, seja local, regional ou nacional. Estas externalidades ou benefícios não incrementam a rentabilidade privada, não beneficiam de forma direta ao empresário, se convertem em rendas sociais.

A atividade econômica agregada em um território gera riqueza privada, porém ao mesmo tempo, gera externalidades que determinam o que pode definir-se como uma *produtividade territorial*. Quando um território conta com uma economia privada, com altas externalidades positivas, poderá afirmar que é um território com alta *produtividade territorial*, que determina uma alta rentabilidade, que não é privada senão uma *rentabilidade social*.

Contudo, garantir um fluxo adequado dessas ditas externalidades, minimizando as negativas e maximizando as positivas, é uma responsabilidade que corresponde ao Estado, por meio de intervenções explícitas de política que introduzem incentivos negativos ou positivos, segundo o tipo das externalidades, para que os agentes privados, empresas, tomem as decisões de investimento e

negócio, na direção que otimize estes benefícios sociais. Quando as empresas e cadeias geram externalidades que se convertem em produtividade territorial, que se expressam em rendas sociais, isto nós denominamos *competitividade territorial* que em últimas aparece como a soma de competitividade privada e externalidades. Isto em função das atividades econômicas serem multifuncionais. Um território competitivo não é, então, simplesmente um território com empresas competitivas, é mais que isso. Pelo que, ter firmas competitivas é necessário, mas não suficiente. Um território competitivo permite pensar que a riqueza privada se expresse em *riqueza social*, ou seja, fechar o círculo de uma economia para o desenvolvimento, não só para a riqueza.

Isto implica novas ênfases nas políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, que repensam o papel do Estado em três áreas básicas: I) como provedor de bens públicos que permitam construir um cenário de *competitividade sistêmica* no território; II) como regulador dos mercados para garantir o cumprimento de suas condições mínimas e com ele a *competitividade privada*; e III) indicador dos sinais e incentivos que os mercados requerem para otimizar (maximizar as externalidades positivas e minimizar as negativas) a multifuncionalidade do aparato produtivo e com ele a *competitividade territorial*.

4.3.9 Ênfase de Investimento

As estratégias de desenvolvimento rural têm estabelecido a orientação do investimento público nos modelos baseados em 'projetos de investimento' como a unidade de despesas, totalmente estabelecida em nossas políticas públicas. Este não é um tema menor, já que se considera como um dos avanços de maior importância da cultura de política pública que deixou atrás as possibilidades de avaliação e prestação de contas. Com não poucas exceções, o projeto tem se estabelecido em todas as estratégias de desenvolvimento rural.

A natureza dos projetos de investimento expressa a orientação da política. Nas últimas décadas foi imposta uma visão produtivista do desenvolvimento rural, o que tem conduzido à premência de projetos produtivos como a unidade de gestão das políticas públicas, o qual se vê refletido nas regras de operação dos programas e ações. O desenvolvimento rural tem privilegiado de forma clara as organizações produtivas e seus projetos econômicos como o mecanismo de ordenamento da intervenção pública, obtendo significativos impactos que melhoraram a qualidade do dispêndio e tem levado à obtenção de objetivos mais claros e pragmáticos do desenvolvimento rural.

Nos enfoques territoriais onde foram introduzidas as estratégias de desenvolvimento rural, advém uma evolução dos projetos, desde projetos produtivos a projetos estratégicos de caráter territorial. Este é um novo recurso que promete converter-se em pivô das estratégias de gestão territorial.

Os projetos territoriais são produtos de visões mais integrais e complexas do problema do desenvolvimento, além da empresa rural, no econômico, e além de sua dimensão econômico-produtiva, no teleológico. Um projeto territorial parte da consideração das interdependências existentes entre os diferentes componentes do espaço e o território, de suas dinâmicas e dos seus propósitos consensuais do desenvolvimento local ou regional. Sua característica básica é a de considerar as características de entorno e a possibilidade de conceber e formular soluções estruturantes para a criação de condições que viabilizem aos projetos setoriais, que sejam produtivos ou sociais, uma maior possibilidade de êxito.

Os projetos estratégicos territoriais estão atraindo novas formas de investimento público. Em primeira instância, se invocam a criação de condições concretas e práticas para estabelecer os princípios de concorrência ou articulação do investimento setorial. Determinam as sinergias concretas que se requerem, por exemplo, entre as políticas de infraestrutura e de desenvolvimento econômico, ou de meio ambiente e educação, ou entre saúde e emprego. Estes projetos se constituem, conseqüentemente, no ponto de encontro do investimento. Contudo, rapidamente evidenciaram-se dificuldades de compatibilizar estas visões de investimento desde abaixo, com políticas setoriais tradicionalmente embasadas em oferta e em gestão centralizada. Portanto, os projetos territoriais estão requerendo a contemplação de projetos inovadores de financiamento público que indaga sobre modelos de cofinanciamento, de criação de fundos territoriais (não setoriais) ou o aprofundamento da descentralização fiscal.

Outra consequência da emergência destes projetos estratégicos territoriais é a criação de uma fonte de razões para considerar o balanço do investimento público entre bens privados e bens públicos. As estratégias de desenvolvimento rural têm estado sempre neste discurso oscilante, em virtude de orientações políticas ou ideológicas. A realidade é que o modelo de gestão territorial do desenvolvimento rural está priorizando a importância dos bens públicos territoriais como um elemento-chave de reorientação do gasto público, com o que se esperam significativas transformações nas lógicas do investimento público.

4.3.10 Modelos de Planejamento

As evoluções recentes nos modelos de planejamento têm sido um símbolo de modernização de nossas estruturas institucionais. As últimas décadas mostraram avanços significativos no planejamento setorial e mais recentemente no planejamento participativo que incorpora uma dimensão técnica política. As políticas de desenvolvimento rural têm desenvolvido e aplicado modelos de planejamento que já formam parte inseparável dos modelos de gestão pública.

Em tempos mais recentes foi introduzido um novo componente, herdeiro das estratégias desenvolvidas, que se tem denominado planejamento estratégico territorial; que introduz os princípios do planejamento regional, amplamente aplicados em outros campos diferentes do desenvolvimento rural aos processos de formulação, gestão, execução e monitoração dos processos de desenvolvimento dos territórios rurais.

As características inovadoras deste modelo de planejamento encontram-se na priorização das relações e fluxos entre componentes de espaço, com visões que assumem a complexidade do espaço de forma sistêmica. Estabelece mecanismos para encontrar compatibilidade e sinergia entre os processos de planejamento setorial, alcançando um maior impacto geral no investimento atribuído ao território.

O plano territorial se constitui na expressão mais clara deste modelo de planejamento. Os planos territoriais não são novos, porém em sua tradição têm sido aplicados ou utilizados pelas unidades territoriais para o ordenamento de suas ações e responsabilidades, incapaz de influir nos investimentos extraterritoriais (nacionais ou regionais) que fazem parte dos processos independentes de planejamento. Os planos territoriais, neste novo enfoque, se constituem num compromisso que reúne os acordos conseguidos entre os níveis nacionais ou e federais, os regionais ou estatais, os locais ou municipais, assim como entre o público e o privado.

Aguarda-se uma evolução do chamado “documento plan” como orientador, guia das decisões dos responsáveis pelas políticas e do investimento, para o “plan contrato”, que adquire caráter obrigatório às partes que o subscrevem. Este modelo, amplamente aplicado na Europa, aparece como uma meta que será possível caso sejam superados os desafios que o modelo de gestão participativa territorial tem pela frente.

4.4 Pistas para a Consolidação do Processo Territorial de Desenvolvimento Rural no Brasil

Os avanços nas políticas de desenvolvimento rural do Brasil estão estreitamente ligados com processos políticos de combate e reivindicação das organizações dos produtores, trabalhadores e comunidades rurais. A participação dos movimentos sociais e de suas organizações tem sido determinantes nas instituições que hoje regulamentam e gerenciam o desenvolvimento rural. Isto conduz a que toda consideração referente à conveniência de novos processos de institucionalização das políticas que favoreçam a agricultura familiar deve reconhecer e salvaguardar os objetivos alcançados e as bandeiras que hoje seguem sendo reivindicadas pelo movimento social rural.

Neste setor, o desenvolvimento institucional brasileiro tem conduzido a dois aspectos de especial relevância. O primeiro se materializa na separação do tema da agricultura familiar e o desenvolvimento rural junto a um ministério independente e especializado, de significativa orientação agrária. O segundo refere-se à formalização de uma instância colegiada de âmbito federal que se constitui em um espaço de grande significado para a concertação público-privada. Trata-se do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) que tem uma ampla representação, além de exercer o papel de líder das políticas setoriais.

Outro aspecto a ser considerado é o enorme significado que adquire a criação de uma rede territorial de colegiados que vá desde o nível local até o CONDRAF. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, os Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Rural, os Conselhos Estaduais e, por último, o nacional se constituíram em uma rede de ampla cobertura e abrangência.

Estas considerações devem estar baseadas em uma estratégia de desenvolvimento legislativo, partindo da ideia de que será necessário estabelecer as bases para consolidar um processo que apenas se inicia e que requer um tempo significativo para sua maturação e consolidação.

A análise de um marco legislativo para a consolidação da política de desenvolvimento territorial rural no Brasil há que considerar os fundamentos subjacentes às estratégias, tanto em sua conceituação como nos critérios de implementação e institucionalização. O ponto de partida é a consideração dos aspectos básicos que configuram o corpo das estratégias que orientam a gestão dos territórios do Brasil.

Em primeira instância, a base política de uma estratégia que busca a coesão como um fundamento de uma política de Estado em defesa dos direitos e a busca da igualdade por meio da inclusão e de saldar a dívida social e política que a sociedade brasileira tem contraído, historicamente, com as populações rurais, em particular com os agricultores familiares.

O segundo traço característico desta política é a consideração sistêmica dos aspectos que compõem o desenvolvimento rural e o dos entornos territoriais nos quais atuam os pequenos produtores. Isto tem sido definido como uma condição para a estratégia de desenvolvimento no Brasil, a partir da qual se supera uma visão estritamente produtivista para incluir os elementos sociais, institucionais, ambientais e políticos como parte substantiva do desenvolvimento, determinando a multidimensionalidade territorial.

A terceira ênfase assumida pela política é um critério de descentralização, do qual se deduz um esquema de gestão no qual o governo federal executa sua

política em um marco de corresponsabilidade e cogestão com os estados e com unidades territoriais supramunicipais; isto é viabilizado por meio da definição de áreas espaciais de gestão denominadas territórios rurais, territórios de identidade ou territórios de cidadania.

O quarto ponto é o da importância atribuída à participação organizada, institucionalizada e formalizada por mecanismos de legitimação da interlocução dos atores territoriais com o Estado. O objetivo aponta a criação de mecanismos de negociação e concertação das estratégias, os processos de planejamento e os projetos territoriais.

Finalmente, se reconhece uma mudança nos processos de planejamento, consequente com os aspectos anteriores, que se configura em uma estratégia explícita denominada gestão social do território. Este processo se baseia nos fundamentos do planejamento participativo, enfatizando a geração de capacidades técnicas e políticas que incluem aspectos tais como a elaboração de diagnósticos concertados, prospecção territorial e a definição de projetos estratégicos territoriais como produto dos processos de negociação social, pública e privada.

Este é o marco no qual se inscreve a reflexão sobre os processos de legislação, regulação e normatividade do desenvolvimento rural com enfoque territorial que interessa a essa análise. Para enfrentá-lo se fazem necessárias a continuação das conclusões da análise comparativa das políticas e as legislações dos países selecionados. O primeiro aspecto refere-se às características de política detectadas nas tendências do desenvolvimento territorial quando se analisam os países estudados. O segundo é o da visão de Estado que abarca os processos de definição de políticas e dos desenvolvimentos legislativos. O terceiro se refere às estruturas formais da legislação nos países e sua ingerência nos processos político institucionais do desenvolvimento rural. O quarto, com relação às organizações que compõem o marco público para a responsabilidade no desenvolvimento rural. Finalmente, um marco da estrutura de políticas que afetam o desenvolvimento e aos quais há que atentar o Governo do Brasil em sua reflexão sobre o processo legislativo para o desenvolvimento rural.

4.4.1 Visão do Estado

Há três dimensões analíticas nas quais é necessário considerar a visão de Estado que serve de pano de fundo aos processos políticos que se manifestam no processo de desenvolvimento normativo e legislativo. O primeiro é o relativo às forças históricas que determinam os momentos nos quais se produzem as formulações de estratégias legislativas; o segundo é dos marcos ideológico e as concertações políticas e, o terceiro, sobre os mecanismos que o Estado pode colocar em funcionamento para a aplicação de uma política pública.

Os processos históricos que marcam os antecedentes dos momentos de formulação legislativa estão muito relacionados com as condições de mudanças políticas macro nos quais se inscrevem os processos públicos que enfrenta o Estado. Isto é claramente identificável nos países analisados nos quais se encontram diferenças substantivas.

Podem ser diferenciados dois tipos de processo: os de ruptura ou os de reforma. Nos primeiros enquadra-se claramente o processo da Guatemala, que nos últimos dez anos esforça-se em concretizar os acordos de paz obtidos após uma sangrenta guerra civil. Neste caso, abre-se o cenário a uma propensão maior à aceitação de mudanças estruturais. Este é o tipo de condições que se originam em processos revolucionários, nos quais não se encontra nenhum dos países analisados.

Em contrapartida, os processos de reforma se caracterizam por um sentido de transição lenta, de ajustes que mantém um corpo básico de estratégias de Estado incluídas em estruturas legislativas que suportam as políticas de Estado. É o caso da reforma do México, que buscou mediante a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, estabelecer um marco de ordenamento de estratégias gerais das políticas setoriais de agricultura e desenvolvimento rural, dentro de um marco institucional estável e com muitos riscos de continuidade das políticas pré-existentes. Em essência, o processo se baseou em uma mudança significativa dentro do Estado mexicano, representado pela substituição do Partido Revolucionário Institucional-PRI, que havia exercido o poder hegemonicamente durante 70 anos, pelo Partido Ação Nacional-PAN, como o início de um processo de alternância política. Isto ocorreu sem a apresentação de grandes transformações institucionais e sem o rompimento das estruturas políticas institucionais.

No caso da Espanha, o processo legislativo que deu lugar à Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável de 2007 transformou-se em um caminho de consolidação de políticas públicas, em um marco institucional de ordenamento territorial em duas direções complementares e contrárias. A articulação com as políticas comunitárias, de caráter supranacional e que determinam um marco consolidado de estratégias e instituições que delineiam a base da política nacional, de um lado, e as coordenações com as entidades territoriais, no marco de um Estado conformado por Autonomias com alto grau de descentralização.

O segundo aspecto a considerar no marco de visão do Estado, corresponde à definição ideológica que antecede a atuação do Estado, produto de processos políticos, associado às condições da luta e estrutura de poder dos seus diferentes grupos sociais, partidos, movimento e organizações sociais. Em particular se quer destacar a importância que tem a concepção estadista ou liberal que predomine nas correntes que sustentam as estratégias governamentais.

Na América Latina se encontram situações diversas neste sentido, desde o modelo de tendência predominantemente estadista, com o predomínio da responsabilidade do Estado nos setores estratégicos da economia e com estratégias que favorecem a intervenção direta do Estado na totalidade da economia. Estas tendências se apresentam claras em países como Venezuela e Bolívia, mas não se registram em nenhum dos países analisados.

No outro extremo se encontra uma postura política e ideológica claramente identificada com a preeminência do mercado e de um rol do Estado de menor intervenção direta na economia, que se suporta em estratégias de desenvolvimento baseadas em prioridades produtivas e estritamente econômicas. Este é o caso da Colômbia, que reflete na estrutura institucional e legislativa para o desenvolvimento rural uma postura claramente orientada a fortalecer as condições dos mercados como caminhos para o desenvolvimento.

Em meio destas duas posições se encontra uma postura que busca a eficiência dos mercados, porém dentro de prioridades de inclusão, redistribuição e equidade dadas pelas estratégias de intervenção do Estado condicionada e restringida na economia. Sem dúvida, estas políticas se suportam na prioridade de um setor privado eficiente, econômico e social; entretanto, se introduzem dois conceitos de enorme importância: a responsabilidade social da atividade econômico-produtiva e o do desenvolvimento como um direito. Daí, se originam as prioridades assim como os caminhos estratégicos para alcançá-las.

Neste cenário, incluem-se os casos do México e Espanha. Note-se que o panorama político de fundo é diferente em ambos os países, no entanto no primeiro o governo é exercido por um partido de tendências de direita; o segundo, um partido de natureza esquerdista. Pode ser afirmado, em relação a esta análise, que ambos apresentam um forte caráter de centro. A diferença dos casos mencionados é as das tendências mais marcantes.

Presentemente, estes processos de ênfases políticas que determinam a visão de Estado que predomina se produzem no marco de transformações institucionais que vêm sendo introduzidas e assumidas com ritmos diferentes nos países analisados. Estas mudanças estão associadas com estratégias que determinam três aspectos muito importantes na definição do caráter do Estado.

Por um lado, o papel dos atores que participam na definição da implementação das políticas, mais especialmente em seus processos de formulação e negociação. Nos casos analisados podem ser reconhecidas enormes coincidências na abertura de mecanismos de participação, corresponsabilidade e cogestão, nos casos da Espanha, México e Guatemala, com a busca de mecanismos de organização, reconhecimento de legitimidade e criação de instâncias de concertação política, técnica e administrativa para a definição de estratégias de desenvolvimento. A

Colômbia se diferencia desse modelo uma vez que no campo do desenvolvimento rural os mecanismos de gestão das ações são baseados numa interação individual e direta dos atores sociais com o Estado. Isto se reflete igualmente na emergência do território como um objeto explícito da política, o qual é muito evidente nos três países mencionados e inexistente no caso da Colômbia. O território é considerado como a instância de participação e ação dos atores sociais.

Estes ajustes no papel que cumprem os atores do desenvolvimento, não só se referem à relação público-privada, mas incluem igualmente as relações entre os diferentes níveis territoriais da estrutura político-administrativa do Estado. Isto se evidencia em processos de descentralização e regionalização, em modelos de federalização, como no México ou estatutos autonômicos, como na Espanha. As regras básicas de buscar os princípios de coordenação, delegação, solidariedade e subsidiaridade entre os diferentes níveis de gestão se refletem na recomposição das responsabilidades, competências e funções das instituições em cada um dos níveis territoriais. Os âmbitos e escalas de gestão estão muito relacionados com o critério de aproximar a natureza da solução a do problema.

No caso do México, o desenvolvimento territorial tem assumido com um critério que privilegia o nível municipal para o desenvolvimento rural com uma ênfase local, de forma similar ao caso da Espanha que registra uma enorme importância aos grupos de ação local. O caso da Guatemala assemelha-se um pouco mais ao do Brasil, ao considerar espaços territoriais supramunicipais, como o nível de gestão para o desenvolvimento rural.

O processo de reordenamento territorial que implica a redefinição de responsabilidades se mostra como um caminho lento, que depende de forma significativa do ritmo de desenvolvimento de capacidades que suportem a transferência de competências. É claro que a Espanha tem conseguido um nível de avanço muito importante em suas estratégias de desenvolvimento territorial, o que lhe permite contar com um marco de descentralização, no qual se apoia a estratégia de desenvolvimento rural. No caso do México, o processo está menos desenvolvido, embora tenha se empenhado na criação de capacidades locais, no estabelecimento de mecanismos de gestão municipal e na delegação no nível estatal de uma parte fundamental da responsabilidade sobre a política geral.

A outra expressão deste processo é baseada nos sistemas fiscais que determinam a estrutura de investimento dos recursos públicos nos processos de descentralização, dos quais existam mecanismos de financiamento do desenvolvimento rural. Neste caso, a experiência mais clara entre os países analisados é o da Espanha, que conta com uma estrutura fiscal na qual os governos das Autonomias contam com recursos próprios, responsabilidades e institucionalidade própria. No resto dos países existem esquemas de transferência

desde o governo nacional que tem conseguido um grande avanço na Guatemala como complemento às legislações de participação e de descentralização. No caso do México, foram estabelecidos mecanismos de municipalização dos recursos federais por meio de acordos de transferência específica dos recursos de desenvolvimento rural. A Colômbia conta com um amplo sistema de descentralização que tem se consolidado nas duas últimas décadas, com mecanismos de transferência e cofinanciamento a partir dos territórios com o orçamento nacional de desenvolvimento rural.

4.4.2 Estrutura dos Marcos Legislativos

A análise dos marcos normativos em desenvolvimento rural desenvolvidos por países que têm empreendido o caminho de acolher uma estratégia territorial, permite estabelecer que este é um campo incipiente, experimental e, no melhor dos casos, em processo de regulamentação e implementação. As legislações têm se desenvolvido em número limitado de países e ainda se encontram pendentes de processos regulamentadores e de instrumentação.

Podem ser apreciados três tipos básicos de marcos normativos associados às legislações que determinam o enfoque territorial no desenvolvimento rural dos países estudados. Por um lado, as estratégias que se centram no desenvolvimento rural como um equivalente a estratégias dirigidas aos pequenos produtores rurais, particularmente aos agricultores familiares, para os quais são estabelecidas políticas e instrumentos de implementação de caráter explicitamente setorial agrícola. Este é o caso da Colômbia que vem centralizando suas estratégias de desenvolvimento rural em uma concepção setorial estrita, onde o desenvolvimento de instrumentos de política e de normatização se orienta especialmente à gestão, administração, promoção e aplicação de instrumentos com caráter de fomento setorial. Nestes casos, a legislação se encontra associada à regulação das responsabilidades do ministério da agricultura e das instituições que formam parte da sua rede de gestão pública. Neste caso, a perspectiva territorial não se encontra associada às políticas de desenvolvimento rural especificamente, mas correspondem a outras esferas institucionais, associadas a temas de ordenamento territorial e de descentralização.

O segundo tipo de políticas é o que corresponde a estratégias de desenvolvimento rural, com ênfase na pequena produção, particularmente primária, mas cuja lógica de aplicação tem introduzido significativamente os processos de descentralização, participação e articulação de políticas públicas. Sem dúvida, o México é o caso que melhor exemplifica com o Brasil esta estratégia sistêmica e integral de conceber o desenvolvimento rural como a convergência de um conjunto de dimensões: ambientais, demográficas, econômicas, sociais, políticas e institucionais. A ênfase que se tem dado a estas estratégias é o da busca de

marcos regulatório e orçamentários que permitam processos técnicos e políticos; que proporcionem ao território, em seus níveis locais e regionais, as capacidades e potencialidades para a criação de espaços negociados de gestão, assim como mecanismos institucionais de coordenação. A lei mexicana de desenvolvimento rural é integral, quanto aos aspectos setoriais que cobre, estabelecendo os mecanismos por meio dos quais os processos de planejamento conduzirão a estruturas de gestão institucional, sujeitas a arranjos institucionais obrigatórios para toda uma rede de instituições e âmbitos organizacionais públicos.

O aspecto mais destacado desta estrutura se fundamenta em uma base de caráter institucional que possibilita um mecanismo de coordenação que se entrelaça com outros marcos normativos setoriais, que coincidem em mecanismos de gestão espacial e territorial; com processos e instâncias institucionais de características similares, completares e, em algumas ocasiões, superpostas.

O terceiro tipo de marco normativo coincide com países nos quais as legislações que afetam as estratégias de desenvolvimento territorial não são de caráter setorial, mas que correspondem a um nível geral, multissetorial, de estrito sentido territorial, onde primam as normas de ordenamento institucional e físico do espaço, como um caminho para a criação de instâncias institucionais que reconhecem a importância, capacidade e peso político das entidades territoriais, com especial ênfase no nível local-municipal. Este é o caso da Espanha, que conta com uma legislação que reflete o sentido territorial em toda sua política pública, começando pela sua própria Constituição. O regime autonômico espanhol define uma institucionalidade e uma legislação que a acompanha, que proporciona o marco que regula a forma como o Estado central e as entidades autonômicas distribuem competências no cenário do desenvolvimento rural. Neste marco, tem-se formulado e desenvolvido uma legislação específica para este tema, na lei promulgada em 2007, que estabelece uma norma que permite ordenar precisamente estas relações e define mecanismos de promoção e gestão concertada em apoio às políticas setoriais agrícolas, de diversificação da economia rural e de fortalecimento institucional. Neste marco, se repete a urgência de estabelecer rotas de articulação de políticas públicas, tanto entre centro e regiões como entre atores da sociedade local territorial.

O caso da Guatemala se enquadra bem neste tipo de estrutura política, mas dentro de um marco menos descentralizado e autônomo. A regulação abrange dois temas centrais das estratégias territoriais: a descentralização e a participação, com legislações específicas que atendem a estes aspectos.

Entretanto, neste marco regulatório é necessário considerar que, no caso do Brasil assim como em todos os países analisados, existe uma estrutura hierarquizada que estabelece o limite das normas e dos alcances que uma iniciativa normativa

pode chegar a ter. Desde a Constituição até as normas expedidas pelo Governo, são estabelecidos campos de ação que não é possível ultrapassar.

Na Constituição se estabelece a estrutura do Estado, se corresponde ao regime presidencialista ou parlamentarista, se é federal ou unitário, a estrutura político-administrativa, a separação de poderes, os direitos individuais e coletivos e as responsabilidades de cada uma das instâncias públicas, entre um conjunto amplo de definições. No plano das estratégias de desenvolvimento, entre eles o desenvolvimento rural, estabelece a responsabilidade e objetivo de todas as instâncias do Estado, mas assegura ao poder executivo, governo, a função de formulá-lo e implementá-lo.

Num segundo nível identificam-se, nos países analisados, as leis de caráter orgânico superior, com uma hierarquia maior que o resto da legislação. Entre eles se encontram na Espanha, no México, na Guatemala e na Colômbia, as legislações que abrangem os aspectos de desenvolvimento territorial, planejamento e orçamento, todas elas de enorme relevância para as políticas específicas de desenvolvimento rural.

No terceiro nível se encontram as leis gerais que se identificam com os códigos ou marcos legislativos compostos por uma diversidade de leis que atendem a um aspecto determinado. Nestes países se destacam, por sua relação com o desenvolvimento rural, os âmbitos de legislação em direito agrário e direito ambiental. O Brasil tem igualmente um rico marco nesta direção.

Encontram-se assim, as leis específicas ou setoriais que precisam adequar-se, adaptar-se e ajustar-se às normas de ordem superior, em particular às leis orgânicas e à Constituição. Na Espanha e no México destacam-se os âmbitos setoriais para o desenvolvimento rural com leis específicas dedicadas a este tema. Na Colômbia e na Guatemala existe um conjunto de normas ainda mais específicas que regulam aspectos pontuais do desenvolvimento rural.

4.4.3 Estruturas das Organizações Públicas

Outro aspecto que é de especial relevância no momento de levar a cabo um processo legislativo para o desenvolvimento rural no Brasil é o dos diferentes esquemas organizacionais que se encontram nos países analisados.

No caso da Guatemala, o desenvolvimento rural está centrado em uma instância supraministerial, ou seja, não é um ministério exclusivamente o responsável. Existe uma responsabilidade compartilhada que se traduz no fato da responsabilidade ser compartilhada por um colegiado público integrado por diversas instâncias e que conta com uma importante responsabilidade da Presidência da República.

No caso da Colômbia, a responsabilidade é atribuição exclusiva do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, com escassas referências ou corresponsabilidades com outras instâncias setoriais.

Na Espanha a responsabilidade é compartilhada por diversas instâncias que refletem com clareza a estrutura autonômica do Estado Espanhol. De um lado as instituições comunitárias têm uma responsabilidade geral para toda Europa, o Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho tem a responsabilidade a nível nacional e as Autonomias, com seus respectivos conselhos a têm nos níveis regionais.

No México, a responsabilidade é da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural. Contudo, conta com uma Comissão Intersetorial que reúne 13 Secretarias de Estado. Igualmente compartilha a responsabilidade e a operacionalização com os Estados por meio das respectivas secretarias estaduais.

Como se observa, os modelos são diferentes e, em cada caso, a legislação é o marco geral que estabelece as responsabilidades, atribuições e recursos que devem ser geridos em cada nível.

Nas considerações das organizações que fazem parte do marco geral para o desenvolvimento rural é necessário considerar que há outras instâncias diferentes das do poder executivo e que inclui o poder legislativo, o qual tem um papel político insubstituível. Um dos aspectos mais importantes é o da iniciativa na promulgação das leis, a busca de consensos sociais e a negociação de acordos com o executivo. No México e na Espanha é possível afirmar que suas respectivas leis foram o produto de um consenso e negociação entre o executivo e o legislativo; na Colômbia e na Guatemala, entretanto, seus âmbitos normativos associados ao desenvolvimento rural têm sido iniciativa principalmente governamental e, por isso, mostram maiores debilidades ou, pelo menos, menor desenvolvimento. A importância dos consensos políticos para promover estes processos legislativos é que, por meio deles, são obtidas verdadeiras políticas de longo prazo, políticas de Estado.

O outro ator importante nas estruturas políticas que servem de marco às políticas de desenvolvimento rural e seus processos legislativos é o Ministério Público que, por meio de suas procuradorias ou do controle fiscal e político, pode estabelecer as possibilidades reais de que uma legislação alcance os seus objetivos e aplicabilidade.

Finalmente, o ator público territorial é de enorme importância para o desenvolvimento rural. No México, os municípios; na Guatemala, os territórios; na Espanha, as Autonomias; e na Colômbia os departamentos e municípios adquirem paulatinamente maior relevância na gestão das políticas de desenvolvimento rural.

PARTE 2
BASES PARA A CONSTRUÇÃO
DE UM MARCO JURÍDICO-
NORMATIVO DO
DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL NO BRASIL

Leonilde Servolo de Medeiros

OPPA/CPDA/UFRRJ

Marcelo Miná Dias

OPPA/UFV

INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento territorial tem sido objeto de uma vasta produção acadêmica que se alimenta das reflexões sobre experiências que vêm ocorrendo em diversos países da Europa e América Latina. A bibliografia disponível mostra que, cada vez mais, se consolida uma visão que ressalta a insuficiência das abordagens teóricas de cunho setorial para dar conta dos complexos fenômenos pelos quais passam nossas sociedades, em especial as transformações contemporâneas do meio rural (Wanderley, 2009). Na tentativa de superar tais limites analíticos, vários estudos vêm demonstrando a importância da utilização de uma abordagem territorial, capaz de valorizar as interrelações sociais, econômicas e políticas produzidas em determinados espaços (Abramovay *et al.*, 2006). A abordagem territorial também vem se afirmando como referência importante para a definição da agenda e formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural, gerando processos de inovação tanto nas políticas *strictu sensu*, como nas suas formas de gestão (Schneider, 2010).

A perspectiva que nos interessa explorar no presente texto é a das implicações normativas da adoção dessa abordagem, uma vez que essas políticas passam a se relacionar, em seus processos de normatização, implementação e operacionalização, com o marco jurídico existente, ora de forma tensa, causando limitações ou impedimentos aos processos de implementação; ora de forma estimuladora, potencializando ações previstas pelas políticas. Nosso objetivo é, tomando o caso brasileiro para estudo, mapear as tensões existentes, buscando compreender em que medida as concepções e a normatização criada pela política de desenvolvimento territorial encontram obstáculos ou oportunidades nas leis em vigor e em seus marcos institucionais.

A Importância do Marco Legal

A análise das experiências internacionais (Medeiros e Dias, 2008; Echeverri, 2009) nos alerta para a importância da historicidade das regulamentações vigentes nos diversos países. As regras e o marco jurídico nos permitem acesso à cultura institucional, jurídica e política na qual se fundamentam as determinações ou ordens sociais que as originam. Esse conjunto de orientações culturais que está na sociogênese das leis também nos auxilia compreender como o marco jurídico se modifica a partir das questões que são colocadas pelas especificidades dos processos sociais que buscam regular. Revela-se, pois, em todos os casos, o seu caráter social e dinâmico. Considerando que as leis expressam determinadas relações de poder, cristalizam situações e, de alguma forma, têm a faculdade de produzir realidades, buscamos entender a forma e os contextos em que determinadas relações sociais e anseios de mudança assumiram, no caso brasileiro, um formato legal.

Tanto na perspectiva de Weber (1998) como na de Luhmann (1983), as leis, na modernidade, não são mais consideradas sagradas nem dadas. Podem, pois, ser modificadas, reformuladas e até mesmo substituídas. No entanto, como o Direito representa uma forma de coação e é tanto poder como autoridade, qualquer mudança nas normas implica reconstrução da legitimidade necessária para sua operação (Bourdieu, 1989). A progressiva complexificação da sociedade moderna e, conseqüentemente, do Direito tem implicações importantes, na medida em que passam a existir limitações à possibilidade de conhecimento das normas pelo indivíduo. Pierucci (1998), retomando algumas dimensões da sociologia jurídica de Weber, afirma que o Direito se transformou num modo de regulação próprio, com uma progressiva especialização de seus profissionais. A esse processo corresponde o treinamento no modo teórico-dedutivo de pensar, recebido em escolas superiores voltadas para o ensino das normas, contribuindo para incrementar e sofisticar as qualidades lógico-formais do Direito moderno. Trata-se de um saber especializado, que exige sempre mediações para sua aplicação.

É desta forma que o Direito se constitui uma linguagem própria, um “campo específico” (Bourdieu, 1989), cuja marca é transformar conflitos irreconciliáveis em permutas reguladas, de forma a gerar soluções socialmente reconhecidas como “imparciais”. É nesse campo que se produzem normatizações sobre a vida social que ganham força de lei. Bourdieu chama a atenção para a dimensão simbólica do Direito. Para ele, a legitimidade esconde a arbitrariedade que é própria do campo jurídico. Ao codificar as relações sociais, as leis têm, de alguma forma, um papel importante na sua consolidação, afirmação e até mesmo criação, na medida em que definem critérios e regras de inclusão e exclusão e também marcos por meio dos quais as relações sociais devem operar. Na perspectiva de Bourdieu (1989), o Direito é a forma por excelência do poder simbólico de nomeação, capaz de

criar as coisas nomeadas e também grupos. Dessa forma, naturaliza os processos, produz uma doxa, mas também expressa o reconhecimento de grupos sociais e de demandas que, em determinadas situações, passam a ser incontestáveis. Seu questionamento pode estar até vigente no campo das relações sociais, mas, de alguma forma, cai no terreno do socialmente indizível. Um exemplo disso, retirado de experiências recentes do Brasil, pode ser buscado na função social da propriedade que, embora negada no cotidiano (inclusive no plano dos julgamentos legais), não é mais passível de recusa como princípio geral de justiça e está inscrita na Carta Constitucional. Como o princípio é passível de contestação, a disputa legal acaba sendo transferida para um “caso a caso”, onde não se nega que a função social deve ser base para um critério de apropriação, mas discute-se a forma de interpretá-la.

Alguns estudos apontam a múltiplas dimensões da legitimidade das leis e mostram que existe a possibilidade de apropriação diferencial das normas por determinados grupos sociais, que são capazes de produzir uma leitura das leis existentes como base para fundamentar suas demandas. Assim, se existe a lei, há possibilidades, também, de leituras diferenciadas dela, constituindo-a num campo permanente de conflito que se desenrola nas diversas instâncias estatais destinadas a produzir interpretações jurídicas (Thompson, 1987). Estudando um momento em que a lei geral começa a sobrepor às leis locais, na Inglaterra do final do século XVIII, Thompson alerta para o fato de que:

[...] as relações de classe eram expressas não de qualquer maneira que se quisesse, mas *através das formas da lei*; e a lei, como outras instituições que, de tempos em tempos, podem ser vistas como mediação (e mascaramento) das relações de classe existentes (como a Igreja ou os meios de comunicação), tem suas características próprias, sua própria história e lógica de desenvolvimentos independentes (Thompson, 1987, p. 353, *grifos no original*).

O autor argumenta ainda que:

[...] as formas e a retórica da lei adquirem uma identidade distinta que, às vezes, inibem o poder e oferecem alguma proteção aos destituídos de poder [...] a lei não foi apenas imposta de cima sobre os homens: tem sido um meio, onde outros conflitos sociais têm se travado (Thompson, 1987, p. 358).

Thompson sugere que as leis imprimem suas marcas nas práticas cotidianas dos atores (aquilo que, grosso modo, poderíamos chamar de “cultura institucional/legal”). Essas ideias nos parecem particularmente sugestivas para pensarmos o campo de conflitos que vai se configurando nos ambientes

criados pela implementação da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Especialmente as tensões entre a normatividade criada pela política, o marco jurídico vigente e os diferentes grupos sociais que, em suas localidades, de alguma forma afetados por diferentes políticas públicas, produzem leituras da lei ou demandam criação de novas normas que tornem viáveis, legítimas e legais suas aspirações.

Perceber as implicações do Direito e da institucionalização e funcionamento das regras jurídicas é importante para compreender a complexidade da instituição de uma nova perspectiva para a ação pública, que supõe determinadas concepções do que seja “território” e, por conseguinte, determinadas possibilidades de delimitação desses espaços e de demarcação dos modos de ação e interação entre o público e o privado. Está em jogo o poder de criar uma realidade territorial, fundada num determinado arcabouço legal, mas não por ele totalmente determinada. A possibilidade da institucionalização, do ponto legal de uma “abordagem territorial” implica enunciação de uma nova realidade, de novas regras sociais que, para existirem, precisam garantir para si uma legitimação e produção de identificações. Mas, também depende de acionar uma série de instrumentos legais já existentes para intervir sobre o território de forma a torná-lo um espaço de mudanças em direção a determinados objetivos delineados como desejáveis.

Em síntese, nossa reflexão se centra na concepção de que o marco jurídico é uma criação histórica, portanto datado. É produto, ao mesmo tempo em que produtor, de disputas políticas. Carrega em seu corpo textual as marcas que cercam sua origem. Sob essa perspectiva, para conseguir entender as implicações de um marco legal, mais do que buscar a letra da lei e tomá-la de forma positiva, é preciso perceber as disputas que as geraram e as que se desencadeiam a partir dela. É também necessário analisar as interpretações que se apresentam e que o condenam a não ter eficácia (quando não há forças sociais interessadas em dar-lhe vida e legitimá-lo) ou permitem que ele se torne referência para ações, a partir da interpretação criativa e potencializadora dos atores sociais envolvidos.

Territórios e Políticas Públicas no Brasil

O Estado brasileiro, a partir de seus textos constitucionais, produziu ao menos duas acepções distintas sobre a categoria “território”. Magdaleno (2005), analisando os textos das Constituições republicanas de 1891 a 1988, buscou entender “a forma e o grau de inserção do conceito de território no pensamento político brasileiro” e seu modo de apropriação nos textos constitucionais em termos de “recortes territoriais para a ação” (Magdaleno, 2005, p. 115); o que implica modos diversos de territorialização da política. Sua análise identifica duas principais dimensões do conceito de território presentes nestes textos. Uma, denominada de “formal”, representa o território físico (ou “funcional”, nos termos de Haesbaert, 2004), que

demarca o Estado nacional, suas divisões subnacionais e a hierarquização dos poderes constituídos (União, estados e municípios), marcando a soberania da União como agente político regulador deste território formal. Nesta vertente, o território, representado como localidade, “aparece como meio de construir e tratar problemas de organização” (Bourdin, 2001, p. 52). Outra dimensão é a que concebe o território de modo mais dinâmico, dialogando com a ideia de “territórios plurais” ou “multiterritorialidades”, desenvolvida por Haesbaert (2004). Nas Constituições brasileiras,

[...] guardadas as particularidades de cada uma delas, emergem territórios muitas vezes superpostos, com limites tênues, alvos de disputas acirradas, sujeitos a mudanças permitidas por simples alterações nos textos constitucionais, os quais, a princípio, se mostram como elementos-chave na definição dos limites da ação de cada um dos entes federados (Magdaleno, 2005, p. 129).

Destas concepções derivam normas que implicam duas possibilidades históricas de territorialização da política, incluindo a distribuição, entre entes territoriais, de poderes e de condições de práticas; de influência ou de controle sobre determinada porção do espaço. A primeira delas esteve vigente até a década de 1980 e tinha por marca o caráter centralizador das ações públicas, com o governo federal detendo a quase exclusividade e domínio das competências tributárias. Decorre deste padrão uma representação do território como referência espacial para a colonização, delimitação e defesa de suas fronteiras. Para tanto, firmou-se a necessidade de concentração dos investimentos produtivos, fundamentados na expansão metropolitana e na industrialização dos processos de produção nas cidades e espaços rurais. Desta concepção desdobram-se leis, normas e regulamentos públicos que possibilitaram (no sentido de disponibilizar recursos públicos) a territorialização de diversos projetos de cunho desenvolvimentista (Haesbaert, 1997).

Esta concepção muda substancialmente na Constituição de 1988, que estabelece uma descentralização das competências (inclusive as tributárias) para as unidades da federação, alargando as suas possibilidades de ação das instâncias governamentais locais. De acordo com Magdaleno (2005), o território passa, a partir de então, a ser concebido de maneira mais dinâmica e a dimensão local passa a ser representada como uma espécie de substrato à participação política e à expressão de demandas historicamente sufocadas. O arranjo normativo produzido ampliou em certa medida os campos operatórios, abrindo possibilidades principalmente para a ação territorialmente localizada. O município emerge com maior poder relativo deste processo, inclusive com determinadas competências tributárias que o capitalizam para se posicionar mais favoravelmente no campo de relações de poder dos processos de territorialização. Afonso (2004) afirma que em 2003

os municípios detinham 16% dos recursos tributários nacionais. Como destaca Souza (2004), a distribuição destes recursos obedece ao padrão de desigualdades socioeconômicas e demográficas que historicamente caracterizaram o país¹.

Outro componente deste processo são as organizações (as que, muitas vezes, se autodenominam como “movimentos sociais”, as sindicais e as não-governamentais, conhecidas genericamente como ONGs). Estas entidades se fortaleceram ao longo do processo de democratização política por meio de acesso a capitais e recursos (monetários e simbólicos) que, em grande medida, passavam à margem dos canais públicos oficiais. Sua capacidade de ação dependia da construção de redes de solidariedade que vinculavam agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, governos estrangeiros e organizações eclesásticas. Assim capitalizadas, contribuíram para fomentar a participação política e para ressignificar a ação política local (Dias, 2004). Por este veio, capilarizaram-se ações coletivas e percepções compartilhadas sobre organização política e promoção do desenvolvimento, bem como concepções diferenciadas sobre significados do próprio desenvolvimento, possibilitando a instituição de novas e complexas territorialidades, redes que se tecem em torno de temas como organização sindical alternativa, educação popular, combate à pobreza e ações culturais diversas.

A partir desta diversidade, os territórios físicos (estabelecidos pela divisão estatal, criando unidades administrativas) passam a conviver com “novos circuitos de poder que desenham complexas territorialidades, em geral na forma de territórios-rede” (Haesbaert, 2005, p. 6780). É o caso, por exemplo, do processo de construção das tecnologias agropecuárias alternativas que, em dado momento, articulou capitais diversos entre agências multilaterais de cooperação ao desenvolvimento, segmentos acadêmicos, setores progressistas da Igreja Católica e movimentos sindicais em ações que dão novo sentido a desenvolvimento rural, fundamentados em uma lógica de construção de redes territoriais de ação (Luzzi, 2008).

Desta forma, os processos de territorialização tornam-se mais complexos. Territorialidades mais tradicionais, que buscam a demarcação de fronteiras físicas para exercício de autoridade e controle, passam a ter que dialogar com territorialidades mais dinâmicas, por vezes relacionadas a redes que transcendem os ambientes localizados e marcos administrativos ou políticos. O próprio lugar, como argumenta Giddens (1991), deixa de ser meramente o cenário físico da “atividade social situada geograficamente” para tornar-se um ambiente de relação (intersubjetiva) entre diversas localidades, relativizando, dentre outras coisas, a

¹ Segundo Souza, na época de sua pesquisa, os municípios da região Sudeste, por exemplo, tinham uma receita tributária *per capita* média de R\$ 115,00, enquanto na região Norte esta mesma receita não ultrapassava R\$ 30,00 em média (Souza, 2004).

noção de distância. Bourdin, referindo-se a análises francesas sobre processos de urbanização, afirma que está em construção uma mudança significativa nas percepções sobre os processos de territorialização.

[...] o território não provém mais de um esforço a priori de organização, a partir de modelos claros e de referências adquiridas, esforço a priori traduzido no fato de todos se anteciparem com as mesmas ferramentas e as mesmas referências (mas, evidentemente não com os mesmos interesses); mas provém de uma agregação de fenômenos duplamente heterogêneos (pois eles vêm do exterior e não de muitas relações entre eles) o que não exclui de modo algum que se articulem em seguida entre si *a posteriori*. (Bourdin, 2001, p. 65, *grifos no original*).

No contexto de aumento das interdependências globais, os Estados nacionais passam a mediar esta primazia com as demandas externas, cada vez mais poderosas. Os processos de globalização tornam as fronteiras nacionais flexíveis, criam novos processos de “territorialização” e também de “desterritorialização”, deslocando as economias de “uma inscrição no sistema Estados-nação para novas formas de organização que o transcenderiam”, acentuando o papel dos “mecanismos de mercado” (Acselrad, 2006, p. 13). Assim, os Estados nacionais tenderam a “navegar no sistema financeiro global e adaptar suas políticas, em primeiro lugar, às exigências e conjunturas deste sistema” (Offe, 1999, p. 151).

No entanto, a crescente percepção da falência da “ideologia da globalização” como solução aos problemas da ausência ou insuficiência de desenvolvimento (Sunkel, 1999); reforçada pela eclosão da grave e recente crise financeira global, vem trazendo ao centro dos debates o papel a ser assumido pelos Estados nacionais no fortalecimento de iniciativas e ações locais a que antes se contrapunham. No contexto inaugurado nos anos 1980, a “questão territorial” foi ressignificada pelo reconhecimento da desigualdade social gerada por um tipo de ação estatal que representava o território como espaço técnico para avanço de uma determinada visão de modernização capitalista, logo a seguir associada à necessidade de integração a circuitos financeiros globalizados. A “questão regional” elaborada a partir desta perspectiva perdeu força e apelo político. Ao mesmo tempo, se reconheceu que um amplo processo de modernização gerou uma heterogeneidade de manifestações do fenômeno da desigualdade social, cuja expressão mais evidente seria a incidência de pobreza, resultado da combinação de múltiplos vetores de exclusão que se articulam e interagem no âmbito local (portanto, territorial), de forma diferenciada, se reforçando mutuamente.

Esta percepção da relação entre território e pobreza, veiculada por diversas organizações internacionais de apoio a projetos de desenvolvimento, inclusive

o Banco Mundial, passou a demandar do Estado e da sociedade civil estratégias de ação moldadas a partir das necessidades segmentadas, particulares e até mesmo, em certos casos, referidas às pessoas e famílias. Estratégias que fossem flexíveis e sensíveis para captar especificidades locais e ofertar respostas aos problemas identificados, o que contribuiu para desencadear uma infinidade de ações múltiplas e concomitantes de “combate à pobreza” e “inclusão social”. O município, o território e o local foram alçados à condição de locus privilegiado das ações públicas e privadas voltadas para esse objetivo. Nesta concepção, os problemas localizados passam a demandar “soluções territorializadas”, para, contraditoriamente, atuar sobre causas que são mais profundas e complexas e que, quase sempre, transcendem os espaços locais (Acselrad, 2006). Resulta deste processo um mosaico de ações sobrepostas, que conformam territorialidades e que buscam enfrentar os problemas sociais que afloram localmente, geralmente com recursos e capacidades diversas e, de forma bastante recorrente, a partir de intervenções desarticuladas.

De acordo com Bronzo (2007, p. 91), deste cenário emergem três questões para o desenho de políticas públicas que elegem como foco a questão da “inclusão social”: (a) centralidade do território, “seja como elemento de diagnóstico e focalização, seja como objeto de intervenção”; (b) noção de “infraestrutura social”, “que combina a noção de território com a de comunidade”; (c) “atenção necessária a formas flexíveis de provisão de serviços”. A abordagem territorial do “combate à pobreza” supõe estratégias de intervenção sobre espaços que possuem “grau de homogeneidade suficiente para permitir ações focalizadas nas problemáticas do público-alvo” (Bronzo, 2007, p. 99).

Qualquer que seja a abordagem escolhida, no entanto, é recorrente a ideia de território como produto de relações de poder (incluindo relações de força e violência). Uma vez instituídos, os territórios configuram espaços físicos e simbólicos para o exercício do poder por meio das interações sociais estabelecidas, que ocorrem em áreas delimitadas para a intervenção pública. Nestes cenários, o Estado detém o poder de divisão e classificação do espaço (Bourdieu, 1989). Leis, políticas públicas, autoridade e legitimidade que lhes são conferidas, permitem-lhe instituir espaços diferenciados uns dos outros. Sobre eles incidem poderes específicos e, conseqüentemente, possibilidades distintas de interação, conferidas e demarcadas ou limitadas pelas normas, instituições, regras ou leis criadas para regular a realidade social. É assim que uma área onde há forte incidência de pobreza torna-se, para a intenção política de promover desenvolvimento, um “território”, ou seja, passa a existir como tal e como lugar de intervenção; passa a ser objeto da instituição de normas que viabilizarão o projeto político de mudança embutido na intervenção. Torna-se também uma espécie de “unidade”. Não sem razão e objetividade, os territórios instituídos nascem de um conhecimento produzido para afirmar sua unidade e, por extensão, sua identidade territorial, seja ela cultural,

econômica ou física. Esta unidade construída – e às vezes imposta – é a base para normatizar interações necessárias para a realização de determinados projetos políticos, ou seja, atos voltados para fazer valer visões e divisões que nem sempre correspondem àquelas construídas historicamente por aqueles que vivem num determinado lugar. Os conflitos, muitas vezes, decorrem das relações de poder assimétricas que procedem destes pressupostos da intervenção pública.

No entanto, o Estado, quando intervém, devido às suas limitações infraestruturais e de legitimação, depende de colaboração, cooperação, apoio, parcerias, isto é, da construção de um conjunto de relações que tornem seu projeto político de mudança localmente executável e também legítimo. Estas configurações dependem da mobilização de agentes locais que também buscam realizar, localmente, seus próprios projetos. Nestes contextos, evidenciam-se os contornos da construção de territorializações e territorialidades a partir de relações de poder.

De acordo com Peter Evans, as políticas públicas que focam o desenvolvimento a partir de uma perspectiva social tornam-se estratégica, em seu desenho, a constituição de instituições locais que sejam capazes de fortalecer mecanismos de governança (Evans, 2003). Estas ideias situam-se no contexto atual de revisão das teorias de desenvolvimento, buscando dar conta das novas e complexas territorialidades formadas com o aumento das capacidades locais para formular e publicizar suas demandas perante o Estado. Na leitura de Bourdin:

As redes de atores se diversificam e o sistema político-administrativo se fragmenta, até à incoerência. A ação pública se torna ineficaz quando ela se reduz à produção e à aplicação de normas jurídicas. Diante destas dificuldades, os Estados procuram técnicas mais refinadas de governo [...] Isso é acompanhado de um enfraquecimento do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bourdin, 2001, p. 137).

As políticas públicas (entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental destinado à intervenção na sociedade e à realização de projetos políticos) envolvem um processo complexo de definição, elaboração e implantação de estratégias de ação por parte dos governos, no qual se verifica a identificação e seleção de determinados problemas sociais que, na visão dos gestores públicos, merecem ou devem ser enfrentados por meio da intervenção estatal. Como argumenta Souza (2006, p. 26), as políticas públicas são o estágio em que os governos "(...) traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real". É

importante insistir no fato de que essa “tradução” não é simples, nem automática. Para além dos processos de seleção envolvidos, ela é mediada pela necessidade de construção de acordos entre os poderes legislativo e judiciário, seja por meio da criação de novas regulamentações, seja pela necessidade de buscar saídas para as tensões entre a vontade do governante, a tradução elaborada (em termos de ações que derivam das políticas) e a institucionalidade jurídica existente. Portanto, longe de representar consensos, políticas públicas são arenas de disputas sobre a definição de problemas sociais e projetos políticos que elaboram alternativas de intervenção sobre os mesmos (Faria, 2003), de forma a tentar mudar o curso de processos considerados indesejáveis.

Na prática, as políticas assumem a forma de planos, programas ou projetos de ação governamental (Comparato, 1997), que geralmente contêm um diagnóstico sobre determinado problema que representa seu foco e uma proposta para solucioná-lo. São concebidas, implementadas e operacionalizadas tanto por diferentes órgãos ou organismos governamentais quanto por organizações ou entidades privadas. Gera-se, a partir deste fato, um problema de coordenação e de articulação de ações. Entre a diversidade de políticas públicas existente e as ações dos agentes que as executam há sobreposições, complementaridades e conflitos entre os distintos objetivos, temas, focos, população beneficiada, arranjos operacionais forjados, jurisdições etc. Os arranjos de formulação e implementação nem sempre são coordenados e apresentam articulação, gerando problemas de pulverização e fragmentação das ações.

No entanto, políticas públicas não surgem apenas da identificação e seleção de problemas e da “vontade política” dos governantes.² Elas também têm por base, por um lado, a capacidade de organização e pressão da sociedade, que pode colocar questões na esfera pública e lutar para que elas sejam reconhecidas como problemas, passíveis de intervenção. Por outro, elas encontram os filtros inerentes à ossatura do Estado (Offe, 1984), entre eles, “preceitos constitucionais” que orientam suas formulações.

Como explica Silva (1997), uma Constituição não regula direta ou indiretamente determinados interesses. No entanto define princípios, consolidados nas “normas constitucionais”, a serem cumpridos pelos órgãos estatais por meio de programas de ação que visam à realização dos fins sociais do Estado. Direitos sociais, por exemplo, são tratados pelas “normas programáticas”, tipo de norma constitucional que não tem aplicabilidade direta ou indireta, mas descrevem princípios que devem nortear a finalidade do Poder Público, também representando

2 Sob essa perspectiva, a expressão “vontade política”, bastante usada nos discursos políticos, precisa ser vista com alguns cuidados, uma vez que essa “vontade” sempre encontra algumas dificuldades objetivas, contornáveis ou não.

obrigações do Estado. De acordo com Bobbio (1989, p. 134), "(...) qualquer norma constitucional subtemde força normativa, expressando obrigação de deveres". Preceitos constitucionais expressos em normas programáticas dependem, portanto, da complexa relação entre Poder Público e demandas sociais³, para serem regulamentados e promovidos por meio da implantação de políticas públicas. Dependem ainda, em diversas circunstâncias, da interpretação feita pela magistratura sobre a pertinência ou não de determinadas leituras dos princípios constitucionais, remetendo à discussão da dinâmica inerente aos princípios legais.

Esta é a relação essencial entre as leis e as políticas públicas, que não configuram uma norma nem um ato jurídico, embora devam, obrigatoriamente, estabelecer relações com os arranjos jurídicos instituídos e, em diversos momentos, impulsionar alterações nas normas vigentes e influenciar a criação de novas normas. Desta forma, as políticas, em seus processos de implementação, buscam articular a heterogeneidade das normas e atos jurídicos existentes para se tornarem operacionalizáveis. Neste sentido, políticas públicas são estratégias que viabilizam e orientam a intervenção do Estado (Offe, 1984).

Na sequência do presente texto, vamos discutir tanto a legislação existente com a qual se relaciona a proposta de desenvolvimento territorial rural, quanto o instrumental normativo criado para permitir a gestão dessa proposta, uma vez que um dos instrumentos administrativos utilizados para minimizar os efeitos não desejados da complexidade de fatores que envolvem o processo de elaboração e execução de políticas públicas é estabelecer, juridicamente, características e finalidades do órgão e da unidade gestora do programa que realiza objetivos de uma política pública.

Ao final, apresentamos algumas considerações que sintetizam as principais questões do presente capítulo.

3 Quando nos referimos a "demandas sociais", estamos considerando não somente as organizações de trabalhadores, mas também associações patronais e profissionais dos mais diferentes tipos, representando uma enorme diversidade de interesses. Também podem ser nelas abrangidas organizações não governamentais que, muitas vezes, funcionam como mediadoras das demandas de determinados grupos sociais, impossibilitados de constituir sua própria representação política.

CAPÍTULO 1 MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL

Esta primeira parte do texto é dedicada à discussão de alguns temas que, a nosso ver, tencionam as intenções da política de desenvolvimentos territorial no Brasil: a forma como “rural” e “urbano” são conceituados, levando a ponderar que tudo que não está no interior do marco restrito da agricultura não seja considerado como “rural”, mesmo que se articule e estabeleça relações profundas e subsidiárias com ele⁴; lógica municipalista e federativa que marca nossa história e que é desafiada pelo desenho de uma política territorial; condições de participação das populações envolvidas nesse processo; legislação envolvendo a agricultura familiar; finalmente, a legislação agrária.

1. Delimitações Legais e Administrativas do Rural e do Urbano e suas Implicações para a Política de Desenvolvimento Territorial

Quando se fala em “desenvolvimento territorial rural” a primeira questão que emerge diz respeito à delimitação do que é rural. Do ponto de vista que nos interessa neste texto, um dos aspectos sobre o qual se tem repetidamente chamado atenção e que, na verdade, constitui um pressuposto das políticas de desenvolvimento territorial, é a necessidade de rever o conceito de rural com que se trabalha no Brasil. Veiga (2001) ressalta o fato de que a vigente definição de “cidade” (e, por conseguinte do que é “urbano”) funda-se em legislação criada ainda do Estado Novo (Decreto-lei nº 311, de 1938). Segundo esse autor, por meio dessa legislação, foram igualados (na forma) os municípios enquanto unidades políticas e administrativas:

[...] todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais [...] da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais (Veiga, 2001, p. 1).

⁴ Há um importante debate em torno desses critérios e demandas. São sempre invocados os critérios que a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu para definição do rural na Europa e que tem sido a base de elaboração de um marco normativo e de políticas de desenvolvimento territorial em alguns países europeus, como é o caso, por exemplo, da França e da Espanha.

Em consequência, passou a se constituir uma disputa, no interior dos municípios desenhados sob esse critério, entre o que poderia/deveria ser considerado rural ou não, tendo em vista temas como as possibilidades de arrecadação de impostos, a necessidade de ampliação da malha urbana, especulação imobiliária etc. Diversos autores apontam para o fato de que, a partir dessa delimitação, consagra-se a visão do espaço rural como algo residual; como aquilo que está além dos limites da cidade (espaço urbanizado), que concentra as funções tanto políticas como sociais ligadas à *urbe*⁵ (Veiga, 2001; Wanderley, 2009). Quando muito, o espaço rural era pensado como o local da produção agrícola e pecuária, ao qual se deveriam destinar políticas setoriais, de estímulo à produção e políticas sociais ou “compensatórias”, voltadas a amparar a população empobrecida. Essas políticas seriam oferecidas sempre a partir da lógica dos centros urbanos, espaços de decisão, visando eliminar algumas tensões mais evidentes, decorrentes da pobreza e da precarização.

Ao longo dos anos, essa dicotomização se enraizou fortemente em nosso modo de pensar o mundo, consolidando a percepção de que o rural estava ligado a características tais como atraso, precariedade, ritmos lentos de vida; enfim, tudo que deveria ser superado pelo progresso e pelo avanço da “modernidade”, configurados na indústria, na tecnologia cada vez mais complexa, no ritmo acelerado da vida urbana, nas transformações contínuas, demandadas pela integração à dinâmica de reprodução socioeconômica imposta pelo “desenvolvimento capitalista” (Domingues, 2005).

A concepção do rural como algo residual passou a ser colocada em questão nas duas últimas décadas, tanto nos debates acadêmicos, quanto pela força das lutas sociais que, pouco a pouco, sem muita sistematicidade, foram introduzindo novas concepções, concebendo-o enquanto espaço de vida social, usufruto de direitos, preservação ambiental e não apenas como espaço de produção. No entanto, entre esta progressiva mudança de percepção e a alteração dos instrumentos normativos e legais há um hiato, com consequências significativas.

Uma das mais importantes refere-se à produção de informações essenciais para a elaboração, implementação e operacionalização de políticas públicas, como é o caso dos censos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A definição vigente de rural vem mostrando um Brasil muito mais urbano do que realmente é, como já tem sido sobejamente discutido por José Eli da Veiga (Veiga, 2002). Como os dados estatísticos acabam por ter a força de realidade, tende-se a não discutir os fundamentos da construção desses dados, que se apresentam como a representação mais acabada e fiel do real. Evidentemente, no ponto

5 Na Roma antiga, *urbe* significava o lugar das decisões políticas de governo.

que nos interessa, os dados reproduzem e dão força à ideia de um rural residual, dificultando a percepção dos significados de uma política de desenvolvimento territorial que se faça para além dos limites entre rural e urbano.

A concepção de rural (e por derivação a de “desenvolvimento rural”) está em disputa por forças bastante diferenciadas, envolvendo atores com capacidade política (ou seja, com possibilidades de impor visões de mundo) também bastante diferenciada. Delimitar territórios, com ênfase na presença de agricultores de base familiar é, antes de tudo, delimitar espaços de disputa com uma visão setorial e produtivista do campo, fundada na valorização das grandes unidades produtivas e das monoculturas de caráter empresarial. Paradoxalmente, no entanto, é essa visão que preside a definição da agenda decisória do Estado e a formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura, marcadas pelo estímulo à expansão de monoculturas, por grandes obras de irrigação e de transformação do espaço por meio de construção de estradas e hidrovias que facilitem a comunicação com centros de transformação agroindustrial, de consumo ou de exportação, pelas grandes hidrelétricas ou mudança nos curso d’água etc. Atividades que atribuem ao espaço, sempre em nome da “promoção do desenvolvimento”, outros destinos que não necessariamente aquele desejado pelas populações que o habitam. Estas são consideradas na medida em que respondam aos estímulos para produzir e se integrar a mercados dinâmicos. Trata-se de uma disputa que, apesar da capacidade da lei de criar novas realidades, não se dá apenas no domínio da lei, mas se espraia pela sociedade, constituindo-se em vetor importante das políticas de desenvolvimento e ultrapassando o tema do marco jurídico, embora tenha nas leis existentes uma de suas bases, como o demonstra, por exemplo, o debate em torno das possibilidades de apoio à agricultura de base familiar, de ampliação da política de assentamentos rurais ou de proteção às chamadas populações tradicionais.

Na Constituição de 1988, esta percepção sobre o rural também se fez visível. O artigo 21, inciso XX, por exemplo, estabelece como atribuição da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes. Não há a recíproca para o rural. O mais próximo ao tema está no artigo 23, incisos VI, VII e VIII, que estabelecem a obrigação de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Ou seja, no texto constitucional, o meio rural aparece como “espaço de produção e de preservação da natureza”, mas não é prevista para ele uma política específica de desenvolvimento, que induza a considerá-lo como espaço de vida, sociabilidade, cultura. Essa abordagem é reiterada no artigo 30, que se refere às funções dos municípios. A Constituição estabelece, entre essas funções, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Há um silêncio

sobre o ordenamento do solo rural. Como, de acordo com o artigo 21, inciso X, afirma-se ser privilégio da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, pode-se supor que aí estejam envolvidas as áreas rurais, mas isso não é explicitado.

No título VII, referente à ordem econômica e social, mais uma vez encontramos o tema da política urbana (capítulo II), que é seguida pelo capítulo intitulado “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, enquanto que o capítulo seguinte aborda a dimensão fundiária e produtiva do espaço não urbano. Mais uma vez pouco ou nada se fala em desenvolvimento rural tendo em conta as populações que vivem nesse espaço.

Esta subordinação do rural ao urbano e seu tratamento residual são construções sociais que expressam no marco legal considerado quando são elaboradas políticas públicas para promover o desenvolvimento. Como argumenta Sousa Santos (2006), “ausência” ou “produção da não-existência” têm um importante papel cognitivo e político, visando ao estabelecimento de uma ordem social cosmopolita. Fazer valer a ausência dos modos de vida que se expressam e historicamente se reproduzem nos espaços rurais do país tornou-se, portanto, uma ação política do Estado brasileiro, fundamentada nos modos hegemônicos de construção do significado e do sentido do “rural” e da “vida rural” no país como algo residual e fadado à extinção pelo avanço da modernidade. É a partir deste ambiente cognitivo e político, institucionalizado nos processos de formação profissional e de elaboração de políticas públicas, que a política de desenvolvimento territorial busca estabelecer inovações conceituais e práticas acerca do rural, de suas relações com o urbano e das perspectivas de promoção do desenvolvimento. É assim que a implementação da política passa a gerar tensões com as tradições que foram se configurando como cultura política.

2. Desenvolvimento Territorial e Tradição Municipalista Brasileira

O Brasil tem uma forte tradição municipalista e esse fato tem implicações importantes sobre as políticas de desenvolvimento territorial. Há uma tensão inevitável entre a noção de território e os limites administrativos municipais. Os territórios – tal como delimitados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA como parte da implementação de sua política de desenvolvimento rural – não podem ser pensados simplesmente como um agregado de municípios, pois envolvem elementos de cultura e identidade que remetem a princípios totalmente distintos daqueles relacionados à formalidade das divisões administrativas. Para essa política, trata-se de partir de uma suposta unidade territorial, marcada por uma “identidade”, e, ao mesmo tempo, buscar produzir essa unidade, dar-lhe densidade social e política a partir da oferta de apoio à constituição de espaços públicos para participação política e estímulo a alguns atores dos territórios, considerados

prioritários. Frente a isso, é importante analisar o papel dos municípios em face do marco jurídico vigente com o qual se relaciona a política de desenvolvimento territorial, uma vez que eles são definidos como unidade de poder e administrativa mínima no desenho da federação.

O tema do papel dos municípios na federação brasileira foi amplamente discutido, entre outros, por Vitor Nunes Leal no seu clássico *Coronelismo, enxada e voto*, escrito em 1949. Neste livro, o autor chamava a atenção para a necessidade de se compreender o municipalismo brasileiro, fundado numa superposição entre o alargamento do regime representativo, resultante da extensão do direito de voto, e o que ele considerava como sendo uma “inadequada estrutura econômica e social”. Segundo Leal:

[...] havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terra no peculiar compromisso do “coronelismo” (Leal, 1975, p. 253).

Este autor ressaltava o poder dos proprietários de terra, fundado na fragilidade de um sistema rural decadente, “baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça e sujeito aos azares do mercado internacional de matérias primas e gêneros alimentícios que não podemos controlar” (Leal, 1975, p. 57). O seu estudo mostra como esse poder estava intimamente vinculado ao apoio que recebiam do governo estadual, criando o complexo sistema chamado de “coronista” que marcou a história brasileira por muitas décadas.

Deve-se ter em conta que a análise de Leal revela alguns impasses próprios da época em que seu trabalho referencial foi escrito. Industrialização, a modernização da agricultura brasileira, em especial desde os anos 1960/1970, e aceleração do processo de expropriação dos trabalhadores, tirando-os do interior das fazendas, urbanizaram os municípios, no sentido de que se multiplicaram os povoados e periferias urbanas, processo que, aparentemente, reduziu o poder dos “coronéis”. Como argumentam Palmeira e Leite (1998), não só foram rompidos os contratos tradicionais, como também foram alteradas relações sociais. Segundo estes autores, referindo-se à complexidade do processo de expropriação que se acelerou na década de 1970, surgiram novas posições e novos personagens. Para eles, o que é novo nesse contexto é a possibilidade de reconhecimento ou criação de novos mediadores, cujas ações não passam pela mediação dos chefes locais e sim pelo controle de determinados postos na máquina pública:

[...] a patronagem exercida pelos grandes proprietários, já abalada pela saída em massa dos trabalhadores de dentro das fazendas, deixa de ser um mecanismo de articulação exclusiva dos camponeses com o Estado e com a sociedade. Abre-se a possibilidade de *padrões alternativos* e de *padrões alternativos*, ao mesmo tempo que se amplia o espaço para organizações estranhas ao sistema tradicional de dominação (Palmeira e Leite, 1998, p. 128)

Como advoga Veiga (2001), se houve mudanças importantes, nem por isso os municípios deixaram de ser rurais, uma vez que essas populações expulsas do campo continuaram a se reproduzir, em muitos lugares, com base nas atividades agrícolas, mesmo que morando nas “cidades”. Também não se alteraram completamente as práticas políticas. Os municípios empobrecidos do interior, com reduzido contingente populacional, mantêm-se dependentes da articulação política com os poderes públicos para obter recursos, reproduzindo relações de dependência, embora em outras bases. Nesse contexto, criou-se uma imagem de urbanização e civilidade que, na verdade, ainda parece longe de existir.

A Constituição de 1988 alterou alguns aspectos desse quadro, mas conservou outros. Foram ampliadas, por exemplo, as possibilidades de participação social nas políticas públicas, em especial por meio da criação de conselhos em diversos níveis e setores. No que se refere aos municípios, no entanto, manteve-se como referência seu polo urbano-administrativo. De acordo com a Carta Magna é possível a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios por lei estadual, garantindo-se a preservação da continuidade e a unidade histórica e cultural do seu ambiente urbano.

Do ponto de vista da organização administrativa e política, ainda por efeito da aprovação da Constituição de 1988, as décadas de 1980/90 presenciaram um intenso debate sobre descentralização administrativa.⁶ Como aponta Abrucio (2006), a Constituição abriu a possibilidade de um novo federalismo, que:

[...] redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder (Abrucio, 2006, p. 97).

Este mesmo autor, no entanto, aponta para o significado político da persistência das desigualdades regionais, que se traduzem no fato de que

6 O debate sobre descentralização está longe de ser nacional e atravessou a Europa e todo continente americano no final dos anos 1970 e na década de 1980.

um contingente enorme de pequenos municípios não tem capacidade de sobreviver com recursos próprios⁷. De acordo com Souza (2002, p. 432), quase 75% dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% da sua receita total via impostos e que cerca de 90% dos municípios com menos de 10.000 habitantes dependem quase que em 100% das transferências de FPM (Fundo de Participação dos Municípios)⁸ e de ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação)⁹. Frente a essa situação, a autora comenta que:

[...] os governos locais no Brasil variam consideravelmente na sua capacidade de tirar vantagens da descentralização e de investir em programas sociais. No entanto, a literatura sobre descentralização e muitos trabalhos sobre os governos locais no Brasil tendem a tratá-los como uniformes e como tendo a mesma capacidade de jogar um papel expandido nas tarefas que lhes foram transferidas. A literatura brasileira sobre o tema, com poucas exceções, ainda resiste em considerar as enormes heterogeneidades do país e a ignorar o fato de que políticas descentralizadas para as esferas locais podem produzir resultados altamente diferenciados (Souza, 2002, p. 438/9).

Como decorrência da situação dos municípios, Abrucio (2006) alerta para a tendência à “prefeiturização”, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Segundo ele, “cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns micro e macro regionais”. Para ele, a isso se soma a falta de estímulos para a criação de consórcios municipais, configurada na inexistência de qualquer figura jurídica de direito público que dê segurança aos governos locais para buscar mecanismos de cooperação.

(...) em vez da visão cooperativa, predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis do governo. Lutam predatoriamente por investimentos privados e

7 Com base em Arretche (2000), o autor afirma que “a média por região é de 75% dos municípios com até 50 mil habitantes, ao passo que, no universo total, 91% dos poderes locais têm esse contingente populacional” (Abrucio, 2006, p. 97).

8 O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional, estabelecida pelo art. 159, da Constituição Federal, representando 22.5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes. Anualmente o IBGE divulga estatística populacional dos municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, determina os coeficientes dos municípios.

9 A Constituição atribuiu competência à União para criar uma lei geral sobre o ICMS, por intermédio de Lei Complementar (Lei Complementar nº 87/1996, conhecida por “lei Kandir”). A partir dessa lei geral, cada estado da federação institui o tributo por lei ordinária, o chamado “regulamento do ICMS”.

ainda, muitas vezes, repassam custos a outros entes, como é o caso de muitos governos municipais que compram ambulâncias para que os moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita qualquer cotização para pagar as despesas (Abrucio, 2006, p. 98).

Fatos como esses o levam a apontar a sobrevivência do que ele considera “resquícios culturais e políticos antirrepublicanos no plano local”, assinalando que muitos municípios ainda são governados sob o registro oligárquico (Abrucio, 2006, p. 99).

Deve-se ainda ressaltar que também é comum a divisão de municípios sem que haja estrutura para que tal divisão se torne um estímulo à autonomia financeira. Esses aspectos têm efeitos importantes, entre eles, a precariedade de recursos de vários municípios e a criação de obstáculos à participação efetiva dos atores territoriais organizados, dificultando arranjos territoriais que, para se efetivarem, implicam forte dose de concertação.

Finalmente, não há como deixar de assinalar que, apesar dos enormes avanços nos últimos anos, da emergência de novos atores, novas relações sociais e políticas, e consequente rearranjo de posições; o controle da política municipal ainda está, em grande medida, nas mãos das elites locais, que tendem a reproduzir concepções que colocam o território em segundo plano. Finalmente, não há como deixar de assinalar que, apesar dos enormes avanços nos últimos anos, da emergência de novos atores, novas relações sociais e políticas, e, consequentemente, rearranjo de posições, o controle da política municipal ainda está, em grande medida, nas mãos das elites locais, que tendem a reproduzir concepções que colocam o território em segundo plano. Chama a atenção o fato de que, mesmo com a renovação, embora relativa, pela qual a política local passou a partir das experiências dos conselhos e da ascensão de lideranças locais provenientes de organizações que surgiram a partir das lutas sociais há uma lógica que impõe uma determinada relação entre governos municipais, governos estaduais e governo federal, gerando as ambiguidades apontadas por Abrucio (2006).

Dessas observações, pode-se concluir que a tentativa de estabelecer uma política de desenvolvimento com base territorial se enfrenta com temas enraizados na lógica de nossas instituições políticas e que se referem à fragilidade dos municípios em relação a recursos, à necessidade de barganha de que os mesmos são prisioneiros e ao grau de competição que se estabelece entre eles.

Num quadro como esse, um marco normativo que confira personalidade jurídica aos colegiados territoriais, prevendo formas de participação e capacidade de gestão social das políticas públicas pelos setores ligados à agricultura de base familiar, pode ser um instrumento importante para contrabalançar esses poderes tradicionalmente institucionalizados. No entanto, voltamos a insistir que não são

as leis que, por si só, terão o poder de criar essas realidades. É a dinâmica social que vai permitir a apropriação positiva dos instrumentos legais existentes ou a serem criados.

Cabe questionar se a condição para superar o que é apresentado como “problema” seria uma mudança na base legal, de modo a conferir poder decisório a instâncias territoriais para, por exemplo, contratar recursos públicos e executar projetos com autonomia em relação aos municípios. O desenho da política aponta claramente para a habilidade essencial projetada para os colegiados territoriais (e, portanto, para os territórios), qual seja, articular projetos e interesses distintos, promover concertação e gestão social. Todos sabem das dificuldades que esses arranjos carregam consigo. A tensão entre território e município e as dificuldades implicadas no fato de que os recursos para os territórios são executados pelos municípios indicam uma limitada capacidade de gestão social destes pelos territórios.

Qualquer investimento em mudanças na legislação, que promova o reconhecimento do território como uma nova unidade administrativa, teria fortes efeitos sobre a estrutura federativa do país e exigiria acurados estudos e negociações. Até porque a política territorial, tal como desenhada hoje, não tem pretensões universais, mas se volta apenas para determinados tipos de territórios que são portadores de determinadas características e, por isso, são eleitos como áreas prioritárias de intervenção.

3. Participação Social e Desenvolvimento Territorial

Um dos temas recorrentes nas análises sobre desenvolvimento territorial tem sido o da participação social. Há um consenso sobre a necessidade de participação política ampla e democrática dos atores presentes no que se delimita como sendo um território, bem como a busca de caminhos para articulações entre esses atores e entre territórios/regiões/nação. No entanto, o tema das condições de participação política dos agentes é bastante controverso, em especial quando se consideram as condições de desigualdade social tão intensa quanto a existente no Brasil. Em situações como essas, as possibilidades reais de viabilização da participação e representação na política e em espaços de concertação de políticas públicas, como os conselhos, por exemplo, são bastante limitadas.

Bourdieu (1989) alerta para o fato de que a participação política demanda tempo livre e capital cultural, dois elementos que são distribuídos ou apropriados de maneira bastante desigual na sociedade brasileira. Além disso, por vezes, as condições concretamente oferecidas para a participação política trazem, ainda, limitações à afirmação da diversidade e pluralidade de representação nos órgãos colegiados que se constituem como principais instrumentos para a realização de processos de gestão social, afetando profundamente a lógica de desenvolvimento

territorial com base no protagonismo dos atores que neles vivem. Sabemos do imenso contingente de atores que vivem nos territórios, mas que não conseguem se organizar para se fazerem reconhecer, tornar públicas suas demandas, intervir na forma como elas são traduzidas na linguagem do “desenvolvimento” e que, por isso, ficam alheias aos processos de participação institucionalizados.

No Brasil, há vários mecanismos legais que preveem a participação cidadã nos processos decisórios que envolvem a ação do Estado por meio de suas políticas públicas (Teixeira, 2001). O marco jurídico regulador da participação social possibilita o exercício da representação de interesses sociais, normatiza canais e espaços públicos, mas silencia quanto ao apoio efetivo à formação política para a participação real e à oferta de condições objetivas ou materiais para viabilizar e qualificar tal participação e representação de interesses, em especial entre populações desprovidas de meios para sua efetiva representação.

É necessário, pois, refletir sobre se (e, neste caso, como) os instrumentos legais e de gestão podem contribuir para que um processo participativo amplo passe a ocorrer de modo que os territórios possam ser efetivos espaços para a ampliação de práticas democráticas. Como aponta Flores (2007), o Estado pode ter um papel relevante no estímulo à mobilização e no provimento dos recursos necessários para apoiar as condições de participação mais efetiva, contribuindo para a superação dos bloqueios para a participação. No entanto, essa possibilidade sempre é carregada de riscos de que o apoio à participação acabe se tornando “moeda de troca”, abrindo novas brechas para reprodução de conhecidas práticas clientelísticas. Ainda, nessa linha de argumentação, seguindo as sugestões de Fonte e Ranaboldo (2007), há sempre a possibilidade de reprodução de mecanismos que produzam exclusão, como, por exemplo, o não reconhecimento quer do caráter diverso das populações que vivem nos territórios, quer da necessidade de trabalhar com uma concepção de desenvolvimento que contemple efetivamente a diversidade, aceitando-a como tal e não buscando tomá-la como ponto de partida para uma redução posterior desta diversidade diante dos imperativos de enquadramento das políticas públicas.

Trata-se de aspectos que vão além do marco jurídico, no sentido estrito, mas que com ele se relacionam, a partir da perspectiva que apontamos no início deste artigo, ou seja, a de que marcos normativos são continuamente interpretados e atualizados pelos agentes sociais. Um exemplo interessante de como a dinâmica social pode se aproveitar das regulações existentes para pressionar a amplitude de sua execução é o caso do conjunto de eventos (conferências municipais, regionais, territoriais e temáticas) que desembocou na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (I CNDRSS). Neles, observou-se uma enorme diversidade de atores que fazem questão de afirmar suas particularidades culturais (faxinalenses, quebradeiras de coco, geraizeiros, fundos de pasto,

ribeirinhos etc.) e, a partir delas, não só se fazer reconhecer pelas políticas, como abrir espaços para delas participar não como cidadãos genéricos, mas sim a partir de suas singularidades. Ao mesmo tempo, participam dos espaços de debate sobre a agricultura familiar e, em diversas circunstâncias, se inscrevem como parte dela, mas afirmando suas particularidades. Pode-se afirmar que o reconhecimento dos direitos de quilombolas na Constituição abriu uma brecha para que outras singularidades se manifestassem e passassem a exigir seu reconhecimento, inclusive em termos de formas de uso e apropriação da terra e demais recursos naturais.

Na política de desenvolvimento territorial, o principal mecanismo de gestão social é a participação dos cidadãos e entidades envolvidas diretamente pelas ações da política nos territórios por meio de representantes que atuam em um canal institucionalizado. Esse mecanismo assume o formato de um conselho gestor de caráter paritário (entre representantes estatais e das organizações da sociedade civil) e colegiado, criado pelo órgão da administração pública responsável pela coordenação das ações da política, ou seja, a SDT/MDA. No entanto, como será discutido na segunda parte deste texto, a norma vigente não determina formalidade jurídica e competência ou atribuição legal para que estas instâncias colegiadas deliberem acerca das políticas de desenvolvimento rural nos territórios em que atuam. Cria-se, portanto, uma tensão entre a possibilidade de participação política e representação de interesses e a capacidade efetiva de deliberar a partir desta participação em uma instância colegiada.

O marco institucional ou o corpo normativo criado pela política de desenvolvimento territorial não resolvem a contradição principal gerada, qual seja, a atribuição de função gestora do processo a uma instância (o Colegiado Territorial) que não tem atribuição legal para ordenar, coordenar, deliberar e gerir as relações que, forçosamente e por determinação da normatização instituída, estabelecem com entes federativos, municipalidades, entidades privadas e agentes financeiros. Esta atribuição legal é do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quanto à operacionalização da política e pertence às municipalidades quando as decisões envolvem os projetos territoriais de desenvolvimento, que são o principal instrumento de execução dos recursos públicos destinados aos territórios. Os colegiados situam-se, portanto, em uma espécie de "limbo" legal e institucional, fato que tende a fragilizar sua atuação. O atual marco jurídico possibilita-lhes um papel fundamental na mobilização dos atores sociais, no diagnóstico e na canalização de suas demandas; na possibilidade, estímulo e apoio à participação política; na construção de acordos acerca do planejamento da ação e na elaboração dos projetos. Aponta, assim, para um respeitável rol de possibilidades que, não há dúvidas, contribuem para o fortalecimento das capacidades locais para influir na agenda das políticas públicas e adequar processos às demandas locais. Mas, este mesmo marco jurídico tende a limitar

os processos e suas potencialidades em relação à capacidade de gerar e tornar sustentáveis os mecanismos de gestão social previstos pelas políticas públicas.

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

Uma vertente do debate em curso é a que defende que a legitimidade dos Codeter e sua capacidade de dar suporte à política de desenvolvimento territorial passam pela sua formalização jurídica, o que lhe atribuiria capacidade de exercer mais poder decisório e, conseqüentemente, capacidade de influenciar, de fato, os processos de desenvolvimento dos territórios, tal como concebido pela SDT/MDA. Outra vertente questiona a relação direta que é estabelecida entre formalização jurídica e legitimidade de ação do colegiado, alegando que esta legitimidade deve antes ser construída pela capacidade do Codeter se estruturar, pela representação em seu espaço público, da pluralidade e diversidade dos atores e interesses sociais presentes nos territórios acerca das possibilidades de realização do desenvolvimento. A formalização jurídica, sem que houvesse a construção de sua institucionalização pelas práticas participativas dos atores envolvidos e legitimidade social, conduziria, nessa perspectiva, apenas à existência de mais uma organização em defesa de interesses particulares ou específicos, mas carente de enraizamento na dinâmica política local.

Ambas vertentes do debate parecem ter argumentos consistentes, havendo uma confluência em direção a um fator determinante: inexistência atual de atribuições jurídicas aos territórios rurais. Esta situação coloca os colegiados em uma situação de instabilidade institucional e de dependência de instâncias que têm atributos legais para avaliar suas decisões, quando estas ocorrem e afetam temas ou questões que impactam, principalmente, investimentos públicos nos territórios.

Os que são favoráveis à formalização jurídica dos colegiados têm um argumento forte a seu favor. Caso permaneçam com seu atual formato, os colegiados territoriais – e a própria política de desenvolvimento territorial – dependerão da existência de contextos políticos favoráveis à sua existência. Como não são previstos em lei, nem representam instâncias legalmente formalizadas,

sua permanência depende da capacidade de ação do Estado, por meio do órgão público que gerencia e implementa a política, e da mobilização dos atores sociais que os compõe. Este parece ser um cenário bastante desfavorável em longo prazo, uma vez que a existência dos Codeter é algo que, no atual marco jurídico, depende da continuidade da política de desenvolvimento territorial.

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

4. Agricultura Familiar e a Instituição de um Novo Marco Jurídico

No Brasil, as políticas públicas têm estimulado fortemente a agricultura empresarial, que tende a reproduzir um modelo de desenvolvimento cujas raízes se fincam num perfil agroexportador que marca nossa história desde o período colonial. No entanto, a delimitação dos territórios rurais como locais de ação pública dá relevo à presença, nesses espaços, da agricultura de base familiar.

A preocupação com o estímulo à agricultura familiar, como essencial para produzir desenvolvimento, emerge em nossa história recente como fruto de importantes lutas no meio rural brasileiro, que tiveram por efeito o reconhecimento social, político e, mais recentemente, jurídico da categoria. Como já analisado em Medeiros (2001 e 2009) e Wanderley (2009), esse segmento foi quase que invisível ao longo de nossa história, embora tenha sido sempre extremamente importante para o abastecimento alimentar dos centros urbanos emergentes, pequenos povoados e vilas. Ao longo do século XX, em especial, ele foi tratado como sinônimo de “atraso” ou como algo a ser transformado no processo de avanço da modernidade sobre os espaços rurais (Wanderley, 2009). Medeiros (2001) chama a atenção para o fato de que o processo de organização dos produtores rurais, que vem desde o final do século XIX, marcou uma tendência para que as entidades constituídas se colocassem como representantes do conjunto dos que viviam e trabalhavam na agropecuária, fossem eles grandes, médios, pequenos, proprietários de terra, parceiros, arrendatários ou agregados. Essa tendência começou ser rompida quando se iniciou o aparecimento de entidades porta vozes dos interesses dos que viviam do trabalho no campo, processo que não cabe detalhar aqui, mas que culminou no reconhecimento de um tipo de sindicato que agregava, além de assalariados, arrendatários, moradores, foreiros, parceiros etc., também aqueles que dispunham de um lote de terra suficiente para sua sobrevivência e de sua família. Ou seja, os

proprietários de pequenas unidades de terra passaram a compor um amplo conjunto que acabou sendo identificado pela categoria “trabalhador rural”.¹⁰

Ao longo dos anos 1970, embora temas como reforma agrária e lutas salariais ocupassem espaço central na agenda sindical, os chamados “pequenos agricultores” esboçaram demandas relacionadas à obtenção de crédito, extensão rural, de forma a buscar melhorias em suas condições de vida e inserção nos mercados, em um contexto de intensa modernização da agricultura e riscos de expropriação a ela inerentes. Também se manifestaram demandando direitos sociais, como é o caso da aposentadoria. Já no início da década de 1980, se tornou visível um reordenamento do lugar político dos “pequenos agricultores” no sindicalismo rural e na sociedade. Eles não só apareceram na cena pública por meio de uma série de mobilizações, como também lideranças desse segmento passaram a ganhar crescente peso no interior do sindicalismo, facilitando a visibilização de suas demandas. Segundo Medeiros (2001), foram vários os fatores que contribuíram para isso: a crescente descrença no potencial da modernização da agricultura como forma de melhoria de suas condições de vida; o efeito acumulado de experiências localizadas de incentivo às formas associativas, para buscar saídas para o que se passou a chamar “questão da produção” (por meio da ação de organizações não governamentais ou do Estado); o germinar de um conjunto de novas lideranças, com forte influência da Igreja ligada à teologia da libertação (mesma matriz de diversas lideranças do MST), questionadoras da ação da Contag também em relação às ações junto aos “pequenos produtores”.

As mobilizações que se seguiram, as experiências associativas, as criações das cooperativas ou tentativas de assumir o controle das existentes são momentos importantes da emergência desse segmento como ator político. Nesse processo, demandas preexistentes se rearticularam, em novos diagnósticos de sua situação e começou-se a falar da necessidade de um “novo modelo de desenvolvimento” baseado na agricultura familiar. Este termo que passa a ser adotado como designação de uma categoria sócio-profissional, tentando positivá-la e livrar o segmento dos estigmas que o marcaram ao longo de nossa história.

O período correspondente à Nova República e os anos que se seguiram caracterizaram-se não só por disputas políticas no interior do sindicalismo em torno da representação dos agricultores familiares, como também pelo esforço de reconhecimento e afirmação de suas demandas.

É nesse quadro mais geral que se pode interpretar a chamada “Lei Agrícola” (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991) que regulamentou o capítulo da Constituição

10 Esse processo é detalhado em Favareto (2006b) e Medeiros (1995 e 2009).

Federal referente à política agrícola, fixando os seus fundamentos, definindo os objetivos e as competências institucionais, prevendo os recursos e estabelecendo as ações e instrumentos da política relativos às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. Entre os objetivos dessa lei estão os de promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando à complementaridade de ações com estados, distrito federal, territórios e municípios (cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades); compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo; possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira; prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família.

Analisando o texto da lei, percebe-se que são pouco contempladas as especificidades da agricultura de base familiar, mas aparecem indicações em torno do crédito e seguro agrícola, anunciando tratamento especial para esse segmento. Paralelamente, a descentralização de atribuições governamentais, prevista na Constituição de 1988, fez crescer o debate em torno do município como espaço de produção e gestão de políticas públicas, provocando uma inédita valorização das ações sindicais relacionadas ao tema no espaço local, o que implicou num maior interesse na intervenção nessa esfera. Além da atuação em diversos conselhos municipais que passaram a ser criados e da entrada de lideranças de associações e sindicatos para a esfera político-partidária, verificou-se também o alargamento das pautas que passaram a incorporar questões não estritamente vinculadas à esfera do trabalho, como é o caso das relacionadas a temas como gênero, geração, saúde, educação, tornando o espaço local uma esfera importante de intervenção.

A esse esforço de atuar sobre pautas locais se somavam as lutas de caráter mais amplo, voltada para pressionar o executivo federal. Como aponta Medeiros (2001):

[...] para tornar visíveis essas demandas e as novas questões colocadas no interior do sindicalismo; além da ação local, tiveram importância as grandes mobilizações nacionais, como é o caso dos “Gritos da Terra”, cujo principal interlocutor tem sido o Estado [...] Por meio deles busca-se uma forma espetacular de apresentação/negociação de demandas com o Estado, mas também apoio da sociedade para suas propostas. À força dos “gritos” tem sido atribuída, pelos sindicalistas, uma série de medidas entendidas como do interesse dos agricultores, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Medeiros, 2001, p. 118)

Com efeito, como desdobramento dessas mobilizações que reivindicavam, entre outras coisas, um crédito especial para a agricultura familiar, da mesma forma como os assentados tinham uma linha própria¹¹, em 28 de julho de 1996, por meio do Decreto nº 1.946, foi criado o Pronaf, cujo objetivo central é “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda”. Na ocasião, a implementação do Pronaf foi confiada ao Ministério da Agricultura, passando, em novembro de 1999, para o âmbito das ações do então recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O Decreto acima mencionado estabelecia as diretrizes e a estrutura organizativa do Programa, bem como as atribuições de todas as instâncias de gestão. Era explícita a sua intenção de dotar os agricultores familiares de competência econômica, pelo aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente. Além disso, buscava adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas. Tratava-se, antes de qualquer coisa, de fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais.

O desenho do programa previa a operacionalização por meio de ações descentralizadas, requerendo a formação de conselhos gestores nas instâncias municipais, estaduais e federal. O espaço fundamental de implementação de ações seria o município, foco da aplicação dos recursos para adequar e implantar infraestrutura física e social “necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores”. O município era também a unidade de planejamento da ação, por meio dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), que seriam o instrumento organizador das ações fomentadas pelo Programa. Por fim, o desenho previa a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), organizações para garantir “o caráter descentralizado de execução do Pronaf e o estabelecimento de processos participativos dos agricultores familiares e suas organizações na implementação e avaliação do Programa”. Ao atribuir competências a diversas instâncias administrativas do Programa, o texto do decreto estabelecia três planos territoriais para os quais tais competências e suas atribuições eram estabelecidas: local, estadual e federal, reproduzindo a distinção entre as instâncias federativas.

11 O Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária, Procerá, criado em 1985, logo após o I Plano Nacional de Reforma Agrária.

Em 1997, com o aumento de demanda, foi estabelecido um limite de renda bruta anual (R\$ 27.500,00) para caracterizar os agricultores familiares como passíveis de serem beneficiários do Pronaf. Nesse mesmo ano, organizações sindicais representativas dos agricultores familiares, reivindicaram juros zero para a agricultura familiar e abertura de uma nova linha de crédito destinada a atender os agricultores de menor renda. Nesse cenário surgiu a linha Pronaf Especial, que ficou conhecida como “Pronafinho”, criada para atender aos agricultores com renda bruta anual de até R\$ 8.000,00, sob condições especiais de juros e rebate. Ainda em 1997 surgiu o Pronaf Infraestrutura, cujo objetivo era o de melhorar as condições gerais dos municípios e viabilizar a permanência dos agricultores nas atividades produtivas. Não se tratava de um crédito individual, mas voltado às comunidades rurais, por meio de sua participação nos CMDR, onde seriam elaborados os Planos de Trabalho, a serem aprovados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e, posteriormente, enviados à Secretaria Executiva Nacional, a quem competia a decisão final. Em 1998, foi criada a linha de crédito Pronaf Especial de Investimento para os produtores familiares com renda bruta de até R\$ 8.000,00. Nesse mesmo ano, uma resolução do Conselho Monetário Nacional aprovou uma linha mais abrangente, destinada à criação ou fortalecimento de conglomerados agroindustriais baseados na agricultura familiar. Em 1999, as linhas de crédito do Pronaf foram estratificadas em grupos denominados A, B, C e D, sendo que a linha A passou a abranger os agricultores familiares, originários da política de assentamentos do governo federal que, até então, eram atendidos pelo Proceara. Como se pode observar, em pouco tempo, o Pronaf ampliou seu público e suas linhas de ação, indicando o crescente vigor de um novo ator político.

O passo legal seguinte foi a aprovação da chamada “Lei da Agricultura Familiar” (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Essa lei define “agricultor familiar e empreendedor familiar rural” e consagra definitivamente a categoria sócio-profissional “agricultor familiar”, prevendo o planejamento e execução de ações que compatibilizem crédito e fundo de aval; infraestrutura e serviços; assistência técnica e extensão rural; pesquisa; comercialização; seguro; habitação; legislação sanitária; previdenciária comercial e tributária; cooperativismo e associativismo; educação, capacitação e profissionalização; negócios e serviços rurais não agrícolas; agroindustrialização.

O reconhecimento da categoria “agricultor familiar”, dando-lhe uma base jurídica, permite a legitimação de políticas voltadas para esse setor. Evidentemente, a definição de agricultor familiar que consta da lei é extremamente abrangente e envolve segmentos bastante diferenciados, desde agricultores extremamente empobrecidos até pequenos empresários fortemente articulados a mercados e ao chamado “agronegócio”. Por mais que se possa questionar essa abrangência, não se pode desconhecer a importância política do agricultor familiar ter se tornado uma categoria legal.

O mais interessante da leitura dos passos percorridos nos dez anos que separam o Pronaf da Lei da Agricultura Familiar é a progressiva passagem de uma política de crédito, voltada para um determinado tipo de agricultor, em direção a uma abordagem mais ampla que envolve outras dimensões da vida rural e não só a produção. Com efeito, da reivindicação por crédito, chegou-se à demanda por um novo modelo de desenvolvimento, sustentável, com base na agricultura familiar¹².

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

5. Legislação Agrária e suas Relações com o Desenvolvimento Territorial

Uma das mais importantes dificuldades para a implementação de projetos de desenvolvimento rural sustentável é a profunda desigualdade existente no meio rural brasileiro derivada, como a literatura tem fartamente mostrado, de um padrão bastante concentrador de riqueza, em especial da terra.

A disputa por acesso à terra, seja sob a forma de resistência em terras já há muito ocupadas, seja sob a forma de luta política pelos que não tem acesso a esse bem, marca a história brasileira. Impossível aqui retomar todos os episódios relacionados a essa disputa, mas cabe mencionar o esforço das populações indígenas para manter seus territórios ante os esforços de ocupação pelos colonizadores portugueses; das fugas de negros das fazendas para lugares ermos, constituindo os quilombos; do avanço de populações pobres sobre áreas não ocupadas pelas *plantations* ou fazendas de gado, constituindo posses, das quais

12 As diferentes nuances dessa proposta foram sintetizadas num documento produzido pelo sindicalismo rural que se tornou um programa de formação para seus quadros, alimentando e potencializando a discussão do tema. Ver CUT/Contag (1998).

muitas delas foram sendo expulsas ao longo do tempo, pelo avanço da agricultura comercial ou da pecuária; da constituição de áreas de uso coletivo (faxinais, fundos e fechos de pasto ou outras formas de uso comum) etc. Estas áreas foram sendo progressivamente ameaçadas pela transformação da terra em mercadoria (Martins, 2010) e, mais recentemente, pela aceleração da especulação fundiária e/ou modernização das atividades produtivas, com a ocupação de espaços antes considerados pouco interessantes para investimentos (como é o caso dos cerrados, por exemplo) e reocupação de outros. A intensificação da produção de grãos, cana, algodão e outras *commodities*, a partir de uma integração orgânica com grandes empresas produtoras de insumos agrícolas e/ou voltadas para processamento e distribuição, nacional e internacional, redefiniu os espaços, gerou territórios de claro domínio das grandes empresas, mas em cujas fímbrias sobrevive uma população formada por agricultores de base familiar, que, até há pouco tempo, era ignorada pelas políticas públicas.

Esse processo de regulação fundiária foi sendo feito por leis específicas. É importante mencionar, de início, o papel da Lei de Terras de 1850, que estabelecia limites entre terras públicas e privadas, criava a categoria “terras devolutas” (sobras de terras reais, terras vagas e abandonadas), previa a legitimação de posses onde houvesse moradia e cultivo do pretendente e estabelecia a obrigatoriedade de seu registro nas freguesias. Determinava ainda que o acesso à terra ocorresse apenas por compra. Como aponta Martins (2010), a Lei de Terras se relacionava com a necessidade de impedir que a mão de obra que chegava dos países europeus para trabalhar nas fazendas de café assumisse o estatuto de produtor autônomo e, assim, deixasse de colocar sua força de trabalho à disposição das grandes fazendas.

A Constituição de 1991 e o Código Civil de 1917 instituíram a ideia do pleno direito de propriedade, que só seria alterado pela Constituição de 1946, que, em seu artigo 147, previa que o uso da propriedade estaria condicionado ao “bem-estar social”. Como instrumento para que ela cumprisse esse requisito, seria possível a desapropriação por interesse social, mediante pagamento das terras de forma prévia, à vista e em dinheiro.

Frente ao significado que as disputas em torno da posse da terra adquiriram nos anos 1950 e início da década de 1960, o tema da reforma agrária veio à ordem do dia com força inédita em nosso país. Diversos projetos foram apresentados no Congresso Nacional, sem êxito. Uma emenda constitucional que redefinia as condições em que a terra poderia ser desapropriada também foi derrotada.

O golpe militar de 1964 teve por efeito imediato a desmobilização, em razão da repressão, das lutas sociais tanto no campo como na cidade. No entanto, a questão agrária era entendida, por diferentes correntes de pensamento da época, como um nó górdio do desenvolvimento e urgia uma intervenção sobre ela. O resultado foi a Emenda Constitucional 10 e o Estatuto da Terra. Por esses

instrumentos legais criavam-se condições mais ágeis para desapropriação de terras e para eliminar aqueles que eram considerados os principais entraves para o desenvolvimento brasileiro: o latifúndio e o minifúndio. A Emenda Constitucional 10, de 09 de novembro de 1964, deu nova redação ao artigo 147 da Constituição de 1946, permitindo que as desapropriações por interesse social pudessem ser feitas mediante pagamento da indenização em títulos da dívida pública, com cláusula de correção monetária, segundo os índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis em, no máximo, 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, e aceitas, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. De acordo com esse documento legal, a desapropriação se tornou competência exclusiva da União (antes, poderia ser realizada pelas unidades federativas) e limitava-se às áreas definidas como “prioritárias”, definidas por Planos Nacionais de Reforma Agrária, a serem elaborados, para dar as diretrizes para implementação da reforma agrária. O documento também transferia o Imposto Territorial Rural para a União; atribuía aos estados a responsabilidade de assegurar aos posseiros de terras devolutas, que nelas tivessem morada habitual, a preferência para aquisição de até 100 hectares; garantia a posse aos que ocupassem terras por dez anos consecutivos tornando-a produtiva com seu trabalho e de sua família e estabelecia a impossibilidade de cessão ou alienação de terras públicas com área superior a três mil hectares, sem autorização do Senado, exceto quando se tratasse de execução de planos de colonização aprovados pelo governo federal.

O Estatuto da Terra foi a primeira lei de reforma agrária do país e tematizou o desenvolvimento rural, concomitantemente ao anúncio de instrumentos para implementá-lo. Na mensagem que acompanhou esta lei ao Congresso Nacional, falava-se na prioridade à reforma agrária como forma de cumprir o imperativo constitucional (referindo-se à Constituição de 1946, então vigente) de “promover a justa distribuição de propriedade, com igual oportunidade para todos”. De acordo com o Estatuto, tanto o Plano Nacional de Reforma Agrária como os planos regionais deveriam incluir, obrigatoriamente, providências relativas à eletrificação rural e outras obras de melhoria de infraestrutura, tais como reflorestamento, regularização dos deflúvios dos cursos d’água, açudagem, barragens submersas, drenagem, irrigação, abertura de poços, saneamento, obras de conservação de solo, além do sistema viário indispensável à realização do projeto (art. 89). No capítulo III, referente ao desenvolvimento rural, são previstas várias medidas de proteção à economia rural, tais como assistência técnica, produção e distribuição de sementes e mudas; criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; mecanização agrícola; cooperativismo; assistência financeira e creditícia; assistência à comercialização; industrialização e beneficiamento dos produtos; educação por meio de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; garantia de preços mínimos à produção. Previa-se ainda a atuação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola nas áreas de reforma agrária (art. 91). A

lei estabelecia também o princípio do imposto territorial progressivo, entendido como instrumento capaz de provocar a desconcentração fundiária e a plena utilização da terra, e regulamentava a colonização tanto particular como pública.

Como se vê, a concepção de desenvolvimento rural presente no Estatuto da Terra abrangia fundamentalmente as condições de produção, ou seja, tratava-se, coerentemente com o debate da época, de uma visão econômica e setorial do desenvolvimento rural. Essa lei, além de prever a delimitação de “áreas prioritárias” de ação, pressupunha ainda zoneamentos com base em dados de cadastro a ser produzido para esse fim, de forma a definir que áreas seriam passíveis de intervenção. Segundo o seu artigo 20, seriam aquelas de predomínio de minifúndios e latifúndios; as já beneficiadas ou a serem por obras públicas; aquelas cujos proprietários desenvolvessem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais; as destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tivessem logrado atingir seus objetivos; as que apresentassem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; as terras cujo uso não fosse o adequado à sua vocação de uso econômico, segundo critério elaborados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

O Decreto Lei de 15/05/1969 determinou a intensificação da reforma agrária e novamente insistia na prioridade às áreas de “manifesta tensão social”. Por meio desse decreto, definiu-se a constituição do Grupo Executivo da Reforma Agrária, composto por representantes de Ministérios e outras instituições¹³. Como se sabe, essas diretrizes nunca entraram em vigor. Durante o regime militar foram poucas as desapropriações ocorridas. Paralelamente à discussão da questão fundiária, desenvolveu-se uma política de estímulo à modernização das atividades agropecuárias, estimulando a empresarialização do setor, como previa o Estatuto da Terra, mas sem alterações importantes na estrutura de propriedade da terra. A concepção de desenvolvimento rural cada vez mais foi limitada à ideia de modernização da base técnica e produtiva.

Não por acaso, quando, por ocasião da Nova República, a Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, que levava ao limite a possibilidade desapropriatória do Estatuto da Terra, foi anunciada, ela sofreu forte oposição dos setores ligados aos segmentos empresariais rurais. No entanto, a Proposta era totalmente dimensionada pelos limites da legislação então existente. A tentativa do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) de delimitar uma “área prioritária”, no município de Londrina, no Paraná, gerou uma crise política

13 Dele fariam parte os Ministérios da Justiça, da Agricultura, do Planejamento e Coordenação Geral; do Interior, da Fazenda, do Trabalho e Previdência Social, além do Banco Central, Confederação Nacional de Agricultura, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

de tal monta que acabou desestabilizando-o. Daí em diante, embora tenham ocorrido desapropriações, a tendência foi de que elas se fizessem caso a caso, pontualmente, em função das pressões emanadas das lutas por terra e não na direção de criar “territórios” reformados ou, na linguagem utilizada no corpo da lei, áreas prioritárias de intervenção.

A questão fundiária foi um dos temas centrais também na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, incorporou demandas de vários setores populares, reconhecendo maior autonomia às populações indígenas, direitos aos remanescentes de quilombos de permanecer nas terras ocupadas, liberdade e autonomia sindical. Nela, a intervenção sobre o rural aparece de dois modos: pela política agrícola e pela ação fundiária. Embora mantenha-se um olhar sobre o campo compreendendo-o fundamentalmente como “lugar de produção”, o tema da preservação e dos direitos dos trabalhadores aparece de forma importante na definição de “função social da propriedade”.¹⁴ No cap. III, artigo 184, estabelecem-se as condições de desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social. O artigo 186 define o que é “função social” e o artigo anterior, 185, estabelece quais são os imóveis insuscetíveis de desapropriação para reforma agrária: a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva. É fundamental ressaltar que “ser produtivo” pode ser contraditório com o exercício da função social, criando obstáculos à intervenção do Estado no reordenamento fundiário das áreas rurais. Desaparece do texto constitucional um elemento importante que constava do Estatuto da Terra: a possibilidade decretar áreas prioritárias de reforma agrária e, conseqüentemente de operar na direção de criar “territórios reformados”. A Constituição atribui ainda à União a proteção de “espaços territoriais” (art. 225, III).

No que se refere ao tema que nos ocupa, a Constituição de 1988 foi regulamentada pela Lei Agrária (Lei nº 8629/93). Essa lei define o que é imóvel rural (prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial) e o que é a pequena e a média propriedade (de um a quatro módulos fiscais e de quatro a 15, respectivamente), reiterando-as como insuscetíveis de desapropriação, desde que o proprietário não possuísse outro imóvel. Estabelece ainda o que é propriedade produtiva (aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices a serem fixados, de tempos em tempos, pelo órgão federal competente) e as condições de desapropriação.

14 A definição de função social da propriedade entra no texto constitucional a partir da definição constante no Estatuto da Terra.

Não seria passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprovasse estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atendesse aos seguintes requisitos: a elaboração tivesse sido feita por profissional legalmente habilitado e identificado; estivesse cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos; previsse que, no mínimo, 80% da área total aproveitável do imóvel estivesse sendo efetivamente utilizada em, no máximo, três anos para as culturas anuais e cinco anos para as culturas permanentes; houvesse sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de vistoria (este item foi alterado, em 1999, passando-se a exigir registro prévio do projeto). A lei define ainda os quesitos referentes à função social da propriedade, bem como o que é indenização justa (valor que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social).

Da mesma forma como apontado para a Constituição de 1988, a Lei Agrária não retomou a ideia de área prioritária e impunha que as desapropriações fossem tratadas caso a caso, impedindo a constituição de “áreas reformadas”, que seriam centrais na definição de uma política territorial, por iniciativa governamental. Por outro lado, permanece nela um tom fortemente voltado para a ideia de uso produtivo que, nos anos seguintes, vai se chocar frontalmente com as necessidades relacionadas à preservação ambiental.

As desapropriações que se realizaram daí em diante, inclusive no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária, guiaram-se por esses critérios. No entanto, como apontam Leite et al. (2004), formaram-se, em algumas regiões, configurações muito próximas a de “áreas reformadas”, pela pressão das lutas sociais:

A percepção do sucesso do caminho adotado estimulou trabalhadores das cercanias a seguirem na mesma linha, com novas desapropriações sendo feitas, com o adensamento dos assentamentos em determinadas áreas, e levando os movimentos a tentarem repetir as experiências em outras tantas [...] foram como que surgindo “áreas reformadas”, a posteriori. Nestas áreas [...], as ações dos trabalhadores e de seus movimentos acabaram fazendo o que o poder público abriu mão de fazer: estabelecer um certo zoneamento, capaz de garantir alguma sistemática à política agrária e assegurar-lhe uma eficácia social que o caráter tópico das intervenções anteriores não permitia (Leite et al. 2004, p. 63/4).

6. Legislação Sindical

A legislação sindical ganha importância no debate sobre o marco jurídico de desenvolvimento territorial na medida em que os sindicatos de trabalhadores

são entendidos como atores importantes no processo de desenvolvimento e, geralmente, têm participação nos conselhos de desenvolvimento rural sustentável, inclusive os territoriais. Também é expressiva a participação, como conselheiros, de representantes de sindicatos de trabalhadores rurais nos colegiados territoriais. Em função de sua história e, portanto, de uma série de heranças, eles também operam fundamentalmente sobre uma base municipal, significando que o “enfoque territorial” não é algo dado, mas um processo que implica aproximações nem sempre visadas na prática sindical. No entanto, o tema “território” está presente no “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário” (CUT/Contag, 1998), elaborado pelo sindicalismo rural e também na adesão da Contag à política de desenvolvimento territorial e à SDT. A aproximação entre ação sindical e território ocorre por essa interface.

A legislação sindical brasileira prevê a constituição de sindicatos municipais, federações estaduais e confederação nacional, por profissão. No que nos interessa discutir aqui, o sindicalismo rural, desde suas origens foi marcado por uma forte tensão em termos da representação de segmentos diferenciados. Nos seus primórdios, ainda no início do século XX, a legislação (Decreto nº 979, de 06 de janeiro de 1903) previa uma representação única para todos que viviam no campo, fossem eles grandes ou pequenos proprietários, colonos, moradores, parceiros, etc., dentro da lógica, com forte influência cristã, de evitar conflitos entre capital e trabalho.

Nos anos 1930, a legislação sindical ganhou corpo, como resultado do crescimento das lutas operárias, e o sindicato passou ser definido como órgão de colaboração com os poderes públicos. Deveriam ser reconhecidos pelo Estado e organizados por categoria profissional. Quando, em 1941, foi constituída uma comissão interministerial para o estudo do enquadramento das atividades agrícolas na organização sindical já instituída, intensificou-se o debate (que se dava principalmente nos aparelhos de Estado e no interior dos organismos de classe, de caráter patronal), em especial sobre o tipo de sindicato mais adequado à agricultura: um sindicato misto, que agregasse, numa mesma entidade, “patrões” e “operários” ou a separação dessas categorias em organizações distintas. O Ministério da Agricultura e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) defendiam o sindicato misto, enquanto o Ministério do Trabalho defendia sindicatos diferenciados para patrões e empregados (Medeiros, 1995).

O decreto de sindicalização rural de novembro de 1944 (Decreto Lei nº 7038/44) garantia representação paralela para patrões e empregados. Embora sem revogá-lo, foi baixado, logo depois, um outro decreto (Decreto Lei nº 7449 de 30/05/1945) que representava a visão da SNA e que definia formação de associações rurais como organizações mistas, não submetidas a critérios de enquadramento profissional, mas sim à jurisdição territorial. Sua célula básica seria o município, com uma representação a nível estadual, por meio das federações. A entidade de representação nacional

(confederação) teria sua direção compartilhada com o governo federal, uma vez que parte de seus membros seria nomeada por ele (Stein, 1991, p. 152/3) e seria tutelada pelo Ministério da Agricultura e não pelo Ministério do Trabalho (como no caso das demais entidades sindicais urbanas). Outro decreto (Decreto Lei nº 8127, de 24/10/1945), estabeleceu que poderiam fazer parte das associações rurais municipais todos aqueles que exercessem profissionalmente atividades rurais. Eram considerados como tais os proprietários, arrendatários ou parceiros de estabelecimento rural. No regulamento desse decreto (Decreto Lei nº 19882 de 24/10/1945) incluiu-se, como profissional da agricultura, até mesmo o técnico ligado a essas atividades. Mantinha-se a controle do Ministério da Agricultura sobre as entidades e nenhuma menção era feita a qualquer grupo social que pudesse aparecer como “empregado” (Medeiros, 1995).

Os sindicatos de trabalhadores rurais só passaram a ser regulamentados nos anos 1960, quando as lutas no campo já eram um elemento chave da configuração política nacional. Inicialmente foi instituída a representação em quatro categorias (Portaria nº 355-A do Ministério do Trabalho): “trabalhadores na lavoura”, “trabalhadores na pecuária e similares”, “trabalhadores na produção extrativa rural” e “produtores autônomos”. Por meio da Portaria 71, de 2 de fevereiro de 1965, foram reunidos no mesmo sindicato todos os que viviam de seu trabalho (assalariados, parceiros, arrendatários, pequenos proprietários). Esses sindicatos, chamados de “sindicatos de trabalhadores rurais”, poderiam se articular em federações estaduais e numa Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Nesse momento, as associações rurais, de base municipal, transformaram-se em “sindicatos rurais”, agregando todos os produtores que tivessem trabalhadores permanentes. Esses sindicatos se agregavam também em federações e na Confederação Nacional da Agricultura, depois transformada em Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (Medeiros, 1989). Tudo indica que havia um grande número de produtores que poderia se filiar em um ou outro sindicato (“rural” ou de “trabalhadores rurais”) e que eram disputados por ambas organizações.¹⁵ A Constituição de 1988 livrou o sindicalismo da dependência em relação ao Estado que caracterizou sua história, mas manteve a obrigatoriedade de apenas um sindicato por município, representando uma determinada categoria profissional.

Do ponto de vista que nos interessa no presente texto, há alguns pontos na legislação sindical para os quais se deve chamar atenção. Em primeiro lugar, a manutenção da unicidade sindical, o que coloca tensões na representação

15 Algumas indicações sobre essa disputa no que se refere aos “pequenos produtores”, que, no início dos anos 1990 passaram a se autodenominar como “agricultores familiares” podem ser encontradas em Medeiros (2009).

dos chamados “pequenos agricultores” e/ou “agricultores familiares”, uma vez que, desde 2005, há duas entidades sindicais nacionais representando-os: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil). Além disso, há que se considerar a continuidade da histórica disputa que foi apontada mais acima, entre sindicatos rurais e sindicatos de trabalhadores rurais em torno dos agricultores autônomos. Ao longo dos anos 1980 e 1990, essa disputa se acirrou, uma vez que muitos pequenos proprietários tinham empregados temporários e ambos acabavam por ter que se filiar ao mesmo sindicato que seus assalariados. Para além disso, há que se considerar o fato de que, ao longo dos anos 1980 e 1990, instalou-se uma disputa sobre concepções sindicais, envolvendo formas de condução das lutas e maneiras de se relacionar com o Estado, dando corpo a dois grandes blocos: os sindicatos “cutistas”, vinculados ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e os “contaguianos”, fiéis às diretrizes políticas da Contag. A filiação da Contag à CUT em meados dos anos 1990 embora, formalmente, pareça ter resolvido a questão, não eliminou as disputas políticas em algumas regiões, como é o caso do Sul do país, onde teve origem a Fetraf e onde se disseminaram importantes experimentos organizativos não sindicais, embora estimulados pelos sindicatos (como é o caso do sistema de cooperativas Cresol).

Para além dessa tensão, que está radicada fundamentalmente na dimensão política da representação dos agricultores de base familiar, há algumas práticas sindicais que se relacionam com a política territorial, em especial a criação de polos sindicais, desde os anos 1970 pela Contag, para fortalecer sua representação, podendo coincidir ou não com a divisão territorial estabelecida pela SDT/MDA. Embora os polos não tenham suporte legal, eles têm sido, em alguns lugares, uma forma de articulação que dinamiza determinadas demandas, conduz certas lutas e ganha um reconhecimento de representação territorial. No caso do território da Borborema na Paraíba, por exemplo, a densidade da organização sindical é um dos elementos centrais para dinamizar o território e facilitar que as demandas fluam. Contribui para tanto a formação política para ação sindical (prática recorrente e institucionalizada no interior do sindicalismo, em ambas vertentes políticas), que qualifica conselheiros que representam nos colegiados territoriais os agricultores familiares.

Um último aspecto que gostaríamos de apontar remete ao papel que o sindicalismo teve na criação de cooperativas de crédito para agricultores familiares. Para tanto, teve importância fundamental uma mudança de posição, estimulada pela vertente sindical cujas raízes estão na ação das “oposições” que marcaram as lutas sindicais ao longo dos anos 1990 e que confluíram para a organização do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT. Esses segmentos, cuja principal base eram os agricultores familiares do sul do país, posicionaram-se no sentido de serem propositivos em suas demandas e de tentarem alternativas ao

sistema cooperativista vigente. Voltaremos ao tema mais adiante. No entanto, desde logo, é importante chamar a atenção para o fato de as cooperativas assim criadas parecem ter um papel importante na potencialização de projetos territoriais.

Finalizando este tópico, queremos ressaltar que não encontramos sinais de que a legislação sindical atual seja um impedimento à política de desenvolvimento territorial. Nem o sindicalismo ligado à Contag, nem o ligado à Fetraf opõem-se ou criam obstáculos à abordagem territorial. Não se pode deixar de observar que a cultura sindical, embora também tenha um viés municipalista, decorrente do fato de existir apenas um sindicato por município, acabou por criar áreas de ação que articulam as representações municipais em termos de projetos comuns. De alguma forma, ela delimitou, antes mesmo da existência de uma política territorial, agrupamentos que pelas suas mobilizações e demandas superavam os limites dos interesses municipais.

7. A Legislação que Rege o Cooperativismo

Como apontam Cazella e Búrigo (2009), dotar os territórios rurais brasileiros de serviços financeiros bem estruturados e capazes de atender a demanda por crédito da parcela da população excluída do sistema bancário, representa uma ação importante para o seu desenvolvimento. Dessa perspectiva, se impõe a análise do cooperativismo e, em especial, do cooperativismo de crédito.

A legislação que rege, atualmente, o cooperativismo data de 1971 e tem como ponto de interesse o fato de prever a unificação da representação de todo o sistema cooperativo brasileiro em torno da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Isso se relaciona com a própria história dessa lei. De acordo com o sítio eletrônico da OCB, narrando a história do cooperativismo brasileiro:

Na época do regime militar brasileiro, as duas entidades de representação nacional do Cooperativismo divergiam entre si: Aliança Brasileira de Cooperativas (ABCOOP) e União Nacional das Associações Cooperativas (Unasco). A consequência mais direta era não ter suas necessidades atendidas pelo Estado.

Mesmo assim, o Estado tinha interesse que o movimento se consolidasse. A grande força cooperativa na época estava no campo. E o governo via no setor o apoio necessário para realizar sua política econômica para a agrícola.

Essa foi a percepção do então ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima, que em 1967 solicitou ao secretário de Agricultura do Estado de São Paulo, Antonio José Rodrigues Filho, já uma liderança cooperativista, que promovesse a união de todo o movimento.

Em 2 de dezembro de 1969, foi criada a Organização das Cooperativas Brasileiras, durante o IV Congresso Brasileiro de Cooperativismo. A entidade veio substituir a ABCOOP e Unasco. A unificação foi uma decisão das próprias cooperativas. (www.ocb.org.br, acesso em 30 de janeiro de 2010).

Logo a seguir (junho de 1970), a OCB foi registrada em cartório. Ainda segundo a versão que a entidade dá para sua história, a partir daí iniciou-se a luta da diretoria para conquistar amparo legal para o sistema cooperativista brasileiro. Esse esforço resultou na promulgação da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que substituiu toda a legislação anterior a respeito do cooperativismo e unificou o sistema cooperativo sob a representação única pela OCB.¹⁶

Essa lei, que tinha por inspiração as experiências relacionadas à agricultura, ramo produtivo onde ele mais se desenvolvera no Brasil, determinava que todo o sistema cooperativista deveria ser fiscalizado, controlado e fomentado pelo Incra (na época, subordinado ao Ministério da Agricultura). A partir da década de 1990 essa função passou à Secretaria Nacional de Cooperativismo (Senacoop).

Com a Constituição de 1988, este órgão, bem como o Conselho Nacional de Cooperativismo, deixou de exercer as funções de tutela e ficou só com as de fomento. Como apontado pelo próprio sítio eletrônico da OCB, “as cooperativas passaram a se enquadrar num modelo empresarial, permitindo sua expansão econômica e sua adequação às exigências do desenvolvimento capitalista agroindustrial adotado pelo Estado”.¹⁷

Numa situação de alta competitividade e de liberalização econômica, a saída era tornar o cooperativismo competitivo. Para tanto, dois programas foram desenhados. O primeiro previa a liberação de recursos para as cooperativas que apresentassem um projeto de reestruturação completo, que as tornasse autosustentáveis. O segundo viabilizava a efetiva implementação do Programa de Autogestão. Assim, em 3 de setembro de 1998, o governo editou a Medida Provisória nº 1.715, criando o Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (Recoop) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop). Para poder criar este último órgão, a OCB teve que assumir a forma de sindicato. Segundo Singer (2008), eles tiveram que se adaptar à Lei do Serviço Social, segundo a qual só os sindicatos patronais é que gerem esse tipo de serviço,

16 Informações disponíveis em: <www.ocb.org.br/site/ocb/historia.asp>. Acesso em 30/01/2009.

17 Informações disponíveis em: <www.ocb.org.br/site/ocb/historia.asp>. Acesso em 30/01/2009.

compondo o que é conhecido como “Sistema S”¹⁸. De acordo com esse mesmo autor, o SESCOOP teria de prestar serviços aos empregados das cooperativas.

Hoje, a OCB representa o cooperativismo em 13 ramos da economia (agropecuário, consumo, crédito, educacional, especial habitacional, infraestrutura, mineral, produção, saúde, trabalho, transporte, turismo e lazer) e está presente em diversos conselhos e organizações, tais como: Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional de Política Agrícola, Conselho Nacional do Agronegócio, Conselho das Cidades, Fórum Permanente do Seguro Rural, Programa de Desenvolvimento da Aquicultura do Semiárido, Instituto para o Agronegócio Responsável (Ares), entre outros. Com isso assegura sua presença em instâncias tanto de discussão de políticas públicas, quanto de entidades que elaboram diretrizes ou sugestões para a ação de determinados segmentos (como é o caso do Ares).

Desde o início dos anos 1990, porém, vêm ocorrendo iniciativas de cooperação – quer na produção, quer na comercialização e crédito – que passaram a ser conhecidas como “cooperativismo popular” ou, genericamente, como empreendimentos econômicos populares relacionados à “economia solidária”. A emergência dessas experiências relaciona-se tanto à crise econômica do período, quanto, em especial no meio rural, à experiência de produtores que viam no cooperativismo uma alternativa importante para sua permanência no mercado, mas não queriam (ou não podiam) se submeter aos princípios do cooperativismo empresarial. Suas bases estão tanto nas cooperativas criadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no final dos anos 1980, organizadas em torno da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab); quanto numa série de experimentos associativos na Anteag (Associação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Autogestão), no surgimento de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares da Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT e nos experimentos de crédito popular e solidário.

Em 2001 foi criado um Grupo de Trabalho brasileiro sobre o tema no Fórum Social Mundial. No ano seguinte, realizou-se a 1ª Plenária Nacional de Economia Solidária, em São Paulo, onde surgiram várias reivindicações de apoio do governo, então recém eleito, às iniciativas. Como resultado, em 2003 foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), localizada no Ministério do Trabalho e Emprego. Nesse mesmo ano foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária

18 As entidades responsáveis por esse tipo de serviço são o Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

e, em 2004, realizado o I Encontro Nacional de Empreendimentos Solidários, que contou com mais de mil empreendimentos participantes.

Além da Concrab e Anteag, foram criadas novas organizações de abrangência nacional, como a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), em 2008, e a União e Solidariedade de Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social (Unisol). A Unicafes é uma união de mais de mil cooperativas agrícolas e tem, entre as suas muitas cooperativas, várias que agrupam agrônomos que prestam serviços de extensão rural e apóiam cooperativas de economia solidária¹⁹.

Culminando este movimento organizativo das cooperativas populares, em 2006, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária, que reuniu 1.200 representantes. Logo depois foi criado o Conselho Nacional de Economia Solidária.

No entanto, essas experiências em economia solidária proliferam sem reconhecimento legal. Dessa perspectiva, a demanda central é por reconhecimento, na Constituição Brasileira, do direito ao trabalho associado e autogestionário, à propriedade coletiva, de forma a lhes conferir a necessária âncora para reconhecimento jurídico. Demandam ainda que se torne um princípio constitucional a afirmação de que a economia brasileira é baseada na cooperação e não competição; e uma Lei Geral da Economia Solidária, que defina o que é “economia solidária” e confira as diretrizes para sua organização nos municípios, estados e no Brasil. Reivindicam também a possibilidade de formalização dos empreendimentos econômicos solidários, com possibilidade de ter CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) e emitir nota fiscal. Finalmente, pleiteiam mudanças na lei do cooperativismo, reduzindo para sete o número mínimo de sócios e garantindo a liberdade de se filiar a qualquer entidade representativa de cooperativas e regular a tributação de forma que os impostos possam ser reduzidos para pequenas cooperativas²⁰.

Para a política de desenvolvimento territorial, o cooperativismo – ou o estímulo à organização cooperativista – é o que a SDT/MDA denomina de “área finalística”. Para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), as cooperativas são vistas como componentes institucionais da dinamização econômica dos territórios e, em uma de suas ações estratégicas, o Programa tem o objetivo de apoiar o cooperativismo da agricultura familiar na

19 De acordo com informações que obtivemos em conversas informais, esses profissionais fazem seu trabalho, organizam-se como cooperados, mas não conseguem ganhar o mínimo profissional de agrônomos, embora recebam bem acima do salário mínimo porque são profissionais universitários. Isso dá um forte caráter de militância ao exercício profissional.

20 Há um projeto de lei do Senado (PLS 153/07), de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que contempla essas demandas.

qualificação dos seus empreendimentos, na promoção de seus produtos com vistas à maior inserção em mercados dinâmicos, nacionais e internacionais; no suporte técnico-gerencial, nas áreas administrativa, jurídica e contábil das entidades associativas e cooperativas da agricultura familiar e reforma agrária ; na capacitação de técnicos, dirigentes e associados para atuarem nas áreas de constituição e gestão de cooperativas e de organização e comercialização da produção²¹. De acordo com a Unicafe, por exemplo, é importante tornar o cooperativismo um instrumento de desenvolvimento local sustentável dos agricultores familiares; provendo a inclusão social, articulando iniciativas econômicas que ampliem as oportunidades de trabalho, de distribuição de renda, de produção de alimentos, das melhorias de qualidade de vida, da manutenção da biodiversidade e da diminuição das desigualdades.

As cooperativas de crédito também têm uma interface importante com as políticas de desenvolvimento territorial pela potencialidade que carregam de fortalecimento das iniciativas relacionadas às atividades dos agricultores familiares e, principalmente, de participarem como executoras dos projetos territoriais financiados pelo Proinf²².

As instituições não bancárias de crédito e microcrédito, de caráter popular, começaram a se instituir nos anos 1980, tanto a partir de experiências da Cáritas quanto das experiências de fundos rotativos, estimulados por ONGs²³. Inicialmente voltadas para o meio rural, nos anos 1990 elas atingem outros ramos de atividades, em razão principalmente da crescente informalidade da economia e das crescentes exigências do setor bancário para o fornecimento de crédito (Bittencourt, 2001). Pela Resolução nº 1.914, de 11 de março de 1992, foi definido o público das cooperativas de crédito rural: pessoas físicas que, de forma efetiva e predominante, desenvolvam, na área de atuação da cooperativa, atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas ou se dediquem a operações de captura e transformação do pescado e, excepcionalmente, por pessoas jurídicas que exerçam exclusivamente as mesmas atividades (Pinheiro, 2008, p. 41).

Embora desde 1995 tenha havido autorização para o funcionamento de bancos cooperativos, os que foram criados (bancos do Sistema Sicredi e Banco

21 Há, no item “descrição” do documento, a explicitação do conteúdo temático recomendado a esta capacitação, qual seja: “Capacitação em cooperativismo e em comercialização de produtos e serviços da agricultura familiar por meio de cursos, oficinas, seminários, conferências, congressos e intercâmbios para dirigentes, associados, cooperados, técnicos, funcionários e voluntários de empreendimentos coletivos da agricultura familiar”. No entanto, é importante destacar a possível sobreposição de finalidades com relação à Ação Orçamentária 6466, anteriormente apresentada.

22 Para a discussão das cooperativas de crédito foram importantes as críticas feitas por Ademir Antonio Cazella e Fábio Búrigo a uma primeira versão do presente texto. Agradeço a eles a colaboração.

23 Para um histórico abrangente das cooperativas de crédito, ver Pinheiro (2008).

Cooperativo do Brasil) estavam sob orientação da OCB e eram criticados em especial pelas entidades representativas dos agricultores familiares, quer por funcionarem sob um forte viés financeiro, quer pela fusão das cooperativas de crédito, o que as distanciava de suas bases²⁴.

Segundo Bittencourt (2001, p. 33), é nos anos 1990 que se organizam, sob influência de ONGs e entidades representativas de agricultores familiares, as primeiras experiências de cooperativas vinculadas aos produtores familiares. Esse autor aponta o Crediquilombo, criado no município de Quilombo em Santa Catarina, em 1993, como experiência pioneira. Logo a seguir foram constituídas mais outras nove cooperativas naquele estado, desvinculadas das cooperativas de produção, mas filiadas ao Sicredi-SC. No Paraná também foram criadas cooperativas de crédito, mas independentes, dando origem a um sistema próprio, o Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária Ltda. Em algumas dessas experiências, tiveram importância as reflexões e ações do sindicalismo que tinha por base principal os agricultores familiares. Em pouco tempo, esse sistema se expandiu por todo o sul do país. Das experiências de Santa Catarina, cinco romperam com o sistema Sicredi e se filiaram ao Cresol.

Em 2004, formou-se a Ancosol (Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito e Economia Familiar e Solidária), a partir de experiências localizadas (sistemas consolidados ou em fase de estruturação). Ela foi a primeira rede nacional de articulação de cooperativas de crédito solidárias do Brasil e teve um papel muito importante no reconhecimento do cooperativismo solidário perante o governo federal.²⁵ Em 2008, os sistemas ligados à Ancosol, que já possuíam centrais (cooperativas de segundo grau) de crédito, constituíram a Confederação Nacional das Cooperativas Centrais de Crédito e Economia Familiar e Solidária (Confesol), uma confederação (cooperativa de terceiro grau de prestação de serviços) que representa os sistemas de crédito solidários na estrutura do cooperativismo²⁶. A Confesol tende a assumir as funções de representação da Ancosol.

Aos poucos foram sendo removidas algumas barreiras à organização desse tipo de cooperativas. Graças à pressão dos agricultores familiares, foi revogada a

24 De acordo com Cazella e Búrigo (2009), as cooperativas de caráter solidário buscam uma forte integração na realidade local para alcançar e manter sua legitimidade e dar cumprimento a sua missão estratégica dentro dos princípios universais do Cooperativismo.

25 De acordo com Cazella e Búrigo (2009), as redes cooperativas que participam da Ancosol são: a Cooperativa Central de Crédito e Economia Solidária (Ecosol); a Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol Baser); Cooperativa de Crédito Rural de Interação Solidária (Cresol Central); a Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob); a Cooperativa de Crédito Rural dos Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária (Crehnor), além de cooperativas vinculadas aos sistemas Creditag e Integrar, que não possuem central.

26 Para uma análise mais detalhada desse sistema e sua forma de operar, ver Cazella e Búrigo (2009).

resolução nº 2608/1999 do Banco Central, que exigia um alto valor de patrimônio líquido para a formação de cooperativas. Segundo Gilson Bittencourt,

Essas organizações (de agricultores familiares) demonstraram que uma cooperativa de crédito precisa ter um patrimônio compatível com as necessidades e a realidade econômica de seus associados. Além disso, provaram que mesmo entre cooperativas que atuam com a população mais pobre, e que iniciaram seu funcionamento com baixos valores de patrimônio líquido, é possível elevá-lo a patamares adequados às exigências do Bacen em determinado prazo de operação (Bittencourt, 2001, p. 39).

Na sequência, foram várias as resoluções do mesmo Banco sobre o cooperativismo. Um dos marcos é a Resolução nº 2.771, de 30 de agosto de 2000, que reduziu os limites mínimos de patrimônio líquido, com a adoção, para as cooperativas de crédito, dos limites de patrimônio líquido ponderado pelo grau de risco do ativo, passivo e contas de compensação. Esta norma foi alterada pela Resolução nº 3.058, de 20 de dezembro de 2002, permitindo a constituição de cooperativas de crédito mútuo formadas por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores; responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, fosse igual ou inferior ao limite estabelecido pela legislação em vigor para as pequenas empresas.

A Resolução nº 2771 foi substituída pela Resolução nº 3.442, de 28 de fevereiro de 2007 que trouxe a possibilidade de transformação de cooperativas de crédito em livre admissão em áreas de atuação com até dois milhões de habitantes; a possibilidade de constituição de cooperativas de crédito mistas de empresários e outras categorias, a previsão de constituição de uma entidade de auditoria cooperativa, destinada à prestação de serviços de auditoria externa, constituída e integrada por cooperativas centrais de crédito e/ou por suas confederações, retirando tais atribuições das cooperativas centrais. Como resultado, em 9 de agosto de 2007, foi constituída a Confederação Nacional de Auditoria Cooperativa (CNAC), com sede em São Paulo, objetivando cumprir as funções de entidade de auditoria cooperativa, tendo atualmente como filiadas as confederações Sicoob, Sicredi e Unicred, mais 25 centrais de crédito, das 38 cooperativas centrais de crédito existentes. Finalmente, a Lei Complementar 130 de 14 de abril de 2009, insere as cooperativas de crédito no sistema financeiro nacional, permitindo que elas tenham acesso a recursos oficiais, remetendo à assembleia de associados a decisão sobre quem a elas pode pertencer. Recentemente, pela resolução 3859/2010, observa-se uma tendência do Banco Central em cada vez mais aumentar a autossupervisão/fiscalização das cooperativas via as centrais e sistemas independentes de auditorias.

No entanto, de acordo com Cazella (2007), a livre admissão não tem sido bem vista pelo sistema de crédito cooperativo solidário, com importantes consequências sobre propostas de desenvolvimento territorial. Segundo o autor, teme-se que essa inovação possa:

[...] desviar o foco dessas instituições e, no limite, levar à perda de controle dos agricultores familiares na gestão das cooperativas de crédito rural. Nada mais avesso aos princípios do desenvolvimento territorial que a defesa incondicional do corporativismo de categorias sócio-profissionais. Temos aqui, portanto, um bom exemplo não só de resistência à mudança, mas também da tendência à elitização das ações formais de desenvolvimento, já que os agricultores familiares que participam das cooperativas de crédito não são os mais empobrecidos (Cazella, 2007, p. 14).

Ou seja, o cooperativismo que se forma, apesar das inovações institucionais de que é portador, reproduz algumas das desigualdades e tensões existentes no próprio público alvo das ações de desenvolvimento territorial. Para Cazella e Búrigo (2009), fortalecer a lógica de desenvolvimento territorial sustentável pressupõe ampliar as possibilidades das pessoas e das organizações de manejar os instrumentos e os recursos financeiros endógenos, bem como ampliar o acesso a programas de agências externas. As pesquisas feitas por eles, no entanto, mostram que muitas instituições envolvidas no planejamento territorial acabam agindo em causa própria ou sendo presas de mecanismos clientelísticos.

8. Marco Normativo da Educação do Campo

O tema de uma educação dirigida aos que vivem no campo, caracterizada pelo respeito às identidades existentes nesse espaço, é constitutivo do debate em torno do desenvolvimento e coloca interessantes questões para pensar o desenvolvimento territorial, na medida em que ele toca num dos pontos-chaves da discussão, o da educação das populações que habitam os espaços normalmente considerados como "rurais". Como afirmamos anteriormente, se o espaço do "rural" era considerado como o da precariedade, uma das ausências mais sentidas era a de uma política educacional que contribuísse para a sua revalorização.

Já na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961) o tema da necessidade de se atentar para a peculiaridade do meio rural apareceu. Essa lei, em seu artigo 105, estabeleceu que "os poderes públicos instituirão e ampararão serviços e entidades que mantenham na zona rural escolas capazes de favorecer a adaptação do homem ao meio e o estímulo de vocações profissionais". No entanto, a discussão sobre a peculiaridade

da educação rural não avançou, a não ser em iniciativas de flexibilização de calendários de escolas “rurais”.

As primeiras iniciativas de discussão de um projeto de educação do campo se iniciam em meados da década de 1990, como resultado do esforço de assegurar escolas nas áreas de assentamento. O passo inicial foi a criação do Pronera (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), em cuja origem pesaram decisivamente os esforços do MST em promover educação para populações dos acampamentos, das ocupações e dos assentamentos.

A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996 (Lei nº 9.394/96), declara em seu artigo 28 que:

[...] na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente. I – conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II – organização escolar própria, incluindo a adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; III – adequação à natureza do trabalho na zona rural

A ênfase, como se vê, é ainda num calendário próprio, mas o debate avançou em direção a propostas mais abrangentes.

A ideia da realização de um evento nacional que amadurecesse o debate sobre a educação do campo surgiu em julho de 1997, por ocasião do 1º Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera), organizado pelo MST, em Brasília. O evento contou com a parceria de instituições como a Universidade de Brasília, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A iniciativa de propor um evento de maior abrangência sobre a educação no meio rural partiu da representante do Unicef. Como parte desse compromisso assumido por ocasião do Enera, em agosto de 1997, representantes das cinco entidades acima se reuniram para discutir a proposta de uma Conferência por uma Educação Básica do Campo.

Após algumas reuniões preparatórias, aconteceu no período de 27 a 30 de julho de 1998, no Centro de Treinamento Educativo em Luziânia-GO, a 1ª Conferência Nacional “Por uma Educação do Campo” (CNEC), com 974 participantes. O principal objetivo era recolocar a peculiaridade do meio rural e chamar a atenção para a importância de que a população que lá vivia tivesse uma educação que valorizasse e respeitasse sua realidade. Para dar continuidade

à mobilização iniciada, as cinco entidades promotoras se comprometeram na articulação nacional de forma permanente, por meio de ações como a publicação de uma coleção sobre o tema, realização de seminários, realização de uma segunda Conferência Nacional, formação de um grupo de trabalho para acompanhar o Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional e políticas públicas específicas para a educação básica do campo.

De 2 a 6 de agosto de 2004, em Luziânia, Goiás, ocorreu a 2ª. Conferência Nacional "Por uma Educação do Campo", com a participação de cerca de 1.100 pessoas, de diversos movimentos sociais e instituições governamentais. O principal objetivo foi o debate sobre como efetivar no Brasil políticas públicas para a educação do campo.

Desde então, começaram a ser incluídas na legislação nacional referências ao tema. Um passo importante foi a aprovação, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (resolução CNE/CEB nº1, de 3 de abril de 2002). O CNE deliberou sobre a realização de audiências públicas para receber sugestões de movimentos sociais, universidades, órgãos normativos estaduais e federais, entre outras entidades ligadas ao campo. Ocorreram duas audiências públicas. Na 2ª Audiência, em 04/12/2001, foi apresentado e aprovado por unanimidade no CNE o documento final das Diretrizes, homologado pelo Ministro da Educação em 12/03/2002. Segundo ele, ficava estabelecido que as propostas pedagógicas das escolas do campo deveriam contemplar a diversidade em todos os seus aspectos: sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia (art. 5º). O documento propõe ainda a universalização da educação básica, educação profissional de nível técnico e garante a participação dos movimentos sociais na gestão das escolas.

Em 03/06/2003, pela Portaria nº 1374, do Ministério da Educação, foi instituído o Grupo Permanente de Trabalho da Educação do Campo. Em 2004, tem-se a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e dentro de sua estrutura foi criada a Coordenação Geral de Educação do Campo que coordena um "movimento nacional" de construção de políticas educacionais para o campo. O anúncio oficial da criação da Coordenação e a apresentação de seu coordenador foram feitos por ocasião da realização da 2ª CNEC.

Por esses mecanismos, a pressão dos movimentos sociais garantiu um instrumento importante de intervenção sobre os territórios rurais, numa área bastante sensível que é a formação dos jovens. Considerando que a escola é um dos lugares centrais por onde se difundem valores, na discussão sobre desenvolvimento territorial ela ganha enorme importância, pois pode ser um locus de afirmação da diversidade, da história e da cultura locais. No entanto, resta,

como um desafio a ser melhor compreendido, como nos territórios se encontram os princípios da educação do campo, acima expostos, e os das escolas abrangidas pelo sistema Senar, controlado pelas entidades patronais e sobre as quais há pouco conhecimento acumulado.

CAPÍTULO II MARCOS JURÍDICO- NORMATIVOS CRIADOS PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Nesta segunda parte analisaremos, do ponto de vista do corpo normativo criado, a instituição da política territorial. Buscamos compreender os significados atribuídos por este campo à política de desenvolvimento territorial e o tipo de relacionamento que estabelece com o marco legal de referência. Na nossa percepção, a normatização instituída pelos gestores públicos, parte da legislação infraconstitucional (decretos, instruções normativas etc.) denominada “normas operacionais básicas”, configura um campo político em que valores, princípios e concepções assumem um caráter instrumental, visando à regulação dos procedimentos que tornam possível a operacionalização da política de desenvolvimento territorial pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Trataremos inicialmente das normas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, das institucionalidades criadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf); das orientações da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural e Solidário; e, particularmente, do conjunto de normas instituídas para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). A partir deste marco jurídico-normativo abordaremos as relações estabelecidas com o marco legal que regulamenta a transferência de recursos públicos no âmbito das políticas públicas de caráter descentralizado.

1. Marco Institucional criado pelas Resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)

O conjunto de resoluções que tem origem no Condraf é parte importante do marco legal da política de desenvolvimento territorial. Estas resoluções são definidas como “normas operacionais básicas”, aquelas que orientam e regulam a política pública, sendo classificadas como “legislação infraconstitucional” (Silva, 2007). Neste item procedemos a identificação deste conjunto de resoluções, suas características e o tipo de normatização criado, especialmente aquele com interface com a política de desenvolvimento territorial, buscando compreender seu potencial e seus limites à implementação dessa política.

O Condraf é um órgão colegiado composto por representantes de instituições governamentais e organizações da sociedade civil cujas ações estejam relacionadas à promoção do desenvolvimento rural, à reforma agrária e à agricultura familiar²⁷. Criado em 1999²⁸, o Conselho é integrante da estrutura do MDA e sua estrutura administrativa é localizada na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA)²⁹ que, por determinação normativa, tem a competência de “assistir e secretariar o Condraf”³⁰.

É importante ressaltar que o marco legal da política de desenvolvimento territorial é definido pelo conjunto de resoluções de autoria do MDA, que estabelece normas operacionais básicas para os processos de implementação e operacionalização da política. Há, portanto, uma evidente demarcação de competências entre o Condraf (que sugere princípios e normas à institucionalidade do processo de participação política nos colegiados, inclusive os territoriais) e o MDA (que regulamenta os procedimentos da política).

A composição do Conselho, suas atribuições e competências foram estabelecidas pelo Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Neste Decreto, o Conselho é definido como um “espaço de concertação e articulação entre diferentes níveis de governo e organizações da sociedade civil”, tendo por finalidade a proposição de diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas. Seu caráter é, portanto, propositivo, não lhe competindo, formalmente, a deliberação, em instância última, sobre os temas que busca conceituar, normatizar ou regulamentar. A atribuição legal do Condraf é subsidiar os processos de formulação de políticas públicas na área do desenvolvimento rural, incluindo, basicamente, as políticas de reforma agrária, reordenamento fundiário e de “fortalecimento” da agricultura familiar. Essa atribuição legal determina a legitimidade formal e o caráter político tanto do Conselho quanto de seus instrumentos normativos. As normas oriundas do Condraf são publicizadas por meio de suas resoluções, que são seu instrumento legal. O art. 2º do Decreto que criou o conselho, em seu inciso VIII, determina que ao Condraf compete proposição, por meio de seus normativos, da “atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar”. Sem possuir força de lei, as resoluções podem ser

27 O Conselho é uma “instituição híbrida” que, de acordo com Avritzer & Pereira (2005), constituem um tipo organizativo baseado na partilha de um espaço deliberativo entre representantes estatais e de organizações da sociedade civil.

28 Até 2003 o Conselho era designado pela sigla CNDRS. A sigla Condraf busca identificá-lo com a “agricultura familiar” (daí o “af” presente na sigla).

29 A estrutura do MDA é regulamentada pelo Decreto nº 6.813, de 30 de abril de 2009, que designando as atribuições, competências e funções da SDT/MDA na condução da política de desenvolvimento territorial.

30 Competência estabelecida no Decreto nº 6.813, de 3 de abril de 2009 que atualizou, revogando, o Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004.

ora compreendidas como “recomendações” às ações públicas e privadas, não possuindo, portanto, caráter de “norma”, no sentido de uma regra de conduta imposta, admitida ou reconhecida pelo ordenamento jurídico (Silva, 2007); ora consideradas como “norma operacional básica”, uma vez que regulam procedimentos relativos à operacionalização da política de desenvolvimento territorial. O corpo das resoluções compõe um conjunto diverso de textos normativos que referenciam e orientam ações de promoção do desenvolvimento rural.

A legitimidade política do Conselho é fundada em sua composição paritária, que busca contemplar a diversidade de autoridades da gestão pública e das entidades representativas de interesses dos envolvidos pelas políticas de desenvolvimento rural. Essa composição é coerente com a concepção de desenvolvimento rural que orienta a política de desenvolvimento territorial, ou seja, entende-se que o “rural” não se limita, conceitualmente, ao “setor agrícola” e às questões e interesses que lhes são particulares e quase restritas aos processos técnicos de produção e comercialização. Essa concepção “ampliada” de rural orienta a necessidade de uma composição que contemple a presença de ministérios – e secretarias especiais – cujas ações e competências geram interfaces com o desenvolvimento rural. Assim, participam do Conselho, além do MDA, os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Integração Nacional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; das Cidades; além dos representantes dos gabinetes e secretarias especiais (Segurança Alimentar e Combate à Fome, Políticas para as Mulheres, Aquicultura e Pesca e Promoção da Igualdade Racial). Os secretários do MDA são convidados a participar, como também o presidente do Incra.

Os representantes de entidades da sociedade civil são designados pelo ministro do Desenvolvimento Agrário, mediante indicação de suas entidades representativas. O decreto supracitado estabelece a composição, incluindo entidades de representação que historicamente mostram-se atuantes e com legitimidade política na temática das políticas públicas de desenvolvimento rural.³¹ A composição pluralista, determinada legalmente, é indicadora do ambiente político em que se

31 Atualmente, são componentes do Condraf os seguintes representantes: um membro do Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura (FNSA); um da Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (Asbraer); um da Associação Nacional de Órgãos de Terra (Anoter); um do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); um de associação de municípios; três de entidades sem fins lucrativos representativas dos agricultores familiares ou dos assentados da reforma agrária; um da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); um de entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais assalariados; dois das mulheres trabalhadoras rurais; um de comunidades remanescentes de quilombolas; um de comunidades indígenas; um de entidade sem fins lucrativos representativa dos pescadores artesanais; cinco de entidades sem fins lucrativos representativas das diferentes regiões do país, envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e agricultura familiar; um dos Centros Familiares de Formação por Alternância (Ceffas); um da rede de cooperativismo de crédito para a agricultura familiar; um da rede de agroecologia; e um de entidade sem fins lucrativos dos trabalhadores da extensão rural.

operacionalizam as políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Ao mesmo tempo também revela um princípio de representação política que busca instituir um espaço público representativo da diversidade de atores envolvidos com o tema, inclusive as organizações do público definido como “beneficiário” das políticas e programas.

O princípio da gestão social³² das políticas públicas estaria assegurado pela composição paritária entre Estado e sociedade civil e pluralista do Condráf. No entanto, sabemos que a composição per se não garante o exercício da igualdade de representação de interesses entre Estado e organizações da sociedade civil. Esta capacidade, tida como essencial aos processos de gestão social, precisa ser contrastada com a real presença e participação de todos os conselheiros que têm direito a assento, voz e voto no Conselho e, como apontado na primeira parte deste artigo, à verificação do grau de representatividade que alcançam frente às suas bases. No entanto, é importante destacar que a existência do Conselho (e suas atribuições legais quanto aos processos de formulação e implementação de políticas públicas) representa uma importante referência às ações de democratização do Estado. O marco legal estabelece, portanto, um espaço que possibilita canais institucionalizados de representação de interesses e exercício dos direitos de participação cidadã (Avelar, 2007). A norma que determina a composição do Condráf expressa a legitimidade pública dos espaços e instrumentos de concertação, que podem conduzir a acordos e orientações acerca dos projetos de mudança social que são implementados por meio das políticas públicas.

O Conselho tem sua estrutura de funcionamento e deliberação composta pelo Plenário, instância máxima, pela Secretaria e pelos Comitês e Grupos Temáticos, presididos pelo ministro do Desenvolvimento Agrário. As atribuições e competências dessas instâncias do Conselho são determinadas pelo seu Regimento Interno³³. Os Comitês e Grupos Temáticos são instituídos pelo próprio Conselho, seguindo normas desse Regimento e podem ser permanentes ou temporários. Dos Comitês e Grupos Temáticos tem origem parte importante das

32 Gestão social é compreendida como um modelo de gestão pública que se fundamenta na democracia participativa ou deliberativa, ou seja, requer a participação cidadã em processos de democratização das relações entre Estado e sociedade civil. De acordo com Tatagiba (2003), este modelo de gestão pública demanda uma sociedade civil organizada e dinâmica e um Estado receptivo à participação cidadã nos processos institucionalizados de formulação, implementação e gestão das políticas públicas.

33 O Regimento Interno do Condráf foi estabelecido pela Resolução nº 35 (10/1/2004) do próprio Condráf. Ele regulamenta o funcionamento e competências dos Comitês e Grupos Temáticos, de modo coerente com as competências e atribuições legais do Conselho.

34 Entre 2003 e 2009, funcionaram cinco Comitês: (a) o do Fundo de Terras e Reordenamento Agrário, coordenado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA), contando com 16 membros; (b) o de Infraestrutura e Serviços, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), constituído por 13 representantes; (c) o de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenado pela Secretaria de Agricultura Familiar (SFA/MDA), composto por 33 entidades, organizações e órgãos governamentais representados; (d) o de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, coordenado pelo Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA, com 19 membros; e o de Agroecologia, coordenado pela Secretaria de Agricultura Familiar, composto por 13 membros.

resoluções.³⁴

Os Comitês são, assim como o próprio Condraf, espaços colegiados e paritários de discussão e construção de consensos sobre temas específicos de modo a subsidiar as discussões do Plenário e instrumentar as normativas específicas aos temas focados. Como instâncias permanentes do Conselho, evidenciam temáticas ou assuntos considerados politicamente estratégicos. A escolha desses temas é também um indicativo dos assuntos que se tornaram relevantes para a agenda das políticas públicas para promoção do desenvolvimento rural. A documentação gerada pelos grupos temáticos, composta também por estudos contratados pelo MDA junto a especialistas, compõe material de referência para elaboração das resoluções do Condraf e, eventualmente, para formulação de políticas públicas.

Além dos Comitês, ao longo da atuação do Condraf foram constituídos Grupos Temáticos e Grupos de Trabalho, de período de existência preestabelecido e com atribuição de assessorar o Plenário do Conselho em temas específicos, apresentando-lhe produtos (relatórios, pareceres, estudos etc.) como forma de subsidiar suas deliberações. Os Grupos de Trabalho são mais breves do que os Temáticos e instituídos para tratar de assuntos considerados urgentes, devendo rapidamente apresentar propostas ao Plenário³⁵.

A documentação gerada pelos Comitês e Grupos Temáticos (atas de reuniões e documentos formais, mas principalmente estudos, relatórios e pareceres que subsidiam as deliberações da Plenária do Conselho) é valiosa para compreender a gênese e as fundamentações legais e conceituais das resoluções do Condraf. No entanto, esta documentação permanece inexplorada em termos da compreensão de seu papel na instituição das normas e regulamentos expressos nas resoluções do Condraf.

No contexto atual das redefinições conceituais que orientam a formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural, o documento que regulamenta as ações do Condraf afirma a primazia da noção de “território rural”, apresentado como “foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural

35 Entre 2003 e 2009, funcionaram os seguintes Grupos Temáticos: Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável; Educação do Campo; Juventude Rural. Os Grupos de Trabalho foram: Juventude Rural, que se tornou Grupo Temático; Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Biodiesel; Agroecologia. É importante ressaltar que estas instâncias, inclusive os Comitês Permanentes, são também compostas, em caráter de excepcionalidade, por entidades que, embora ausentes da composição oficial do Conselho, têm papel relevante no debate acerca dos temas focados.

36 Art. 2º, § 3º do Decreto nº 4.854, de 3 de abril de 2008.

sustentável”³⁶. O inciso II do Art. 2º afirma que esta noção deve ser considerada nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas. No inciso IV desse mesmo Artigo, afirma-se que ao Condraf compete “propor a adequação das políticas públicas federais às demandas da sociedade e às necessidades do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, incorporando experiências, considerando a necessidade da articulação de uma economia territorial (...)”.

A adequação das políticas públicas federais ao enfoque territorial nos faz inferir a intenção implícita de adequação da proposta de desenvolvimento territorial ao marco legal vigente e, ao mesmo tempo, o intento de adequação, apropriação, alteração ou mudança desse marco, tornando-o responsivo às especificidades conceituais e operacionais introduzidas pela política de desenvolvimento territorial. É a partir dessa suposição que analisaremos, a seguir, as resoluções do Condraf, especificamente aquelas diretamente relacionadas ao marco legal do desenvolvimento rural e, particularmente, as referidas à política de desenvolvimento territorial.

Antes disso, porém, convém apresentar uma reflexão sobre as resoluções do CNDRS. Em seus dois anos de funcionamento, o CNDRS publicou no Diário Oficial 33 resoluções, que podem ser classificadas em três diferentes tipos: (a) aquelas que normatizam o próprio funcionamento do Conselho (21 resoluções, ou seja, 65% do total); (b) as que estabelecem normas e critérios para o funcionamento de programas de políticas públicas e instituições que derivam das normatizações desses programas, como os conselhos infranacionais, representam cinco resoluções ou 16% do total; (c) as apresentam propostas de políticas públicas (por meio de políticas nacionais, planos de desenvolvimento e programas), num total de seis (17%). Houve ainda uma moção, que não se encaixa em nenhuma das categorias apresentadas.

O primeiro tipo de resolução tem abrangência interna, organizando o trabalho do próprio Conselho, enquanto os dois outros tipos ampliam o campo de influência e jurisdição (informal), abrangendo o MDA e a implementação de suas políticas. Analisaremos apenas os dois últimos tipos.

O segundo tipo de resolução é aquele que estabelece normas ou regulamentos aos programas de políticas públicas que são geridos pelo MDA. Este conjunto de resoluções versa sobre temas distintos (O **Quadro 1**, anexo, apresenta a ementa destas resoluções). Observa-se que o CNDRS estabeleceu normas e critérios para programas relacionados à reforma agrária, ao crédito rural e aos processos de gestão social, que haviam sido introduzidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), quando

do estabelecimento da exigência de formação de conselhos municipais de desenvolvimento rural. As competências do CNDRS eram, naquele momento, reguladas pelo Decreto nº 3.992, que, do mesmo modo que a legislação atual, não lhe atribuía prerrogativa de estabelecer normas e critérios, e sim recomendações e proposições. A resolução nº 6, por exemplo, direciona suas recomendações ao Incra, não implicando a obrigatoriedade de obediência nos termos que uma lei exige. Uma vez assinada pelo ministro do Desenvolvimento Agrário, a resolução assume o caráter interno de “instrução normativa”, regulando as operações básicas do processo de operacionalização do programa vinculado à política pública. Devemos então compreender o caráter normativo das resoluções do CNDRS como regulamentações específicas às políticas do MDA, que, nos termos utilizados na redação das resoluções, se confunde com normatizações do próprio ministério, não interferindo sobre outras unidades administrativas que estabelecem relações com as políticas públicas geridas e implementadas pelo MDA.

O terceiro tipo de resolução pertence ao grupo daquelas que apresentam propostas de políticas públicas, cumprindo uma das competências do Conselho, referida à proposição de políticas de desenvolvimento rural. Nestas resoluções identificam-se os temas que adentram a agenda decisória do governo e buscam compor o processo de elaboração de políticas de desenvolvimento rural (O **Quadro 2**, anexo, apresenta a ementa destas resoluções).

A análise destas resoluções evidencia que o Conselho elaborou proposições de políticas públicas para influir sobre a agenda decisória governamental, estabelecendo diretrizes e fundamentações conceituais para temas diversos como assistência técnica e extensão rural, crédito fundiário, combate à pobreza, juventude rural e empreendedorismo. Além disso, ao aprovar uma versão do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, sinalizou para a necessidade de articulação entre Estado e sociedade civil, visando à elaboração de uma política nacional de desenvolvimento rural. Na maioria dos casos, as resoluções são produtos das atividades dos Grupos e Comitês do Conselho em suas mediações com a Secretaria e os gestores públicos do MDA. Todas as que propõem políticas públicas têm um componente de análise e diagnóstico do tema que tratam. Nestas resoluções, o item denominado “considerando...” elenca as justificativas, ao mesmo tempo em que explicita uma leitura da realidade rural brasileira.

A compreensão da importância, da efetividade e do alcance das resoluções é tarefa complexa. Demanda investigação ampla sobre a influência direta e indireta das resoluções sobre os processos decisórios que compõem o ciclo das políticas públicas. Partindo do pressuposto de que as resoluções devam ser cumpridas, há que serem investigados os processos que foram desencadeados após sua publicização. Eles podem indicar o potencial ou caráter normativo das resoluções, ou seja, sua capacidade de instituir normas compartilhadas e os motivos que, em cada caso, conduziram à legitimidade – ou à falta desta – dos

itens que foram regulamentados pela resolução. Neste caso, nos aproximaríamos com maior rigor da verificação da capacidade de institucionalização das práticas que os instrumentos normativos buscam institucionalizar.

O estudo mais aprofundado das resoluções pode nos oferecer respostas importantes sobre as relações estabelecidas entre a jurisdição atribuída ao CNDRS e o marco jurídico vigente. Como afirmamos, embora o instrumento legal que criou o CNDRS não lhe conferisse poderes para legislar em caráter deliberativo, o Conselho, de fato, o fez, principalmente quando estabeleceu normas operacionais básicas aos programas de políticas públicas, tais como os critérios para escolhas de municípios; os que definiram os beneficiários dos programas; aqueles utilizados para a institucionalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural etc.

Nas resoluções que propõem políticas públicas há quatro importantes documentos que normatizam processos de elaboração participativa destas políticas. A Resolução nº 14 (24/4/2001) apresenta o “Plano Nacional de Implementação do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural”, marco da institucionalização³⁷ das políticas de crédito fundiário que seriam oficializadas dois anos após, no Governo Lula, com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário no âmbito da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA). O segundo documento é o que propõe o “Programa Jovem Agricultor Empreendedor”, apresentado como anexo da Resolução nº 21 (20/12/2001) e que tem semelhanças com algumas normatizações estabelecidas pela linha especial do Pronaf, o Pronaf-Jovem, que, a partir de 2003, passou a ser implementado e operacionalizado pela SRA/MDA. Um dos objetivos do programa, detalhado no texto da resolução, era oferecer linhas de crédito aos jovens rurais, para empreender negócios e também para comprar terras. Por fim, merecem destaque os documentos que apresentam uma proposta de política nacional de assistência técnica e extensão rural e uma proposta de Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS. No que tange à extensão rural (Resolução nº 26 de 28/11/2001), trata-se de um documento histórico e precursor da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) instituída em 2003. O texto da proposta, originário da Câmara Técnica de Assistência Técnica e Extensão Rural, detalha a política pública de extensão rural focada na agricultura familiar e sintetiza um diagnóstico sobre esse serviço público, seu papel nos processos de promoção do desenvolvimento rural e a necessidade de sua reestruturação, após longo período em que prevaleceram limitados recursos estatais à sua manutenção. O texto apresenta notáveis semelhanças com

37 Este plano contém um esboço detalhado de um programa governamental de crédito fundiário, incluindo sua justificativa, fundamentação política, princípios, objetivos, definição do público beneficiário, orçamentação, enfim, o desenho de um programa de política pública. Coube à Câmara Técnica de Política Fundiária colocar a proposta em discussão entre gestores públicos e organizações representativas dos agricultores familiares.

o da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), indicando possíveis influências como decorrência do processo de publicização, discussão e debate que se seguiu à publicação da resolução. O último documento propositivo resultante deste conjunto de resoluções é o “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável”, elaborado como texto de referência à Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, inicialmente marcada para o primeiro semestre de 2003, mas que somente ocorreu em 2008. É uma proposta abrangente de política pública de desenvolvimento rural para o país, apresentando propostas de regulação e normatização para um considerável rol de atividades relacionadas ao desenvolvimento rural.

Embora o escopo e a metodologia do presente estudo não tenham objetivado a investigação da efetividade das resoluções, estes instrumentos normativos parecem ter tido papel relevante na afirmação de determinados temas e proposições, principalmente quando consideramos que a Pnater e o Programa Nacional de Crédito Fundiário foram instituídos, dois anos depois das resoluções terem sido publicadas, com uma configuração e desenho institucional bastante próximos àquele sugerido pelos documentos do CNDRS.

Percebemos também que estas duas proposições enunciam significativas mudanças institucionais nas políticas públicas de desenvolvimento rural, relacionadas ao desenho de programas que prevêm a descentralização da gestão e da execução de serviços públicos. Criam-se, assim, tensões entre concepções e práticas costumeiras na administração pública e inovações introduzidas pelas mudanças no marco legal referido à participação cidadã na gestão pública, vigente a partir da Constituição de 1988. A primeira inovação identificada é a que consta da resolução que propõe a criação do Programa de Crédito Fundiário (Resolução nº 14, de 27/4/2001). O texto da resolução apresenta um diagnóstico sobre a inadequação da legislação vigente que, de acordo com a leitura elaborada, impossibilitava, criando dificuldades, os processos de descentralização administrativa para implementação e operacionalização dos programas de políticas públicas. Embora os processos de descentralização sejam previstos na Constituição de 1988 em seu art. 175 (que relaciona o tema à matéria da “prestação de serviços públicos”), o texto da resolução (em um item anexo denominado “Plano Nacional de Implementação do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural”) afirma que:

[...] a descentralização de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal tem encontrado, regra geral, resistências as mais variadas, cujas razões alegadas vão desde questões de natureza jurídica e institucional, ou mesmo política, como é o caso do Programa Nacional de Reforma Agrária (CNDRS, 2001, *sem paginação*).

Neste sentido, a proposta de projeto de política pública de crédito fundiário foi elaborada para descentralizar os processos administrativos de sua implementação, prevendo a regulamentação do compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil nos processos de operacionalização.

Da mesma forma, a proposta da política de extensão rural identifica o “arcaísmo do marco legal” vigente e a necessidade de modificá-lo, por meio da inovação das funções administrativas, ao desenhar uma proposta de sistema público de extensão rural descentralizado – valorizando a participação cidadã na gestão dos processos de implementação e operacionalização – e pluralístico, em termos da diversidade de organizações e entidades que poderiam, mesmo não sendo órgãos estatais, operacionalizar um serviço público, caracterizando um tipo de descentralização por delegação, que ocorre quando o Estado transfere (como uma concessão, permissão ou autorização temporária), por meio de contrato, a competência para execução do serviço público para outra pessoa jurídica³⁸.

O conjunto de documentos acima elencados permite identificar, ao menos, dois importantes limites presentes no marco jurídico vigente para a realização do projeto social de mudança a favor de uma ideia de desenvolvimento rural sustentável nos moldes do idealizado nas resoluções do CNDRS e posteriormente do Condraf. Primeiro, os processos de gestão social de políticas públicas, principalmente os que ocorrem por meio dos conselhos, ainda carecem de lastro no marco legal vigente, principalmente nas leis orgânicas ou complementares e nas normas operacionais básicas que compõem este marco. Parte importante dos recursos legais disponíveis ainda depende de regulamentação específica, impedindo a efetiva compreensão das atribuições e competências das instituições que operacionalizarão dos mecanismos de gestão social. Diante desta indefinição, a ação dos conselhos tende a restringir-se a procedimentos formais e específicos, tornando-os pouco efetivos em sua capacidade de influenciar os processos decisórios na implementação das políticas (Teixeira, 2001). Esta característica tem contribuído para que os Conselhos de Desenvolvimento Rural (municipais e estaduais, principalmente) tenham suas atribuições restritas a decisões particulares, a determinados procedimentos de programas de políticas públicas, não lhes cabendo decisões acerca de mudanças no desenho dos programas ou em seus procedimentos de operacionalização. Sua restrição a uma função bastante específica ou limitada no processo decisório contribui para a perda de legitimidade social.

Também foi possível identificar a partir dos textos das resoluções do CNDRS (1999-2003), focando a reflexão sobre os impedimentos legais/jurídicos

38 As regras que orientam os processos de prestação de serviços públicos mediante concessão, permissão ou autorização, configurando um tipo de prestação indireta de serviços públicos, são determinadas no art. 175 da Constituição Federal.

à realização das propostas de desenvolvimento rural sustentável, outro fator limitante à mudança da perspectiva e da ação pública relacionado a um forte apego institucional à noção de rural que o reduz às atividades agrícolas setorializadas. Todas as leituras e diagnósticos presentes nos documentos anteriormente citados remetem a uma “nova” concepção de rural e suas “novas funções”; que deveriam ser formalmente consideradas na promoção do desenvolvimento, associando-as a “questões sociais” que ultrapassariam as institucionalidades e normativas vigentes, ainda apegadas à concepção de rural como ambiente exclusivo da produção agrícola. Esta referência contribuiria para a formulação de políticas públicas restritivas à nova concepção de desenvolvimento rural que buscava se afirmar. Gera-se, portanto, mais uma ambiência de conflito entre o movimento político de mudanças e a institucionalidade que decorre das relações estabelecidas com o marco legal vigente. Cabe ressaltar que o tema “território” ou “desenvolvimento territorial” está ausente dos discursos elaborados nas resoluções do CNDRS. É somente a partir de 2003 que ele adentra a agenda decisória governamental.

Esta análise pode ser estendida às resoluções do Condraf (como já apontado, denominação dada ao Conselho a partir de 2003). Considerando as 35 resoluções do período, 25 (71% do total) têm por objetivo normatizar processos internos ou específicos ao próprio Conselho, estabelecendo regras para funcionamento e dos Grupos Temáticos e Comitês Permanentes (Cf. Quadro 3, anexo). No entanto, também estabelecem uma agenda de discussão, ao criar grupos e comitês que pautam determinados temas ou assuntos e, de certa forma, movimentam a agenda política por meio da contratação de estudos e pesquisas, sistematização de dados e informações em relatórios e pareceres, além da criação de ambiente de interação e socialização possibilitado pelas reuniões. Ademais, como apontado, são os Grupos Temáticos e os Comitês Permanentes que têm a incumbência de propor novas resoluções e propostas de programas e projetos de políticas públicas.

Um outro tipo de resolução é aquele que estabelece normas, procedimentos ou regulamentos aos programas de políticas públicas geridos pelo MDA. Ao todo, no período considerado, entre 2003 e 2009, foram sete resoluções que estabeleceram normas ao Pronaf, aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, em seus diferentes níveis de atuação, ao próprio Condraf (em relação ao acompanhamento das Metas do Milênio), ao Programa Nacional de Crédito Fundiário e ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária. Analisando o conteúdo dessas resoluções, percebemos que são prioritariamente voltadas à regulamentação das políticas de desenvolvimento rural, buscando afirmar princípios de gestão social (Resoluções 48, 52, 56), sustentabilidade socioambiental (Resolução 55) e de operacionalização dos programas reforma agrária (Resoluções 67 e 69). Em seus “considerandos”, as resoluções tratam de afirmar o que é referido como um “novo contexto” das políticas públicas de desenvolvimento rural, compreendendo-o como um “processo dinâmico e multidimensional”, dependente da articulação entre políticas públicas e da instituição de mecanismos de gestão social.

Ao contrário dos textos das resoluções do CNDRS, nas resoluções do Condraf as expressões “recomendar” e “propor” são as que complementam a expressão “O presidente do Condraf, no uso de suas atribuições...”. O discurso elaborado reconhece, portanto, o papel consultivo e o caráter propositivo do Conselho e de suas normatizações. Outra novidade é a presença, neste tipo de resolução, dos termos “território”, “desenvolvimento territorial” e “abordagem territorial”, que passam a compor as leituras, diagnósticos e projetos políticos (estes enunciados de forma implícita nos textos analisados) do item que introduz a justificativa das resoluções que são tornadas públicas (os já citados “considerandos”).

A Resolução nº 52 (16/02/2005), que divulga recomendações normativas às institucionalidades territoriais de desenvolvimento rural (atualmente designadas “Colegiados Territoriais” ou Codeter), é a que trata com maior extensão e densidade conceitual o tema do desenvolvimento territorial. Nela praticamente reproduz-se, no item “considerando”, a definição de desenvolvimento territorial utilizada pela SDT/MDA. Esta é a resolução que apresenta maior número de normas a serem seguidas pelas instâncias territoriais, especificando, detalhadamente, seus papéis, atribuições e competências. Complementando e especificando as recomendações da Resolução nº 48 (16/9/2004), essa resolução afirma o ordenamento conceitual e operacional da política de desenvolvimento dos territórios rurais, focada no estabelecimento e operacionalização de processos de gestão social. Ao regulamentar o funcionamento das instâncias colegiadas, particularmente quanto aos critérios de paridade, representatividade e pluralidade, as resoluções 48 e 52 não fazem qualquer referência ao marco jurídico ou legal que a fundamenta, focando nas determinações que emanam do próprio Condraf e dos documentos de orientação da política de desenvolvimento territorial. Os princípios e ou fundamentos da representatividade política, do controle e da gestão social, da representação de interesses, dentre outros, são mobilizados para justificar recomendações para instalação e funcionamento das instâncias colegiadas de diversos níveis (do municipal ao nacional, passando pelas instâncias ou colegiados territoriais).

Os documentos de regulamentação operacional presentes nas Resoluções nº 67 (23/6/2008) e 69 (5/6/2009) são marcadamente técnicos e não fazem referência à política de desenvolvimento territorial, restringindo-se aos mecanismos regulatórios dos programas implementados pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário. O Conselho apenas referenda, por meio das resoluções aprovadas em seu Plenário, as normas instituídas pelo programa. A submissão destas normas ao Plenário do Conselho é indicativa da importância política atribuída ao Comitê Permanente do Fundo de Terras e do Reordenamento Agrário. Ao contrário, os programas executados ou operacionalizados pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA) passam ao largo das deliberações do Condraf, apoiando-se nos instrumentos normativos (ou em normas operacionais básicas) do Banco Central do Brasil, referentes ao Manual de Crédito Rural (cujo capítulo 10 trata do Pronaf), e do próprio MDA, por meio de suas portarias e instruções normativas.

É importante considerar que, assim como as leis, as resoluções do Condraf somente alcançam poder de normatização (de procedimentos e práticas) e legitimidade quando são acionadas em processos sociais concretos com os quais passam a interagir. As resoluções do Conselho adquirem capacidade de regular práticas e estabelecer instituições na medida em que se fundamentam no apoio e no referendo político de grupos ou instituições que legitimem o conteúdo regulatório ou normativo. É nesse limite que temos que compreender sua capacidade normativa.

Com relação ao caráter das resoluções, das 35 analisadas no período, somente três podem ser compreendidas como proposições de políticas públicas. Ainda assim, duas tratam de solicitações de inclusão de programas governamentais no âmbito do Plano Plurianual – PPA – (inclusão do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pronater). De fato, apenas uma resolução, a de nº 63, a que trata da proposição de um Programa Nacional de Educação do Campo, resultado do trabalho de discussão e sistematização do Grupo Temático de Educação do Campo, constituiu-se numa proposta nova.

De um modo geral, as resoluções do Condraf buscam regulamentar processos operacionais e programas de execução de políticas públicas tratando de imprimir uma reconceitualização do desenvolvimento e do próprio “rural”, em uma tentativa de superar, pelo estabelecimento de novas institucionalidades, a visão setorial e restrita dos conceitos que tradicionalmente informam a elaboração, a implementação e operacionalização de políticas públicas. As regras voltadas ao seu próprio funcionamento e à gestão da política de desenvolvimento territorial são numericamente dominantes, fazendo com que predomine um tipo de jurisdição voltada à própria institucionalidade da política de desenvolvimento territorial. O vínculo do Condraf à SDT/MDA pode ser um fator determinante desta característica. Os Comitês e os Grupos de Trabalho tiveram o papel de ampliar o espectro de atuação normativa (ao menos a de “caráter propositivo”, anteriormente identificada) do Conselho em três direções principais: educação do campo, reforma agrária de mercado e extensão rural, embora a importância do Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural não tenha se traduzido em capacidade de produzir normas aplicáveis ao tema. No caso da extensão rural, a discussão sobre o marco legal ocorreu no Congresso Nacional, por meio de um projeto de lei que buscava regulamentar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, mas influenciada pela resolução nº 26 do CNDRS (17/1/2002).

A análise das resoluções do Conselho, em suas duas fases, permite-nos inferir que as resoluções têm como referência as normas e leis vigentes relacionando-se, principalmente, com o conjunto de mecanismos administrativos legais referentes à participação social, em termos de controle e gestão social, e com o marco legal

que têm interface com as políticas de desenvolvimento rural, particularmente o que regulamenta a transferência de recursos públicos da União para entes federativos em processos de descentralização administrativa. A referência a este marco jurídico é implícita. Os textos das resoluções não se remetem aos instrumentos normativos com os quais forçosamente têm que estabelecer relações. No entanto, diante das novidades institucionais propostas, é importante colocar em questão os limites do marco legal com o qual a política de desenvolvimento territorial se relaciona, de modo a forjar alternativas políticas para superar tais limites ou impedimentos à implementação da política ou, ainda, revisar as normas que a própria política, por meio das instituições competentes, estabeleceu.

Por fim, cabe ressaltar que o caráter consultivo e propositivo do Condraf torna suas resoluções instrumentos de recomendação e proposição, colocando seu poder de instituição de práticas e de regulação de ação à mercê dos arranjos políticos estabelecidos nos diversos contextos em suas normas e recomendações são mobilizadas.

2. Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; e seu Papel na Criação de Novas Institucionalidades para o Desenvolvimento Rural

As conferências temáticas são consideradas canais institucionalizados e coletivos de participação cidadã, desde que possuam representação de entidades da classe ou da categoria profissional vinculada ao tema, fato que confere certa legitimidade aos seus encaminhamentos e decisões (Teixeira, 2001). Como espaço institucionalizado de participação, atribui-se às conferências a capacidade de influenciar, por meio de suas deliberações, a agenda governamental, como também sugerir mudanças nas políticas públicas (Cortes, 2002). É neste sentido que buscamos analisar o papel da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (I CNDRSS) sobre a formulação de uma política pública de desenvolvimento rural para o Brasil.

A I CNDRSS ocorreu em junho de 2008, em Recife, Pernambuco, promovida pelo Condraf e pelo MDA. Representou o ápice de um longo processo de elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que teve início em 2001, desencadeado pelo então CNDRS. Embora, desde aquela época, a Conferência estivesse na pauta do Conselho, sua realização sofreu sucessivas postergações, à espera de um momento político considerado “propício” à discussão e aprovação do Plano. A não realização gerou frustração nos atores sociais mobilizados para discussão e aprovação do documento e para a definição dos delegados. Somente em 2008, após mais um ano de discussão do Documento Base em várias conferências municipais, estaduais e territoriais, é que finalmente ocorreu a I CNDRSS, em um contexto em que diversas conferências nacionais, em várias

áreas, tratavam de afirmar concepções, princípios e diretrizes para os processos de formulação de políticas públicas.

O objetivo da Conferência foi, de acordo com seu documento oficial, “formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Meio Rural que contemple as diversidades sociais e regionais do país” (BRASIL, 2008). De acordo com dados do MDA, o evento reuniu 1556 participantes, sendo 1207 delegados estaduais e nacionais. A agenda da Conferência envolveu a realização de dois expressivos eventos nacionais que subsidiaram as discussões realizadas em Recife: o Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que ocorreu em Brasília, no ano de 2005, e a Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que teve lugar em Porto Alegre, em 2006. Estes eventos possibilitaram a elaboração de um Documento Base, submetido à discussão, ao longo do primeiro semestre de 2008, em uma série de conferências preparatórias ao evento nacional. Na etapa preparatória da I CNDRSS foram promovidas 230 conferências municipais, intermunicipais e territoriais. Delas resultou um novo Documento Base, submetido à Plenária da I CNDRSS para discussão e apresentação de novas propostas.

Trata-se, portanto, de um texto orientador para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável. É neste sentido que o analisaremos, de modo a identificar o caráter normativo apontado pelo documento aos processos impulsionadores do desenvolvimento rural; os diagnósticos, recomendações e propostas sobre marco jurídico presentes no documento, buscando identificar as possibilidades e limites do atual marco legal que mantém interfaces com a política pública de desenvolvimento territorial; por fim, concepções de “território” e “desenvolvimento territorial” presentes no documento.

No documento da I CNDRSS é possível identificar um diagnóstico negativo sobre o marco legal que regula as relações entre o Estado, por meio do governo, e a sociedade civil, principalmente no que diz respeito à transferência de recursos públicos às organizações sociais (organizações não governamentais e organizações dos movimentos sociais). Sabe-se que uma das características atuais das políticas públicas é a descentralização e a transferência de competências do Estado, que delega a instâncias do próprio Estado (desde que seja outra pessoa jurídica) ou a organizações da sociedade civil, por tempo determinado, atribuições e recursos relacionados à implementação e à operacionalização da política (Arretche, 2002). O documento aponta que esse processo se assenta em um corpo de leis, regras e normas que gera relações assimétricas entre o Estado e as organizações da sociedade civil, em prejuízo destas. É nesse sentido que sobressai a proposta de “revisão do marco legal” (p. 63) que normatiza essas relações.

As relações entre Estado e organizações sociais são regidas pelo Decreto nº 6.170 (de 25/07/2007), que dispõe sobre normas relativas às transferências

de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Este decreto é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 127 (de 29/05/2008), que estabelece as especificidades normativas para as transferências de recursos públicos para as organizações sociais. Esta portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco (previstas nas políticas públicas) que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

No documento da ICNDRSS, estes instrumentos e os procedimentos por eles regulados são responsabilizados pela inviabilização parcial da Pnater e do Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates), implementado pelo Incra, particularmente os trabalhos de capacitação e formação de agentes implementadores de políticas públicas. O diagnóstico é de que há uma incoerência entre o desenho institucional das políticas públicas de caráter descentralizado e o marco legal que normatiza o repasse de recursos à sua implementação:

Faz-se necessário e urgente a negociação com a sociedade civil de um novo marco legal que viabilize o trabalho eficiente e efetivo junto aos agricultores(as) familiares e camponeses(as). Ao manterem-se estas regras, os serviços inestimáveis e inovadores oferecidos pela sociedade civil se perderão e isto representará um grande retrocesso nas formas de participações democráticas que vêm sendo construídas há anos (BRASIL, 2008, p.98).

Outro aspecto do documento relacionado ao marco legal dos processos de desenvolvimento rural é a referência ao conjunto de normas legais que regulam as relações de produção face ao uso e, ou, apropriação dos recursos naturais. O documento da ICNDRSS denomina de “marco legal ambiental” esse conjunto de instrumentos regulatórios e normativos, apontando para a necessidade de sua adequação ao que qualifica como “nova visão de desenvolvimento rural”, na qual a produção agropecuária, a extrativista, a pesca artesanal e a aqüicultura devem ocorrer em consonância com princípios éticos de preservação e conservação dos recursos naturais, em obediência às leis vigentes, mas de modo a não prejudicar as populações que tradicionalmente vivem da relação com a terra e seus recursos. O texto destaca que “esta visão deve garantir condições dignas de trabalho e bem-estar social, evitando-se a evasão e/ou expulsão de famílias do seu território de origem, para a busca de sobrevivência em outras regiões” (BRASIL, 2008, p. 88).

Esse mesmo marco legal é visto como um limite à reprodução das populações tradicionais (e “da agricultura familiar e camponesa”) quando regula e restringe “o uso livre e sustentável da agrobiodiversidade”. Nesse sentido, a Lei de Sementes

e Mudas, a Lei de Cultivares e de acesso a recursos genéticos são vistos como impeditivos ou obstáculos à reprodução social daquelas populações. Questiona-se, sobretudo, a vinculação dessa legislação aos interesses corporativos das indústrias de sementes, associando esses interesses a ameaças às populações tradicionais. Nesse caso, demanda-se um novo marco jurídico para regular essas relações.

Por fim, ainda com respeito ao marco legal ambiental, o documento expressa uma leitura crítica sobre a legislação vigente, identificando-a como “excessivamente punitiva”. As relações entre a diversidade de condições reais de produção na agricultura e as leis vigentes demandam, de acordo com o texto da I CNDRSS,

[...] um conjunto de práticas integradas entre o Estado e a sociedade civil organizada, com adoção de políticas que promovam capacitação, pesquisa, assistência técnica, social e ambiental; e a extensão rural interdisciplinar pública, gratuita, permanente e de qualidade, nos moldes da metodologia de Ates/Pnater. (BRASIL, 2008, p. 88).

Três outros temas estão presentes no texto da I CNDRSS relacionados a proposições sobre o marco legal que regula os processos de desenvolvimento rural. São eles: a educação do campo, o cooperativismo e a reforma agrária. Quanto à educação do campo, o documento, destacando a garantia constitucional da educação pública como um direito, propõe que o Estado brasileiro assumira os custos dos Centros Familiares de Formação por Alternância – Ceffas (que abrangem as Escolas Família Agrícola, as Casas de Familiares Rurais e Escolas Comunitárias Rurais) e de outras iniciativas de educação do campo, implementadas por organizações da sociedade civil. Há uma proposição específica para que seja criado um marco legal para possibilitar e regular tal alternativa. Esta deveria ser, conforme aprovado na Conferência, uma iniciativa do MDA.

O tema do cooperativismo relacionado ao marco legal vigente é citado no documento da I CNDRSS, a partir de uma demanda para instituição de uma nova Lei do Cooperativismo, “(...) que garanta a liberdade de constituição, de associação, a autonomia e a pluralidade para as sociedades cooperativas; princípios já garantidos na Constituição Federal de 1988”. A proposta é elaborar, com a participação de organizações da sociedade civil, “um marco legal capaz de viabilizar as cooperativas de agricultura familiar e camponesa e de economia solidária” (BRASIL, 2008, p. 101).

A reforma agrária surge no documento final da I CNDRSS relacionada a vários aspectos de ordem legal, como a obtenção de terras e acesso aos programas de políticas públicas. As recomendações da Conferência são no sentido de ampliar os recursos públicos para compra de terras e modificar as

regras para desapropriação; garantir de direitos de uso e propriedade da terra às populações indígenas e comunidades tradicionais; manter o direito de herança, “para assegurar a sucessão da propriedade na agricultura familiar e camponesa, para os filhos e filhas que permanecerem na propriedade tirando seu sustento da unidade produtiva” (BRASIL, 2008, p. 98); por fim, rever e estabelecer novos índices de produtividade da terra.

No documento da I CNDRSS aparecem também várias propostas, apresentadas de modo pontual, que demandam a revisão do marco legal vigente e relacionado a diversas áreas ou temas com interface ao desenvolvimento rural. São elas: atualização das legislações ambiental, sanitária e tributária específicas para a agroindústria familiar e empreendimentos familiares rurais e da economia solidária; regulamentação da Lei da Agricultura Familiar (11.326/2006); reformulação da Lei nº 1.166/71, que trata dos módulos fiscais; criação de uma lei que estenda às entidades públicas de assistência técnica e extensão rural a prerrogativa de fazer licenciamento ambiental; redistribuição dos recursos que são repassados para a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), para organizações da agricultura familiar e camponesa; criação de um marco legal adequado à atuação das entidades da sociedade civil como parceiras no processo de desenvolvimento rural sustentável e solidário, incluindo a gestão de consórcios e de fundos públicos e privados (fundos de aval); desburocratização e democratização do crédito, sobretudo para facilitar o acesso das mulheres e dos jovens. Essas modificações devem se estender, também, de acordo com o documento da Conferência, à adequação e desburocratização das instituições que atuam no meio rural.

Esse conjunto de proposições aponta algumas demandas atuais dos atores sociais diretamente envolvidos nos processos de implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural, sejam eles gestores governamentais ou atores de organizações da sociedade civil.

No diagnóstico elaborado por ocasião da I CNDRSS, o marco legal vigente surge ora como um impedimento à realização de objetivos sociais de mudança, aparecendo como obstáculo a ser superado ou modificado por conta de sua incoerência com a realidade social que busca normatizar, ora como uma ausência, como uma demanda de regras ou normas que devem ser criadas para garantir o exercício de direitos ou o acesso a condições sociais atualmente não possibilitadas. Em ambos casos, o documento da Conferência indica que a sociedade civil organizada e os gestores públicos envolvidos em processos de gestão social elaboraram, por ocasião da I CNDRSS, um amplo diagnóstico da relação entre as propostas de mudança para o desenvolvimento rural e o marco legal que as fundamenta possibilitando ou dificultando tais mudanças. Torna-se evidente que o processo de mudança do atual marco legal e a criação de outro marco ou

de novos referenciais normativos deve ser conduzido a partir da consulta e da participação dos atores sociais diretamente envolvidos com sua efetivação.

A I CNDRSS ocorreu em um contexto em que o Estado brasileiro buscava criar, ampliar e favorecer espaços públicos de participação cidadã, possibilitando canais institucionais e mecanismos públicos de interferência dos cidadãos e de suas organizações de interesse na gestão social de políticas públicas. Este movimento de democratização do Estado, formalizado na Constituição de 1988, tem, de maneira gradual e ainda incipiente, buscado relativizar o papel histórico e por vezes determinante das elites econômicas na definição dos rumos dos processos de desenvolvimento. Assim, não podemos deixar de considerar que as mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil, na gestão social e implementação de políticas públicas, ocorrem em um contexto político que valoriza os processos de descentralização administrativa e de desconcentração dos poderes públicos. Processos que muitas vezes se resumem à transferência de recursos e à delegação de responsabilidades por parte do Estado a organizações sociais, que são encarregadas de “substituir” o Estado e a ação governamental, sem que os mecanismos legais, burocráticos e administrativos correspondam à idealização elaborada.

Por fim, cabe ressaltar que a discussão sobre o marco legal do desenvolvimento rural presente no documento da I CNDRSS ocorre sob fundamentação de uma resignificação do desenvolvimento (em geral) e dele quando direcionado ao “mundo rural”. Conceber o desenvolvimento rural a partir de uma multiplicidade de atributos (ambientais, sociais, econômicos, políticos e culturais) requer imaginá-lo em suas interações conflituosas com as concepções vigentes e com as institucionalidades que são legitimadas pelo arcabouço legal existente. Resignificar o “rural” com um espaço (ou “território”) de vida, de organização social e de produção cultural mediado pela necessidade de produção agrícola e de trabalho rural não agrícola requer também resignificar os processos normativos e regulatórios, de modo estabelecer coerência entre realidades vividas, propostas de mudança e novas capacidades e sentidos da organização social para provocar as mudanças desejadas e aquelas que estão em curso. O texto, coletivamente construído, da I CNDRSS afirma que o reconhecimento e a valorização da multidimensionalidade do “mundo rural” e de seu desenvolvimento – sob enfoque “territorial” – são premissas para elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural. Acrescentamos que a análise do documento final da Conferência permite perceber que estas também são premissas à compreensão das possibilidades e dos limites do marco legal vigentes.

Ao emprendermos um esforço analítico sobre a importância do marco legal da política pública de desenvolvimento rural, com enfoque territorial, entendemos que o marco institucional criado pelas resoluções do Condraf,

analisado no item anterior, e as deliberações da I CNDRSS pertencem a um campo político de afirmação de ideias que buscam influenciar mudança nas concepções vigentes sobre o desenvolvimento rural buscando modificar a ação do Estado, as políticas públicas e seu marco jurídico. Neste campo ganham maior importância os processos de participação cidadã por meio de canais institucionalizados de representação de interesses dos segmentos ou grupos diretamente envolvidos pelos processos de implementação das políticas, incluindo tanto os “beneficiários” das políticas (geralmente por intermédio de seus representantes) quanto os gestores públicos. Trata-se, portanto, de atores sociais que estão na base da sociedade e vivem cotidianamente os efeitos da operacionalização das políticas públicas com as quais interagem. Embora as percepções e as demandas destes atores passem pelo filtro da representação, podemos considerar que parte importante da leitura que elaboram sobre estas políticas está expressa nas resoluções do Condraf e, principalmente, nas deliberações e recomendações da I CNDRSS. Esta parece ser a principal contribuição destes documentos à análise do marco jurídico do desenvolvimento rural.

3. Normatização que instrui o Pronat e suas Relações com o Marco Jurídico Vigente

O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais está incluído no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, sob o número 1334, na qualidade de “programa finalístico”. Um “programa finalístico” é aquele que “(...) pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores”³⁹. O Programa é parte da política pública de desenvolvimento territorial implementada pela SDT/MDA.

O PPA dita quais são os programas que incorporarão as políticas públicas setoriais e, mais especificamente, as ações governamentais durante um período de quatro anos, sendo que três deles num mesmo mandato. O último tem a função de obrigar o mandato seguinte a dar continuidade às ações, atendendo, com isso, ao princípio administrativo da continuidade dos serviços públicos. Ao estabelecer as prioridades, o PPA estrutura um campo de ação para o governo eleito, cumprindo outro princípio imprescindível para a administração pública, o da legalidade (só é possível ao governante fazer o que está previsto e permitido por meio de lei, enquanto ao cidadão comum é permitido fazer tudo aquilo que não é proibido por lei). Por esta razão, existem instrumentos jurídicos que servem à concretização

39 Art. 4º da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (“Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011”). “Programa”, de acordo com esta lei, é um “instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido”. A “ação”, por sua vez, pode ser um “projeto”, uma “atividade” ou uma “operação especial”, definida como um instrumento do programa que contribui, com sua realização, para atingir os objetivos definidos pelo próprio programa.

da previsão genérica proposta na PPA: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além da observância à legislação vigente. Além disso, programas e ações do PPA são orientados, em suas concepções e objetivos, pelas diretrizes da política fiscal, que buscam combinar, de acordo com o texto da lei que institui o PPA, a elevação dos investimentos públicos com a contenção de despesas, a redução da carga tributária e a redução da dívida pública. Os programas criados atendem, por um lado, às demandas organizativas da administração pública, submetendo-se ao marco jurídico de sua área de atividade; por outro, obedecem também ao pacto federativo e às complexas relações intergovernamentais, os quais atribuem competência exclusiva à União para formular as Políticas Nacionais e competência subsidiária ou complementar aos demais entes da federação para executá-las e/ou fiscalizá-las.

Quanto ao Programa “Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”, de acordo com o MDA, tem por objetivo “promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia”⁴⁰. O documento que normatiza esse Programa⁴¹ informa que o público beneficiário é composto por “líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, especialmente dos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária”, que devem ser envolvidos em processos de “desenvolvimento das capacidades locais”⁴².

O Programa define como público beneficiário os agricultores familiares e agricultores em assentamentos de reforma agrária. Sua ação é restrita, portanto, aos agricultores enquadrados como “familiares” e “assentados” e aos territórios em que se concentram. Pela denominação infere-se que a identidade dos territórios criados e apoiados pela política é dada pela agricultura familiar, embora a definição deste conceito e suas implicações para os processos de operacionalização da

40 Texto publicado no sítio do MDA na internet: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=1237>>, acesso em: 12/12/2009. Este mesmo discurso é reproduzido nos diversos documentos institucionais produzidos desde 2003 pela SDT/MDA. A referência, neste relatório, a textos eletrônicos, principalmente, deve-se ao fato de que eles são acessados com maior facilidade e, eventualmente, são mais atualizados do que o material impresso.

41 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=1237>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico.

42 Não há, no documento citado, explicitação sobre o que, para os formuladores da política, significa “desenvolvimento de capacidades locais”. Na literatura sobre desenvolvimento encontramos uma formulação que vem ganhando espaço na influência sobre os gestores públicos na formulação de políticas públicas, relacionando o desenvolvimento de capacidades locais à noção de “apropriação” dos processos de desenvolvimento. Lopes & Theisohn (2006, p. 32) sintetizam o debate propondo que “a falta de apropriação é uma das principais razões do fracasso de muitos programas de desenvolvimento. Por isso, é essencial que as intervenções de desenvolvimento sejam objeto de uma apropriação que começa com uma ideia inicial e prossegue com a responsabilização pelo processo, o controle dos recursos e o compromisso diante de qualquer resultado que se obtenha”.

política estejam ausentes dos documentos institucionais que buscam orientar e direcionar ações⁴³. É oportuno afirmar que a ideia de “território de identidade” – designação conferida ao conjunto de municípios que compõem o arranjo territorial que delimita a abrangência das ações da política – é uma referência à mobilização e à ação coletiva de determinadas organizações da sociedade civil lideradas por organizações sindicais ou não-governamentais, geralmente, referidas a demandas específicas da agricultura familiar.

No momento inicial de implementação da política, embora não houvesse regras instituídas sobre a formalização dos territórios a serem apoiados, havia critérios para sua definição⁴⁴. De acordo com Pronat, os “territórios de identidade”⁴⁵ devem ser constituídos a partir de um diagnóstico sobre a necessidade de fomento público ao seu “dinamismo econômico”. Esse diagnóstico é inicialmente elaborado pela SDT/MDA e, em alguns casos, pelo próprio território; ou, mais precisamente, por entidades que, a partir de sua ação no território e da interlocução com a SDT/MDA, elaboram e legitimam, junto aos atores locais, tal diagnóstico.

Os territórios foram criados a partir da dinâmica de implantação da própria política e do reconhecimento, pela SDT/MDA, do agrupamento, quase voluntário, de municípios como parte de um território ou de territorialização da ação política de organizações da agricultura familiar. O processo é qualificado de “quase voluntário” porque havia uma leitura sobre processos sociais que, ao longo de trajetórias históricas diversas, conduziram à formação de uma determinada “identidade territorial”, que passava a abarcar um conjunto de municípios. Este pertencimento justificava, num primeiro momento, a criação de um território.

43 Entende-se que a definição de “agricultura familiar” é a mesma que operacionaliza, desde meados dos anos 1990, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, uma vez que a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006) ainda não havia sido promulgada quando o programa foi criado.

44 No documento disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=1237>> afirma-se: “A implementação tem início com o processo de identificação e aplicação do método de autodiagnóstico, para construção de um plano territorial de desenvolvimento sustentável. Durante este processo são realizadas diversas atividades que procuram estabelecer as bases de um “pacto territorial”, ocasião em que são desenvolvidos eventos de capacitação, elaboração de projetos estruturantes de cunho inovador, demonstrativo e associativo, que enfrentem questões econômicas, sociais, ambientais e institucionais”.

45 De acordo com o desenho da política, os municípios que compunham um território rural deveriam possuir até 50 mil habitantes; ter uma densidade populacional menor do que 80 hab/km²; compor um território com concentração de segmentos sociais prioritários à ação do MDA, quais sejam, agricultores familiares, famílias assentadas pela política de reforma agrária, agricultores beneficiários do programa de reordenamento agrário, quilombolas, ribeirinhos etc.; ser parte de um “território de identidade”; integrar, como município, ações coletivas entre governo e sociedade civil, tais como os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, apoiados pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Com isso formalizava-se um “território de identidade”⁴⁶. Com o passar do tempo, principalmente com a percepção de que a política aportaria recursos, verificou-se a crescente demanda pela criação de novos territórios, aptos a acessar recursos do Pronat, além da inclusão de novos municípios em territórios já apoiados pela SDT/MDA⁴⁷. Este fato gerou a necessidade de normatizar, por meio do estabelecimento de regras e critérios, o processo de criação de territórios e inclusão ou exclusão de municípios em territórios já existentes⁴⁸.

Para realizar o amplo objetivo estabelecido pelo Programa, a SDT/MDA coordena e executa, a partir do Pronat, cinco ações estratégicas, de acordo com sua denominação, ou “Ações Orçamentárias”, designação oficial da ação governamental presente nos programas⁴⁹. Para regularizar a operacionalização dessas ações, a SDT/MDA estabeleceu normas para cada uma delas, disponibilizadas em sua página na internet. Elas estabelecem, para cada Ação Orçamentária, o “produto” esperado como resultado da ação, com sua denominação e especificação; a “forma de implementação” da ação; a “finalidade” e a “descrição” da ação, que detalha as atividades previstas em cada uma delas. É importante ressaltar que o programa envolve um conjunto de normas estabelecidas para o seu funcionamento, criando ambientes institucionais bastante regulados e relativamente específicos às ações diretamente ligadas ao programa e referidos às relações dos atores sociais com a política de desenvolvimento territorial. Gera-se, portanto, uma institucionalização das práticas referentes às ações de promoção do desenvolvimento territorial. Os atores que realizam atividades vinculadas ao programa o fazem a partir desta institucionalização. Por outro lado, esta “normatização específica”, obrigatoriamente, estabelece interfaces com o marco jurídico que regula os processos gerais com os quais as ações interagem.

O Pronat foi estruturado a partir de sua organização (para execução orçamentária e cumprimento de objetivos) em Ações Orçamentárias distintas,

46 No documento disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=1237>> afirma-se que a estratégia de implementação do programa deve “(...) revelar a identidade existente entre a população e o espaço físico que esta ocupa, reforçando a coesão social e territorial, para que neste processo se identifiquem as potencialidades e se construam os caminhos para o desenvolvimento sustentável”.

47 Há indícios de que municipalidades se interessam (ou se interessaram em um primeiro momento) pela política porque perceberam a possibilidade de acesso a recursos públicos que, com a criação do Proinf dentro do Pronaf, deixavam de ser canalizados para o município via Pronaf. As municipalidades e governos estaduais não se apropriaram da ideia de territorialização de identidades que se constroem a partir de ações coletivas de grupos que agem mobilizando a identidade política da “agricultura familiar”.

48 A Portaria MDA/SDT nº 5, de 18 de julho de 2005, tem por objetivo regular o processo de criação de novos territórios e de recomposição dos municípios de determinado território e afirma a competência dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para aprovação ou não das mudanças solicitadas pelas instâncias colegiadas territoriais. À SDT/MDA compete a homologação da decisão dos CEDRS, intermediando processos em que haja divergências de interpretação entre as partes.

49 A “ação” é definida na Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, como “ação orçamentária”, instituindo-se como um “instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa”.

cada uma composta por objetivos, normas, procedimentos e produtos a serem alcançados ou realizados. Cada uma dessas ações contempla em de seu desenho operacional, interfaces com previsões legais e estrutura normativa que tratam, direta e indiretamente, dos trâmites inerentes à administração pública no que tange à execução de ações de programas que conformam políticas públicas.

3.1 Descrição das Ações Orçamentárias do Pronat

Apresentamos a seguir (de acordo com a ordem crescente do número atribuído às ações) as normas estabelecidas para as Ações Orçamentárias previstas no PPA 2008-2011.

- a)** Ação Orçamentária 102C⁵⁰ é denominada “Elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)”: sua finalidade é “[...] desenvolver e consolidar competências locais para a concepção, implementação e gestão de planos de desenvolvimento rural sustentável, segundo a abordagem territorial, que instrumentalizem a articulação das políticas públicas com demandas sociais”. Seu produto é o PTDRS, elaborado “[...] segundo processo técnico, social e político, participativo e aberto, ratificado pelos atores de entidades públicas e sociais, que aponte para as ações que deverão ser implementadas pelas instituições locais e pelos Poderes Públicos, para o atingimento de objetivos gerais e setoriais”⁵¹. A recomendação é que o território contrate um serviço de consultoria para a elaboração do plano, orientando, neste processo, uma articulação “junto a organismos não governamentais”⁵²;

50 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=1231>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico.

51 O caráter “participativo”, como princípio orientador da elaboração do PTDRS, é reforçado na “descrição” do produto, onde há um detalhamento da metodologia recomendada, que estabelece como componentes do plano: “(a) identificação: levantamento multidimensional das características municipais e territoriais, informação, sensibilização e mobilização das suas populações; (b) autodiagnóstico: análise participativa das dificuldades e potencialidades de cada município e elaboração de indicativos para o plano territorial; (c) planejamento territorial: processo participativo de proposição de uma visão de futuro para o conjunto dos municípios, suas entidades e população, enfatizando a valorização dos recursos locais, a inserção social e geração de oportunidades econômicas, a integração intersetorial e a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável.”

52 Não há explicação acerca desta recomendação. Infere-se que a articulação “junto a organismos não governamentais” seja uma referência à necessidade de construção de um processo de elaboração do PTDRS que respeite a paridade de participação entre organizações da sociedade civil e representações governamentais. A ausência de recomendação neste sentido pode levar ao predomínio dos diagnósticos e planos governamentais na elaboração dos PTDRS.

- b)** Ação Orçamentária 2A99⁵³, denominada “Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)”. Sua finalidade é “consolidar, a médio prazo, o processo de planejamento e gestão dos territórios rurais apoiados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais por intermédio do apoio à consolidação e ao fortalecimento dos Colegiados Territoriais e dos arranjos institucionais necessários à implementação consistente e articulada dos PTDRS e respectivos projetos territoriais”. O “produto alcançado” dessa ação, de acordo com o termo utilizado no documento da SDT/MDA, é o “Colegiado Territorial Consolidado”⁵⁴.

Quanto à forma de implementação, esta ação prevê apoio: (i) ao “fortalecimento institucional”⁵⁵ dos colegiados; (ii) ao desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação do PTDRS⁵⁶, incluindo instrumentos para a “revisão e reprogramação” dos planos⁵⁷; (iii) “à formação e inserção em redes cooperativas que facilitem o acesso às informações e serviços de suporte às atividades

53 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=1236>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico.

54 Este estado seria concretizado após o cumprimento de três etapas do processo: (a) “formalização” do Colegiado Territorial: isso se daria após “apresentação do Relatório da Oficina Territorial para constituição do Colegiado Territorial, contendo o nome da institucionalidade criada, seus objetivos e sua composição inicial (nome das instituições e de seus representantes), acordo assinado de entendimentos entre o Colegiado Territorial e a SDT”; (b) “estruturação” do Colegiado Territorial: estágio em que o regimento Interno do Colegiado Territorial já estaria “elaborado e aprovado pela plenária territorial, Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico do Colegiado Territorial constituídos”. Também é requisito que tenha sido apresentado o “Relatório da Oficina Territorial que definiu a composição dos referidos núcleos, Articulador Territorial disponibilizado por intermédio de parceria específica entre a SDT e uma entidade territorial definida pelo Colegiado Territorial”; (c) “consolidação” do colegiado: este estágio final significa, de acordo com o documento da SDT/MDA, o “Colegiado Territorial com personalidade jurídica própria e funcionando regularmente conforme seus atos constitutivos. Infere-se que a “personalidade jurídica própria” seja uma recomendação à institucionalização da instância territorial como uma organização social, uma vez que a legislação federal não prevê a formalização de órgãos colegiados. Nos documentos institucionais da SDT/MDA não há referência a esta recomendação.

55 A ideia de “fortalecimento institucional” foi apresentada em um documento institucional da SDT/MDA, significando que “[...] toda ação da SDT/MDA procura desencadear um processo de incremento das redes sociais dos territórios, por meio de ações permanentes e transversais de mobilização, organização e capacitação; onde se toma como referência a busca pela maior autonomia e empoderamento das comunidades na gestão do desenvolvimento” (BRASIL, 2005a, p. 9).

56 Não há orientações para o desenvolvimento desses mecanismos. Os Colegiados Territoriais não conseguiram implementar tais instrumentos, salvo experiências localizadas, como, por exemplo, a do Território da Serra do Brigadeiro, em Minas Gerais.

57 O principal instrumento de revisão dos planos tem sido a “qualificação” dos mesmos depois de constatada a precariedade do produto resultado do trabalho de elaboração. Essa “qualificação” é geralmente feita por profissionais (vinculados a entidades ou organizações) contratados para este fim. Não encontramos qualquer orientação ou normatização para a realização deste processo. Sabemos que a decisão sobre a insuficiência ou a “má qualidade” de um PTDRS às vezes é originária do próprio Colegiado e, por vezes, é tomada pela SDT/MDA.

desenvolvidas nos planos territoriais (Redes Sociais de Cooperação)”; (iv) a “projetos específicos”, previstos no PTDRS, designados como “inovadores, demonstrativos e associativos”, sem que, no documento de referência, nenhum desses termos seja conceituado; (v) desenvolvimento de mecanismos de comunicação e informação; (vi) “ao intercâmbio de conhecimentos e experiências e cooperação técnica, econômica e comercial entre Territórios Rurais”.

A recomendação é que esta ação seja “desenvolvida de forma direta e descentralizada por intermédio do apoio aos Colegiados Territoriais reconhecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial como entidades gestoras dos PTDRS, no âmbito dos territórios apoiados”.

- c)** Ação Orçamentária 5160⁵⁸, denominada “Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste (Projeto Dom Hélder Câmara)”. Trata-se de um projeto amplo, implementado com a finalidade de “melhorar as condições sócio-econômicas dos beneficiários da reforma agrária e pequenos proprietários de terra na periferia das zonas semiáridas da região nordeste, bem como melhorar a capacidade das famílias beneficiadas e possibilitar que se tornem mais eficientes em sua produção agrícola e comercialização, por meio da constituição de microempresas, agroindústria de pequeno porte, bem como da utilização de serviços financeiros”. O produto desta ação são as famílias beneficiadas com assistência técnica continuada.
- d)** Ação Orçamentária 6466⁵⁹, denominada “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento”. Seu produto é o “agente capacitado”. As capacidades que se pretende formar são apresentadas no item denominado “finalidade da ação”, que afirma que se deve “apoiar o desenvolvimento humano pelo aprimoramento das capacidades dos agentes de desenvolvimento, líderes locais, representantes institucionais e conselheiros; bem como envolver instituições para a participação nas diversas etapas do processo técnico, social e político de construção e gestão dos planos territoriais de desenvolvimento e dos projetos econômicos, sociais e institucionais decorrentes”. A SDT/MDA publicou um documento interno, denominado “Critérios

58 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=2000>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico.

59 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=1233>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico.

para a seleção de projetos”, que especifica que a “capacitação básica” deve abordar os conceitos e aspectos metodológicos do enfoque de desenvolvimento territorial. Os projetos de capacitação direcionados aos agentes de desenvolvimento e “outros atores de entidades locais” devem focar a elaboração, gestão, negociação e articulação dos PTDRS, eixos temáticos para a “implementação e gestão de projetos específicos”, processos de “comunicação e informação social”. Também são recomendados projetos que enfatizem o estímulo à articulação e ao aperfeiçoamento de projetos e ações de educação formal e não formal, no âmbito territorial e apoio a projetos inovadores de educação do campo e formação de agentes de desenvolvimento.⁶⁰

- e) Ação Orçamentária 8394⁶¹, denominada “Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária”. Seu produto é o empreendimento associativo/cooperativo apoiado. Sua finalidade é “apoiar o cooperativismo da agricultura familiar na qualificação dos seus empreendimentos, na promoção de seus produtos com vistas à maior inserção em mercados dinâmicos, nacionais e internacionais; no suporte técnico-gerencial, nas áreas administrativa, jurídica e contábil das entidades associativas e cooperativas da agricultura familiar e reforma agrária; e na capacitação⁶² de técnicos, dirigentes e associados para atuarem

60 O documento explicita os critérios para a seleção de projetos a serem submetidos a esta Ação Orçamentária. São eles: (a) “Projetos que demonstrem estar vinculados às ações territoriais, cuja proposta metodológica incorpore a utilização de metodologias participativas e estejam fundamentados nos princípios da educação popular; (b) Projetos voltados para o fortalecimento das áreas de resultado da SDT/MDA, priorizando as ações relacionadas às seguintes linhas de ação: formação de agentes, educação do campo e cultura, diversidade e cidadania; (c) Projetos voltados para o fortalecimento das ações de formação de agentes de desenvolvimento, preferencialmente de entidades da sociedade civil que já estejam inseridos na dinâmica territorial, tendo em vista a necessidade de consolidar ações; (d) Projetos que demonstrem possuir experiência com ações voltadas para o fortalecimento das redes de educação do campo e cultura, com vistas a fortalecer a articulação dessas políticas; (e) Projetos demonstrativos e inovadores que contemplem ações voltadas para a inserção de jovens, mulheres, populações tradicionais e povos indígenas nas ações territoriais, prioritariamente, voltadas para a inserção desses segmentos nos colegiados territoriais; (f) Projetos inovadores voltados para o fortalecimento das redes sociais de cooperação, a fim de consolidar a estratégia adotada pela SDT/MDA de ampliação da Rede de Entidades Parceiras, da Rede Nacional de Colaboradores; (g) Projetos demonstrativos voltados para a formação e capacitação que tenham como conteúdos programáticos as áreas finalísticas da SDT: desenvolvimento rural sustentável, desenvolvimento territorial, associativismo, cooperativismo, educação do campo; (h) Os projetos analisados serão aprovados até o limite orçamentário programado por grupos de atividades”.

61 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=2001>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico.

62 Há, no item “descrição” do documento, a explicitação do conteúdo temático recomendado a esta capacitação, qual seja: “Capacitação em cooperativismo e em comercialização de produtos e serviços da agricultura familiar por meio de cursos, oficinas, seminários, conferências, congressos e intercâmbios para dirigentes, associados, cooperados, técnicos, funcionários e voluntários de empreendimentos coletivos da agricultura familiar”. No entanto, é importante destacar a possível sobreposição de finalidades com relação à Ação Orçamentária 6466, anteriormente apresentada.

nas áreas de constituição e gestão de cooperativas e de organização e comercialização da produção”. Tem-se, a partir dessa finalidade, forte interface com a legislação que regula a ação das cooperativas e empreendimentos associativos⁶³.

- f)** Ação Orçamentária 8991⁶⁴, denominada “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais” (Proinf), antiga linha “projetos e serviços municipais” do Pronaf. O produto dessa ação é o “território apoiado”. Este “apoio” consubstancia-se no “[...] apoio financeiro para que o município implante projetos dentro do contexto de desenvolvimento local sustentável e que fortaleçam a agricultura familiar”⁶⁵. Os projetos citados no documento são os “projetos territoriais” formulados a partir do PTDRS e implementados por “entidades parceiras” do Colegiado Territorial. Nesta modalidade as operações são firmadas com governos municipais e estaduais (apoiando ações de custeio e de investimento) e ONGs (apoiando exclusivamente ações de custeio).

A finalidade desta Ação Orçamentária é “[...] viabilizar, priorizando a articulação com programas e políticas públicas; investimentos na implantação, ampliação e modernização de infraestrutura e serviços necessários à dinamização econômica dos territórios rurais, ao fortalecimento da gestão social de seu processo de desenvolvimento e de redes sociais de cooperação e à melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares”⁶⁶.

Os recursos desta Ação são destinados aos municípios e repassados por meio de contratos de cooperação para execução, sendo que estes, para efetivamente promover a ação estabelecida, cumprem o que determina a Lei de Licitações. A Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste do Brasil são designados como “Agentes Operadores” dos recursos transferidos pelo MDA para o “cumprimento

63 Com relação às suas implicações relativas à política de desenvolvimento territorial, essa legislação será tratada analiticamente mais adiante nesse Relatório.

64 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=1235>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico, salvo as identificadas como pertencentes a outras fontes.

65 Observe-se que o apoio é direcionado ao município e não ao território, visto que este apoio deve obedecer à legislação vigente sobre a transferência de recursos públicos, como discutiremos a seguir.

66 Concretamente, os investimentos, de acordo com item “descrição” do documento citado, deveriam possibilitar a “[...] construção ou ampliação de unidades de beneficiamento e armazenagem, estruturas de comercialização, construção e recuperação de centros de treinamentos, centros comunitários; apoio na estruturação de cooperativas de crédito e de produção da agricultura familiar e de redes de assistência técnica etc.”.

das obrigações assumidas” formalmente pelos municípios, governos estaduais “ou outras institucionalidades definidas na LDO”; ou seja, trata-se do processo de planejamento e elaboração do projeto territorial aprovado⁶⁷.

Os projetos territoriais são definidos, em termos das ações prioritárias que devem desencadear, pelo Colegiado Territorial, com base no PTDRS. Sua elaboração, de acordo com a orientação desta Ação Orçamentária, deve ser feita “[...] por técnicos das organizações participantes das oficinas, técnicos do governo do estado ou por uma entidade habilitada eleita na oficina territorial”. Uma vez elaborado, o projeto que demanda recursos do Proinf é submetido à SDT/MDA⁶⁸ e ao CEDRS, que delibera “sobre sua aprovação” ou sugere “os ajustes, compatibilizando com as políticas do estado”. As metas do projeto aprovado devem ser transformadas em “programa de trabalho”, de acordo com o que regulamenta a Instrução Normativa nº 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda⁶⁹.

O apoio financeiro aos projetos territoriais ou intermunicipais de infraestrutura ocorre sob regulamentação da Resolução nº 37 do Condraf, de 16 de fevereiro de 2004. Esta Resolução estabelece “regras complementares” à elaboração e à implementação dos projetos. De fato, estas regras são normas gerais que buscam orientar

67 Mais adiante discutiremos a normatização instituída pela LDO e suas implicações para este arranjo de operacionalização dos projetos territoriais.

68 Neste documento não constam explicações sobre o processo de submissão do projeto elaborado à SDT/MDA. As competências das diversas instâncias relativas aos projetos territoriais são explicitadas em outro documento, intitulado “Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009”. Nele afirma-se que a competência da SDT/MDA, relacionada à avaliação do projeto elaborado, é “emitir parecer técnico sobre os projetos recebidos”, não lhe competindo aprovação ou reprovação do mesmo.

69 Esta Instrução disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Em seu Art. 1º, a Instrução Normativa estabelece que “A execução descentralizada de Programa de Trabalho a cargo de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Direta e Indireta que envolva a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, objetivando a realização de programas de trabalho, projeto, atividade ou de eventos com duração certa, será efetivada mediante a celebração de convênios ou destinação por Portaria Ministerial, nos termos desta Instrução Normativa, observada a legislação pertinente”. O convênio é definido, em seu § 1º, como “instrumento, qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional; empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

a elaboração dos seus objetivos e algumas características de sua operacionalização⁷⁰.

Finalmente, em referência à contrapartida dos contratos de repasse, firmados com prefeituras municipais e órgãos do governo estadual, no caso de recursos do Proinf, é exigida em dinheiro e/ou o terreno para edificação de obra prevista no projeto. Quando se tratar de organizações da sociedade civil, a contrapartida poderá ser em bens e serviços economicamente mensurados. Os valores mínimos, para o exercício fiscal de 2009, estão estabelecidos na LDO nº 11.768 de 01/09/2008.

- g)** Ação Orçamentária 2272⁷¹, denominada “gestão e administração do programa”. De acordo com documento da Caixa Econômica Federal (CEF), esta ação “torna viável as ações de coordenação e monitoramento do apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais identificados e selecionados pela SDT/MDA”. Trata-se, portanto, de uma Ação Orçamentária direcionada às atividades internas da SDT/MDA na administração do programa.

Além destas Ações Orçamentárias do Pronat, a SDT/MDA tem sob sua responsabilidade uma ação do Programa 1426, do Ministério do Meio Ambiente, intitulada “Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade”. Trata-se da Ação Orçamentária 8920 (“Fortalecimento e Valorização Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade”). De acordo com documento

70 Estas normas estabelecem que: (a) “[...] os projetos devem ter caráter de integração territorial e/ou intermunicipal entre as ações planejadas, no sentido de conferir regionalidade às mesmas e complementariedade com outras ações de desenvolvimento subregional” (§ 1º do Art. 2); (b) Devem ser priorizados determinados infraestrutura e serviços que obedeçam aos seguintes critérios: localizem-se em “municípios com concentração de assentamentos de Reforma Agrária e de agricultores familiares”; “gerem impacto na agregação de valor à produção, na geração de renda e ocupação produtiva, com sustentabilidade ambiental”; “favoreçam o associativismo e cooperativismo em suas diferentes formas”; “permitam a participação e controle social dos beneficiários locais”; e “assegurem assistência técnica e extensão rural para viabilizar as atividades produtivas da agricultura familiar e da reforma agrária” (§ 2º do Art. 2); (c) Os projetos territoriais devem estar integrados às políticas e programas públicos incidentes sobre o território, particularmente o Pronaf (§ 3º do Art. 2); (d) As propostas de alteração dos planos de trabalho e projetos aprovados somente deverão ser consideradas pelo MDA mediante avaliação e aprovação prévias dos órgãos colegiados referidos ao projeto (§ 4º do Art. 2); (e) “Recomenda-se aos municípios com projetos aprovados que incluam na sua Lei de Diretrizes Orçamentárias e em seus Planos Plurianuais, ações e metas contidas nos planos e projetos intermunicipais ou territoriais” (§ 5º do Art. 2). Isso ocorre para que eles tenham mobilidade de recursos de outra natureza, contando com recursos próprios do município e não apenas receita vinculada; (f) “Recomenda-se que a Secretaria do Condraf contribua na capacitação dos conselhos de desenvolvimento rural, municipais, regionais, intermunicipais e/ou conselhos e fóruns territoriais” (§ 6º do Art. 2).

71 De acordo com informações disponíveis na página da Caixa Econômica Federal: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/pronat/saiba_mais.asp>. Acesso em: 18/2/2010. O trecho transcrito pertence a este documento.

da SDT/MDA esta ação tem por finalidade⁷² “promover ações de conhecimento, divulgação, valorização e fortalecimento de iniciativas territoriais de conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade, visando à agregação de valor e melhoria da renda, da segurança alimentar e nutricional e das condições de vida das famílias rurais”. Assim como as demais, essa ação também seleciona projetos a serem financiados, estabelecendo critérios para escolha dos mesmos.

Além das Ações Orçamentárias, recursos financeiros previstos em Programas do PPA, os projetos podem ser financiados por meio da Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares (Afem)⁷³. Os recursos da Afem originam-se, dentre outras fontes, de emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União. Esta modalidade comporta qualquer uma das Ações Programáticas citadas anteriormente, devendo ser observados, pelo parlamentar requerente, seus respectivos objetivos e diretrizes operacionais fixadas pela SDT/MDA para o Pronat, inclusive no tocante às instâncias homologatórias dos projetos elaborados.

3.2 Características Gerais da Normatização que Instrui o Pronat

A normatização que instrui o Pronat diz respeito, principalmente, aos dois instrumentos institucionais mais importantes da política de desenvolvimento territorial conduzida pela SDT/MDA: colegiados e projetos territoriais. Os Colegiados são considerados “gestores” do processo de desenvolvimento territorial, mais especificamente do instrumento PTDRS, já descrito no item 3.1. Das seis ações estratégicas do Pronat, maior destaque, em termos de amplitude dos processos que podem desencadear (de acordo com os objetivos explicitados nos documentos divulgados pela SDT/MDA), é conferido à elaboração, ao apoio à gestão dos PTDRS e ao Proinf (Ações Orçamentárias 102C, 2A99 e 8991).

Ao instituir normas para os PTDRS, relativas à sua elaboração, à gestão e à criação de projetos para o Proinf, a SDT/MDA estabelece, formalmente, princípios, características gerais e específicas, procedimentos e critérios para os processos de desenvolvimento territorial. Adotando-se a perspectiva segundo a qual a estrutura normativa fornece uma moldura que estimula e coage determinados

72 De acordo com informações disponíveis em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/arquivos/1078720779.pdf>>, com acesso em: 15/12/2009. As citações a seguir foram retiradas deste documento eletrônico, salvo as identificadas como pertencentes a outras fontes.

73 As emendas parlamentares são sujeitas a restrições de *status* constitucional, contidas no art. 166, § 3º, CF, que estabelece regras fundamentais para a aprovação de emendas parlamentares à LDO, quais sejam: (i) não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados; (ii) é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação; (iii) não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; (iv) é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.

comportamentos, consideramos que os atores representativos do campo de incidência da política pública em pauta agem em diálogo com esta estrutura normativa, negando-a ou contribuindo para sua institucionalização, o que esboça uma de suas fases, qual seja, a da implementação. As normas oferecem tanto os limites do que deve e do que pode ser feito (por intermédio do que o programa possibilita) quanto os procedimentos necessários à execução das atividades. Definem, portanto, formas, meios e procedimentos padronizados de organização dos processos que compõem o Programa. Elas têm, portanto, um caráter positivo, no sentido de fundamentar práticas pela afirmação, por vezes objetiva, do “como-deve-ser” ou “como-proceder” e também por possibilitar, ao gestor público ou às unidades territoriais, o acompanhamento e a avaliação do programa (ou de suas Ações Orçamentárias específicas) pelo cumprimento de objetivos (“finalidades”), procedimentos e etapas previstas.

Na prática, no cotidiano das ações nos territórios, os processos de operacionalização do programa (e suas relações com o marco normativo-jurídico) vão revelando as potencialidades e os limites das normas criadas – em termos de facilidades e dificuldades, impedimentos e possibilidades, soluções e lacunas, entraves e oportunidades. Por isso, podemos compreender a atual política de desenvolvimento territorial também como um processo de experimentação e de aprendizado sobre possibilidades e limites, oferecidos pelo marco normativo (inclusive os limites jurídicos), para promover ações de desenvolvimento rural por meio da abordagem territorial.

No contexto da política de desenvolvimento territorial, criada e coordenada pela SDT/MDA, o ambiente instituído pelo Pronat estabelece um marco normativo por meio do qual se estruturam as ações de promoção do desenvolvimento rural orientadas pelo enfoque territorial. Esta institucionalização se dá principalmente pela criação de regras para a elaboração e gestão dos PTDRS; pela regulação do funcionamento dos Colegiados Territoriais (que se responsabilizam pela gestão dos PTDRS) e pela normatização criada para o Proinf (que, igualmente, também será responsabilidade de gestão dos Colegiados Territoriais). O que orienta o estabelecimento desse conjunto de regras é o objetivo declarado do Pronat de “criar competências locais” para a gestão dos PTDRS, articulando as demandas identificadas nos territórios (designadas pela SDT/MDA como “necessidades de desenvolvimento, cidadania e de bem estar”) com as políticas públicas. Torna-se evidente o objetivo de estímulo e fomento à ação localizada para definição da aplicação de recursos públicos ao desenvolvimento rural. Isto ocorre a partir da agregação de determinados atores interessados em uma ação coletiva e participativa em prol do desenvolvimento, desencadeando processos que poderíamos denominar de adequação de políticas públicas a demandas locais (ou territoriais). É neste sentido que a instituição dos Colegiados Territoriais, seus planos de desenvolvimento territorial e os projetos territoriais, que são parte desses

planos, a serem financiados pelo Proinf, tornam-se parte fundamental do processo de fomento à criação das “competências locais”, como prevê a política.

Este marco normativo, criado no âmbito da SDT/MDA, prescreve o modo como as funções e os serviços da Secretaria, por meio de programas, devem ser executadas pelos gestores públicos e técnicos vinculados ao ministério ou às organizações, entidades e demais órgãos públicos que implementam ações desses programas. Trata-se de portarias, instruções normativas, resoluções e documentos de orientação, que funcionam como “manuais operacionais” para os que executarão as ações previstas. Este tipo de documento é geralmente bastante detalhado e, por vezes, explica e/ou especifica outros regulamentos e regras estabelecidos por leis ou decretos que lhes são superiores. Pelo seu detalhamento e devido ao caráter dinâmico dos processos que busca normatizar, é comum haver modificações constantes nos seus termos. A cada ano, por exemplo, é editado, pela SDT/MDA, um documento intitulado “Orientação para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais”, atualizando critérios, sugestões, competências, procedimentos etc. A atualização é necessária devido às mudanças de normas vigentes que têm interface com a política de desenvolvimento territorial, como também mudanças na própria política.

A normatização específica dialoga com referências jurídicas mais amplas para apresentar coerência normativa e respeito à hierarquia kelsiana⁷⁴. O Pronat, em seu desenho institucional, anteriormente apresentado, prevê e instrui um tipo de arranjo em que “convênio”, “contratos de repasse” e “termos de parceria” são os principais mecanismos utilizados para transferência de recursos públicos⁷⁵ para os entes da federação, entidades públicas estatais, organizações sociais ou entidades civis privadas sem fins lucrativos para realizar as ações previstas nos projetos. Esses instrumentos tornam-se, assim, base e fundamento da operacionalização da política⁷⁶.

Os “produtos” de todas as Ações Orçamentárias apresentadas anteriormente são resultados da consolidação da demanda por ações previstas em projetos pelos Colegiados Territoriais – entidades gestoras dos PTDRS – e por órgãos e entidades

74 Hans Kelsen, jurista alemão, concebe uma ordem crescente de importância das leis. Assim, teríamos, uma lei hierarquicamente maior, a Constituição Federal (composta também por suas emendas), seguida das leis complementares, das leis ordinárias, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos legislativos e das resoluções federais. Em um patamar inferior, há os decretos e as portarias, que são especificados, no nível das unidades administrativas públicas, pelas instruções normativas (Silva, 2007).

75 A transferência de recursos financeiros públicos para entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos pode ocorrer por meio de mecanismos de fomento direto (subvenções sociais, contribuições, auxílios, convênios, contrato de gestão e termo de parceria) e indireto (impostos e contribuições sociais).

76 Os recursos do Pronat podem ser pleiteados, por meio de projetos contendo programas de trabalho, pelo chefe do Poder Executivo dos estados da federação, do Distrito Federal, dos municípios ou por um representante de entidade civil sem fins lucrativos.

públicas e organizações sociais (entidades civis sem fins lucrativos). As ações destes atores e o repasse de recursos da União dependem da contratação de projetos⁷⁷ (que são formalizados por meio de contratos de repasse, convênios e termos de parceria) que viabilizam, por intermédio de Programas de Trabalho, a transferência de recursos (do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União) para execução das atividades previstas. Adentramos, portanto, um terreno extremamente normatizado, cujo marco legal busca qualificar os processos de fomento do Estado brasileiro a unidades federativas e entidades civis, estabelecendo uma miríade de critérios, regras e procedimentos. Para compreender as relações estabelecidas, e por meio delas as interfaces criadas com o marco jurídico vigente, na sequência, analisaremos as relações entre a política de desenvolvimento territorial – especificamente a execução de recursos do Pronat – e o marco jurídico que regula as transferências de recursos públicos para órgãos estatais, entidades e organizações sociais.

3.3 Análise das Normas Criadas pelo Pronat face ao Marco Legal Vigente

A normatização que instrui o Pronat pode ser analisada por meio das características que ela imprime aos processos que regulamenta, normatiza e busca instituir. Ela se volta para processos de promoção do desenvolvimento territorial por meio de três instrumentos principais: colegiados territoriais, planos de desenvolvimento territorial participativos e “projetos técnicos” que viabilizam, dentre outras ações, obras de infraestrutura aos territórios. Para concretizar estes instrumentos, o Pronat depende do estabelecimento de relações com o conjunto de leis vigentes que regulam a cooperação entre as instâncias participativas e os processos de transferência de recursos do Orçamento Geral da União às unidades federativas e entidades privadas que realizarão, nos territórios, as ações projetadas.

Como já apontado anteriormente, os Conselhos são legalmente considerados, pela Constituição Federal de 1988, “mecanismos da participação cidadã”, referidos a ações de administração pública, em termos de gestão e controle sociais. Constituições Estaduais e Leis Especiais – que criam e determinam as atribuições dos Conselhos estaduais – são referências principais à compreensão das competências que estes órgãos colegiados assumem na política de desenvolvimento territorial (ou, mais especificamente, no Pronat).

77 A Portaria Interministerial nº 27, de 29 de maio de 2007 designa o significado de “projeto básico”, peça instrumental do processo de transferência de recursos públicos, como: “[...] conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução”.

Na maioria dos estados da federação, a normatização dos CEDRS é decorrente da institucionalidade criada pelo Pronaf em meados dos anos 1990 (Abramovay, 2003). No entanto, é a legislação dos estados que regula a atuação desses Conselhos. Estes se responsabilizam pela aprovação e, quando necessário, elaboram sugestão para a revisão ou adequação dos projetos territoriais⁷⁸, uma vez que os Colegiados Territoriais não têm atribuição legal para deliberar de forma autônoma sobre esta matéria. Ademais, estes colegiados também não são reconhecidos como Conselhos Setoriais vinculados a políticas públicas, uma vez que o território não é um ente federativo, como o são os Municípios, o Distrito Federal e os Estados da federação. A ausência de poder ou atribuição legal deliberativa dos Colegiados Territoriais torna-se mais um obstáculo à autonomia dos territórios nos processos de elaboração e gestão dos PTDRS e de implementação dos projetos territoriais por meio do Proinf.

A falta de uma institucionalidade jurídica que lhe conferisse caráter deliberativo é identificada, em vários relatórios de pesquisa – como também em falas de gestores públicos e de conselheiros – como um dos entraves, decorrentes do marco legal existente, às ações normatizadas pelo Pronaf. A falta de autonomia implica, alegam estas leituras e diagnósticos, maiores custos de transação, ao inserir tais ações em redes de interdependência que nem sempre são favoráveis aos objetivos perseguidos pelos Colegiados.

De acordo com o documento institucional da SDT/MDA, intitulado “Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009”, há uma série atribuições e competências estabelecidas para as instâncias que “apoiam o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais”. Esta rede de atribuições e competências relacionadas aos projetos territoriais nos fornece um mapeamento das relações a serem efetivadas e gerenciadas para a “boa operacionalização” dos projetos territoriais. É importante perceber que esta normatização, criada a partir do Pronaf, é referente a regras específicas concernentes aos projetos e aos próprios Colegiados em suas relações para operacionalizá-los. São regras e procedimentos que normatizam desde as características e qualidade dos projetos até os trâmites (e suas respectivas competências) necessários à sua realização e aos processos de prestação de contas quando da sua finalização. Esta institucionalização, obviamente, não pode ser compreendida sem que a cotejemos com o marco jurídico que regulamenta os dois campos principais de interface da política de desenvolvimento territorial: ação das instâncias participativas e transferência e execução de recursos públicos pelos municípios e organizações sociais. Neste item focaremos uma análise das normas de incidência restrita, que

78 No documento “Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009” há explicitação das competências dos CEDRS conforme apresentado a seguir neste mesmo item.

regulam os procedimentos específicos da política de desenvolvimento territorial; nos seguintes, as normas mais amplas.

Por “normatização de incidência restrita” entendemos o tipo de regras instituídas que são estabelecidas pelo Pronat, a partir do marco legal que regulamenta a transferência e a operacionalização de recursos públicos pelas municipalidades e entidades do Terceiro Setor. Exemplo deste tipo de regra é o documento institucional da SDT/MDA “Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais”, editado desde 2006. Em sua terceira versão, o texto estabelece que todos os projetos territoriais, exceto os que se originam de emendas parlamentares, “deverão ser objeto de manifestação dos CEDRS”⁷⁹. São esses Conselhos, e não os territoriais, os que têm atribuições e competências formais para a aprovação ou não dos projetos⁸⁰.

Com relação aos Colegiados Territoriais, compete a cada uma de suas instâncias:

a) Plenário

- i. “Indicar em reunião do colegiado e, na ausência deste, em evento territorial, os projetos a serem apoiados em 2009, indicando a ordem de prioridade e observando as orientações e critérios contidos neste documento e outros que possam ser estabelecidos pela instância estadual (CEDRS)⁸¹ e Núcleo Diretivo;
- ii. Registrar em ata as deliberações do plenário relativas ao processo de indicação de projetos prioritários;
- iii. Indicar os proponentes dos projetos prioritários”.

79 Os trechos citados a seguir são do documento “Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009”.

80 As competências estabelecidas pela norma são as seguintes: (a) “Sugerir aos Colegiados Territoriais outros critérios de priorização dos projetos que possam auxiliar no processo de qualificação dos projetos, desde que não se contraponham aos sugeridos por este documento; (b) Compôr Câmara Técnica ou Grupo de Trabalho para análise dos projetos territoriais, incluindo, obrigatoriamente, representantes dos movimentos sociais representativos do público beneficiário do MDA e representante da Delegacia do MDA, dentre outros; (c) Emitir pareceres, no âmbito das Câmaras Técnicas ou Grupo de Trabalho, em relação aos projetos recebidos dos Colegiados Territoriais para subsidiar as decisões do colegiado estadual; (d) Deliberar sobre os projetos encaminhados pelos Colegiados Territoriais, baseado em parecer da Câmara Técnica ou Grupo de Trabalho; (e) Encaminhar à SDT os resultados da deliberação, acompanhados de cópias dos documentos recebidos dos Colegiados Territoriais”.

81 Importante perceber que a instância estadual (ou o CEDRS) pode estabelecer orientações e critérios relativos aos projetos territoriais. Esta competência, neste caso, é atribuída por esse documento, mas também está vinculada as atribuições dos CEDRS que são estabelecidas por Leis Especiais e pelas portarias e Instruções Normativas editadas pelo MDA.

b) Núcleo Diretivo

- i.** “Dar ciência aos membros do Colegiado Territorial, diretamente e/ou por meio do Núcleo Técnico, das informações do presente documento;
- ii.** Negociar com os proponentes indicados pelo Plenário (Prefeituras, Governo Estadual e ONGs) a implantação dos projetos e a gestão dos mesmos, com participação do colegiado e beneficiários, firmando, sempre que possível, Termo de Gestão para assegurar o cumprimento dos pontos acordados⁸²;
- iii.** Assegurar o cumprimento dos prazos estabelecidos para indicação e tramitação dos projetos na sua esfera de atuação;
- iv.** Enviar a relação dos projetos priorizados para os anos de 2009 à Delegacia do MDA e Secretarias Executivas do CEDRS;
- v.** Preencher a Ficha Resumo⁸³ conforme as deliberações do plenário encaminhando-a à Delegacia do MDA e SDT;
- vi.** Encaminhar a Ficha Resumo à Secretaria Executiva do Conselho Estadual, acompanhada dos documentos comprobatórios das indicações do Colegiado Territorial (atas) e, para fins de análise, os Planos de Trabalho elaborados;
- vii.** Acompanhar a tramitação dos projetos territoriais”.

c) Núcleo Técnico

- i.** Elaborar ou acompanhar a elaboração, bem como a inclusão no Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv), dos projetos territoriais indicados para os anos de 2009 (planos de trabalho e projetos técnicos), em cooperação com as entidades do território (prefeituras municipais, ONGs, governo estadual, órgãos de extensão rural, dentre outras);
- ii.** Instruir os membros do Plenário e do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial, em caso de dúvidas e/ou esclarecimentos sobre

82 É disponibilizado, anexo ao documento, um modelo de Termo de Gestão a ser firmado entre os parceiros.

83 É disponibilizado, anexo ao documento, um modelo de “Ficha Resumo”.

informações contidas neste documento relatando ou solicitando ao Articulador Estadual do MDA, informações adicionais, se necessário;

- iii. Manter o Articulador Estadual do MDA informado sobre o processo de definição e elaboração dos projetos territoriais;
- iv. Assessorar o Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial no acompanhamento do trâmite dos projetos territoriais”.

O documento também estabelece, no processo de trâmite dos projetos territoriais que operacionalizarão recursos do Proinf, competências à Delegacia do MDA e à própria SDT/MDA. Antes de estabelecer estas competências, o documento regulamenta, por meio do estabelecimento de critérios e de apontamento de sugestões, os requisitos obrigatórios para a indicação, priorização e levantamento de informações dos projetos pelos colegiados territoriais.

Esta normatização, que anteriormente qualificamos como direcionada à “ambiência específica” do processo de elaboração e implementação dos projetos – que se projeta, é importante afirmar, para a dinâmica dos Colegiados –, estabelece, ou busca estabelecer, processos institucionalizados de elaboração de diagnósticos, construção de alternativas, por meio de planos de desenvolvimento territorial, e objetivação destes planos nos projetos territoriais que pleiteiam recursos do Proinf. Trata-se da racionalização do processo pelo estabelecimento de regras que buscam, ao regular os procedimentos, instituir novas práticas. Obviamente, qualquer processo de inovação, que se estabelece pela normatização processual, cria entraves às práticas costumeiras. Não nos parece, no entanto, que tal processo de normatização seja capaz de gerar impedimentos aos objetivos traçados pelo Pronat.

Entendemos que os entraves estão nas relações que, obrigatoriamente, devem ser estabelecidas com instituições e atores sociais que: (a) gerenciam processos burocráticos e não compreendem ou se envolvem com a dinâmica de desenvolvimento estabelecida pela política de desenvolvimento territorial. O exemplo mais evidente são os agentes financeiros, particularmente a Caixa Econômica Federal; (b) participam como “executores indiretos” dos projetos (como parceiros – no caso das municipalidades – ou entidades privadas executoras de parte dos projetos). O vínculo com os processos é parcial ou pontual e, na ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação, as normas instituídas tornam-se referências distantes a estas entidades; (c) há também o caso daquelas relações estabelecidas por atores que não compreendem ou não conferem importância à estratégia de desenvolvimento territorial instituída pelo Pronat, como parece ser o caso de várias municipalidades que, mesmo inclusas em territórios, não se percebem como protagonistas de ações que conduzam a mudanças sociais na esfera do desenvolvimento rural. Estes parecem ser os principais entraves à normatização criada pelo Pronat, quando observamos os processos que estas normas buscam regular.

No entanto, dentre estes entraves, cabe destaque para os que são decorrentes da operacionalização dos projetos territoriais do Proinf. Para implementar os projetos, os Colegiados, que são oficialmente seus gestores, submetem-se a diversas relações de delegação de atribuições e, conseqüentemente, geram-se dependências, principalmente em relação aos municípios e, em certos casos, a entidades privadas que executam ações dos projetos. O desenho institucional da política gera um ambiente em que os colegiados formulam e gerenciam os projetos territoriais. Como os recursos públicos não podem ser repassados diretamente aos Colegiados, já que estes não têm personalidade jurídica, o arranjo institucional criado arquiteta um tipo de “terceirização” de competências e atribuições. Sem poder deliberativo, a função dos Colegiados, em quase todas as situações, restringe-se ao acompanhamento dos processos e, em raros casos, de monitoramento das ações, uma vez que são as municipalidades e as entidades privadas que assumem responsabilidades de operacionalização dos projetos. Estas responsabilidades incluem os prováveis benefícios gerados com a gestão de recursos públicos e também os ônus, principalmente aqueles relacionados aos intrincados processos de prestação de contas. Nos próximos itens detalharemos as características, potencialidades e limites do marco jurídico com o qual o Pronat se relaciona ao instituir a execução de recursos públicos por meio dos municípios e entidades privadas como principal instrumento para operacionalização dos projetos territoriais.

4. Municípios e a Execução de Recursos Públicos Oriundos do Pronat

Os estados da federação, o Distrito Federal e os municípios, entidades públicas estatais ou entidades sem fins lucrativos podem operacionalizar, por meio do Pronat, recursos públicos federais originários de transferências. Trataremos dos dois primeiros e, mais adiante, abordaremos as transferências voluntárias.

4.1 Instrumentos de Transferência de Recursos da União aos Municípios

Para o Pronat, as municipalidades são as entidades executoras dos recursos destinados ao Proinf. No arranjo institucional criado, como demonstrado anteriormente, os Colegiados Territoriais são responsáveis pela gestão dos PTDRS e, conseqüentemente, pelos projetos territoriais executados pelas municipalidades em parceria com entidades privadas. Para possibilitar a transferência de recursos da União aos municípios, são utilizados dois instrumentos principais: convênios e contratos de repasse.

O convênio é um dos instrumentos legais que disciplina a transferência de recursos públicos do Orçamento Geral da União às unidades da federação. Ele geralmente tem como partícipe um órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos do orçamento da União. O estabelecimento de

convênio visa à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida obrigatória do município, sendo ele corresponsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos.

Os convênios, para fins de transferência de recursos públicos, segundo a Portaria Interministerial nº 27, de 29 de maio de 2007, visam “à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”. Sobre o mecanismo “convênio” aplicam-se, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 1, de 15 de janeiro de 1997 e o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Há ainda normatização específica, por meio da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2007. Mais adiante trataremos das implicações destas normas nos processos de celebração de convênios pelo Pronat.

O contrato de repasse é outro tipo de instrumento administrativo, que se equipara à figura jurídica do convênio, e que define a transferência de recursos da União para entes da Federação sob mediação de uma instituição financeira oficial e de caráter público federal.⁸⁴ No caso do Pronat, é a Caixa Econômica Federal que atua como agente financeiro do programa, como mandatária da União no acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas, sequenciadas de acordo com o programa de trabalho aprovado. Sobre o contrato de repasse, entre entidades federativas, aplicam-se o Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996 e a Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997.

Para que um município, integrante de um “território de identidade” da SDT/MDA, possa formalizar um convênio ou um contrato de repasse com o MDA para operacionalizar recursos do Pronat, ele deverá obedecer às condições estabelecidas pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2007, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação federal⁸⁵.

84 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estabeleceu outros mecanismos de transferências voluntárias dos recursos aos entes federativos. Antes dela, apenas era possível realizar tais transferências por meio de convênios. Esta lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

85 As condições e exigências são as seguintes: (a) demonstrar que tem receita própria, ou seja, que instituiu, previu e arrecada impostos de competência constitucional do município, comprovando por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Lei 9.473, de 22 de julho de 1997); (b) comprovar que o dispêndio com pessoal ativo e inativo não excede os limites estabelecidos a 65% do valor das respectivas receitas correntes, de acordo com o Art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei de Responsabilidade Fiscal; (c) aplicar em educação e saúde o percentual mínimo previsto em Lei Orgânica

Além das obediências às condições acima, ainda de acordo com a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2007, são requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse o cadastro do município no Siconv, o Plano de Trabalho aprovado e a Licença Ambiental⁸⁶ prévia, “quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)”. Também é exigida a “comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis (CRI) competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel”.

A celebração de convênios e de contratos de repasse exige uma contrapartida mínima do ente federativo partícipe. Esta condição é formalizada em um documento intitulado “Declaração de disponibilidade de contrapartida”, elaborado pela SDT/MDA, em observância à Lei de Diretrizes Orçamentárias. De acordo com a LDO, os municípios, ao celebrarem convênios com a União, devem apresentar uma previsão orçamentária de contrapartida, na LOA⁸⁷.

e na Constituição Federal; (d) apresentar o Certificado de Regularidade Previdenciária, exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001; (e) comprovar, com certidão negativa, regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; (f) comprovar recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública federal; (h) atestar, por meio de certidão negativa, a inexistência de pendências pecuniárias registradas no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), de acordo com o art. 6º, da Lei nº 10.522, de 2002; (i) apresentar as prestações de contas de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; (j) comprovar o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25 da Lei Complementar 101; (k) comprovar observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal, mediante o Relatório de Gestão Fiscal; (l) apresentar a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000; (m) comprovar o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000; (n) apresentar a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000; (o) apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos referidos no art. 51, §1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida Lei.

86 A Licença Ambiental é: (a) um “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor (pessoa física ou jurídica) para localizar, instalar e operar empreendimentos ou atividades que utilizam os recursos ambientais e que são consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras; ou aquelas que sob qualquer forma possam causar degradação ambiental”. Este ato é regulado pela Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente; (b) uma autorização, dada pelo poder público para uso de determinado recurso natural. (Pizzato & Pizzato, 2009).

87 Os valores a serem observados são os seguintes: (a) 3% do valor de repasse da União, para municípios com até 50 mil habitantes; (b) 5% a 10% do valor de repasse da União, para municípios situados nas áreas prioritárias das regiões de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e no Centro-Oeste; (c) 10% a 40% do valor de repasse da União, para os demais municípios.

A Portaria do MDA nº 28, de 26 de maio de 2009, altera o limite mínimo de contrapartida para 1% para 11 casos considerados específicos (doações estrangeiras, ações de assistência social e segurança alimentar, projetos produtivos em assentamentos rurais, educação básica, populações tradicionais, dentre outros), buscando estimular a participação dos municípios como partícipes de convênios e contratos de repasse do Pronat.

A Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2007 é o documento que regula, de forma bastante específica, os convênios e contratos de repasse dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com as entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. Esse documento estabelece os conceitos, as condições (de habilitação, credenciamento, contrapartida, celebração de convênios, formalização, liberação de recursos, contratação de outras entidades, acompanhamento e fiscalização, prestação de contas e outros temas) e a detalhada instrumentalização dos processos, inclusive detalhando as características e itens dos projetos e programas de trabalho. O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, no entanto, introduziu várias modificações que tornam a Instrução Normativa nº 1/1997 vigente apenas nas regras que em trata de temas distintos dos regulados pelo Decreto nº 6.170.

4.2 Implicações do Arranjo Institucional Existente

Não é nosso objetivo elaborar uma análise sobre minúcias da normatização estabelecida para a contratação de recursos do Pronat por meio de convênios e contratos firmados com municipalidades. No entanto, chamamos a atenção para complexa relação de requisitos e procedimentos necessários à operacionalização das ações. Ao contratar recursos públicos do Pronat, os municípios devem obedecer à legislação vigente, comprovando o seu estado de adimplência, além da disponibilidade orçamentária para a contrapartida. Trata-se de uma importante interface normativa instituída pela STN e incidente sobre o Pronat: como já visto, somente podem ser executores de recursos públicos do programa os municípios que cumprem seus deveres de seguridade social (Previdência Social e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, dentre outros) e promovem o equilíbrio fiscal de suas contas. Muitos projetos deixam de ser encaminhados ou são reprovados devido à inadimplência dos municípios junto aos cadastros públicos. É importante lembrar que a operacionalização dos recursos dos territórios depende principalmente da participação das municipalidades, uma vez que os territórios não são entidades jurídicas habilitadas a firmar contratos e a celebrar convênios.

Superada a etapa de atendimento aos requisitos legais, a demanda recai sobre o atendimento às especificidades para a solicitação de recursos, com o detalhamento dos projetos técnicos e dos programas de trabalho. Neste caso, incide sobre a demanda a normatização criada pela STN (Portaria nº 127)

e a normatização específica, estabelecida pela SDT/MDA com instruções que orientam, detalhadamente, os processos de submissão de propostas⁸⁸.

Além da documentação institucional, há necessidade de apresentação ao MDA, após a prévia seleção e aprovação da proposta pelo gestor do programa, no caso do Pronat, a documentação técnica referida especificamente ao projeto, objeto do convênio ou contrato de repasse. Esta documentação inclui:

- a)** Projeto Básico, incluindo plantas, orçamento detalhado, cronograma físico-financeiro e especificação técnica dos materiais e serviços a serem executados (quando for o caso);
- b)** Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração de todos os projetos (quando for o caso);
- c)** Comprovação de atendimento às diretrizes de preservação ambiental na área de intervenção, definidas pelos órgãos responsáveis (quando necessário);
- d)** Declaração de anuência com a solução adotada pela concessionária ou órgão responsável pela operação e manutenção do serviço ou equipamento (quando for o caso);
- e)** Outros documentos, se exigidos pela legislação estadual ou municipal.

Além dessa documentação, é necessário que o município e o Colegiado Territorial assinem um Termo de Gestão para gerenciamento compartilhado de bens, no caso, obras que serão feitas nos municípios, mas que devem beneficiar ao território como um todo. O documento visa a, nos termos do modelo de documento elaborado pela SDT/MDA, “garantir o usufruto dos projetos territoriais”.⁸⁹ Este termo estabelece competências para Colegiados Territoriais, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Municípios e para a entidade do Terceiro Setor que esteja envolvida na implementação do projeto.

Para os municípios, esta normatização implica custos operacionais bastante elevados. Vários problemas identificados nessa fase são relacionados à não

88 O proponente deve apresentar documentação institucional obrigatória, que deve constar do termo de posse, Carteira de Identidade e CPF do Chefe do Poder Executivo ou de seu representante legal e autoridade interveniente, quando for o caso. No caso de entidades públicas estatais, é necessário apresentar: (a) cópia da Lei de criação da entidade e de seus Estatutos; (b) cópia da publicação da nomeação do dirigente da entidade; (c) cópia da Carteira de Identidade e do CPF do dirigente da entidade.

89 Este documento intitula-se “Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009” e está disponível em: <www.mda.gov.br>.

observância dos requisitos e regras e também à insuficiência de capacidade técnica dos municípios para elaboração dos projetos e planos de trabalho conforme a normatização determina.⁹⁰ Entre as principais irregularidades observadas estão o pouco detalhamento do plano de trabalho, a apresentação de projetos básicos incompletos, a inexistência de comprovação de contrapartida e erros técnicos na elaboração dos orçamentos.

A observância da legislação e da normatização instituída para operacionalização do programa requer qualificação técnica e investimentos em termos de tempo para cumprir o conjunto de exigências estabelecido, desde a formalização da proposta de convênio ou contrato até o intrincado processo de prestação de contas. Esse investimento e a insuficiência de capacitação técnica quase nunca são fatores considerados pelos gestores públicos no momento do desenho das políticas, considerando as interfaces que obrigatoriamente têm que estabelecer com o marco jurídico vigente. Exemplo das dificuldades vividas pelas municipalidades são os processos de licitação para as obras, que demandam precisão técnica e observância severa dos procedimentos burocráticos para não infringir a legislação. As dificuldades de encaminhamento técnico correto dos processos licitatórios têm sido relatadas como principal fator gerador de atrasos na implementação dos projetos territoriais.

Outro entrave importante à contratação de recursos públicos para o Pronat, pelos municípios, tem sido a situação de inadimplência destes na apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária; na comprovação da regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e na apresentação de certidão negativa quanto a pendências pecuniárias registradas no Cadin, de acordo com o art. 6º, da Lei nº 10.522, de 2002. Ao não atenderem os requisitos mínimos previstos em lei, as municipalidades tornam-se inaptas a contratar recursos e celebrar convênios, impedindo, em razão disso, nos territórios rurais, a execução dos projetos do Proinf.

Essas exigências nos parecem coerentes com o rigor inerente aos processos de execução e controle sobre o uso de recursos públicos. O entrave, de fato, estaria na falta de capacidade administrativa (ou política) e, por vezes, financeira, dos municípios para manter seus deveres constitucionais em dia. Obviamente, ao discutir o desenho institucional do programa temos que questionar se a atribuição de função executora de recursos aos municípios é, de fato, a melhor alternativa à inexistência de reconhecimento de capacidade jurídica aos territórios rurais.

90 Parte importante das inferências apresentadas nesse Relatório decorre da leitura de documentos informais da SDT/MDA e da CEF disponibilizados na internet (como apresentações em Microsoft PowerPoint) e de relatórios de eventos que promoveram debates sobre a contratação de recursos pelo Pronat.

Nessa discussão também é importante pautar a questão da marcante falta de apropriação, pelas municipalidades, da lógica, dos objetivos e da dinâmica da política de desenvolvimento territorial. Afinal a política, por meio de seu desenho institucional, e o Pronat, pela normatização que institui, tornam os municípios atores centrais para viabilidade (realização) dos projetos territoriais. Esses projetos, junto com os Colegiados, compõem o foco dos objetivos de mudança social que buscam ser afirmados pela política de desenvolvimento territorial.

Por fim, ao tratarmos do papel das administrações locais na execução de recurso do Pronat não podemos deixar de destacar o papel do agente financeiro mediador da execução dos recursos: a CEF. São muitos problemas e entraves atribuídos à sua participação nesse processo. O principal deles se refere à alegada falta de compreensão do agente financeiro acerca das especificidades dos processos envolvidos na contratação dos recursos. Alguns projetos demandam conhecimentos técnicos específicos, muitas vezes relativos à área técnico-agrônômica; por vezes, as instalações e técnicas presentes nos projetos não atendem às padronizações exigidas em construções e procedimentos urbanos que, alegase, são as referências utilizadas pelo agente para avaliar os projetos. Os locais de instalação de equipamentos são também pontos de discórdia e conflitos entre os técnicos que elaboram os projetos e aqueles que, pela CEF, avaliam e têm a atribuição legal de aprová-los ou não. Estas particularidades têm sérias implicações sobre o tempo de avaliação dos projetos, fazendo com que o período de análise se estenda, em alguns casos, por mais de um ano, causando desestímulo por parte dos atores territoriais e, em algumas situações, inviabilizando as propostas. Os trâmites burocráticos são, por vezes, identificados como causa do descrédito dos projetos territoriais.

O arranjo institucional criado coloca os Colegiados – como gestores dos projetos territoriais e do próprio processo de desenvolvimento territorial – em uma posição difícil e delicada diante dos municípios, proponentes e executores dos projetos; e do agente financeiro, que gerencia a parte técnica e financeira para a contratação e liberação dos recursos, além de ser responsável pela avaliação da prestação de contas. Por não se constituírem como organizações formais, não possuindo, por isso, uma figuração jurídica, os Colegiados podem, tão somente, atuar como mediadores entre os seus interesses (como gestores do processo de desenvolvimento territorial) e os interesses dos Municípios e dos agentes financeiros. Nada podem fazer além de reivindicar e acompanhar o trâmite dos projetos após o investimento que fazem ao coordenar o processo de escolha e elaboração dos mesmos. Evidencia-se, nesse caso, um grave limite dado pelo desenho institucional da política de desenvolvimento territorial e, particularmente, do processo de operacionalização dos recursos do Pronat.

5. Terceiro Setor e a Execução de Recursos Públicos

As organizações sociais ou entidades privadas sem fins lucrativos ou, ainda, organizações do Terceiro Setor⁹¹ também podem receber e executar recursos públicos federais (restritos, por determinação de norma da SDT/MDA relativa à execução dos recursos do Pronat, à rubrica de “custeio”), originários de transferências⁹², para executar Ações Orçamentárias. Esses repasses são classificados como mecanismos diretos de fomento às entidades do Terceiro Setor e são regulados pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e pela Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 4 de maio de 2000, que são especificadas por legislação infraconstitucional, principalmente a que regula as diretrizes orçamentárias dos entes federativos. Os parâmetros gerais para a transferência de recursos públicos para o Terceiro Setor são estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e orientam a definição dos critérios que compõem a LDO.

De acordo com a legislação vigente, a origem das transferências voluntárias pode ser:

- a) Apresentação de uma emenda ao Orçamento Fiscal da União por um parlamentar;
- b) Aprovação de lei específica junto ao Congresso Nacional por iniciativa do Poder Executivo;
- c) Proposta ou projeto formulado pelo próprio interessado e entregue diretamente ao Ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido;
- d) O próprio Ministério ou a própria entidade que detectam a existência de necessidades ou desejam implementar programas.

No caso do Pronat é mais corrente o trâmite dos recursos por meio de proposta ou projeto formulado por entidades que compõem os territórios, que as

91 Adotaremos a designação “Terceiro Setor” para dar conta, conceitualmente, de um vasto conjunto de organizações sociais e entidades da sociedade civil que, embora privadas, têm interesse e atuam para o benefício público. O uso do termo não busca uniformizar a diversidade de tipos de organizações que podem ser abrangidas por essa designação. Adotamos as justificativas de Rubem César Fernandes para tal agrupamento: (a) todas realizam bens e serviços públicos, embora não sejam Estado; (b) também não são organizações com fins comerciais ou mercantis, pois não visam o lucro; (c) agregam princípios e ações vinculados à caridade, à filantropia, ao mecenato e à cidadania; (d) defendem uma visão integradora da vida pública, enfatizando a complementaridade entre as ações públicas e privadas. (Fernandes, 2005).

92 Essas transferências são consideradas “voluntárias”, em oposição às “transferências legais” ou “obrigatórias”. O caráter voluntário diz respeito aos recursos que são autorizados no orçamento do ente federativo e que “podem dar origem a repasses para a realização de atividades de interesse público, seja para outros entes federativos, seja para entidades privadas sem fins lucrativos” (Dias, 2008, p. 272).

submete aos Colegiados que, aprovando-as, as encaminham ao MDA. Há também casos de emendas parlamentares, mas não temos informações para identificar o percentual das mesmas no montante de recursos direcionados ao programa. Importante ressaltar que as transferências de recursos do Pronat a entidades privadas restringem-se, por determinação da SDT/MDA, aos recursos para custeio. Os recursos para investimento em infraestrutura, por meio do Proinf, somente podem ser recebidos, mediante aprovação de projetos técnicos, pelas administrações municipais.

5.1. Qualificação das Entidades Privadas do Terceiro Setor

Nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, as entidades do Terceiro Setor são⁹³ submetidas ao marco legal principalmente referido ao Direito Administrativo, que as regulamenta. Este marco legal as qualifica como entidades que possuem a finalidade de produzir bens e serviços de interesse coletivo, ou seja, devem ter “fim público”. A diversidade de entidades civis que são referidas na Constituição da República de 1988 pode ser sintetizada a partir de atributos de qualificação jurídica aplicável a estas entidades:

- a)** Declaração de utilidade pública: trata-se das sociedades civis, associações e fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os requisitos (principalmente Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, com diversas alterações ao longo dos anos; e Decreto nº 3.451, de 19 de abril de 2000, que regulamenta os termos da Lei nº 91/1935);
- b)** As Entidades filantrópicas (Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e Lei nº 8.742, de 8 de dezembro de 1993) podem ser qualificadas com atributos como o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social;

Além de Entidades Filantrópicas, as organizações do Terceiro Setor podem ser denominadas de:

- c)** Organização social (OS): “trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa

93 Tal afirmação é baseada nos argumentos de Franco (2010), quando o autor afirma que não há um critério objetivo para a delimitação e definição objetiva de “entidade do terceiro setor”. Para ele esta indefinição está expressa na ideia de “interesse coletivo” como critério diferencial dessas entidades, uma vez que “(...) quaisquer organizações produzem, a rigor, coisas de uso ou interesse coletivo, inclusive empresas”. Para Paes (2005), ainda não há, no marco jurídico vigente, uma definição exata do que seja “terceiro setor”, sua composição e áreas de atuação. Na ausência de definição predominam as interpretações e imprecisões, que podem, em muitos casos, representar entraves aos processos administrativos e ao acesso aos recursos públicos.

científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente; à cultura e à saúde” (Lei 9.637, de 15 de maio de 1998);

- d)** Organização Social de Interesse Público (Oscip): “(...) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias”, que atendam aos requisitos instituídos pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999 (que institui e disciplina o termo de parceria e dá outras providências). Essa lei sofreu alterações pela Lei 10.539 de 30 de junho de 2002, e é regulamentada pelo Decreto 3.100 de 30 de junho de 1999. Por fim, as cooperativas sociais, que nem representam um atributo nem são, formalmente, um tipo de organização do Terceiro Setor, embora sejam consideradas, informalmente, como tal (apenas se diferenciam das demais cooperativas porque tendem a ser relativamente incapazes em termos civis). São constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentando-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos (Lei 9.867 de 10 de novembro de 1999, ainda não regulamentada).

Sabe-se que a qualificação das entidades privadas é um processo bastante complexo que suscita variados questionamentos legais dadas as lacunas, imprecisões e constantes mudanças no marco jurídico que rege a existência e ação dessas entidades. Em estudo recentemente publicado, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) argumenta que:

“Em que pese a quantidade de normas vigentes no país que regulam as atividades das organizações da sociedade civil, dada a complexidade e sobreposição de normas, ainda há muitas dúvidas em relação ao que é aplicável às organizações, sem risco de eventuais questionamentos, quer seja pelas autoridades fiscais tributárias, quer seja pelo Ministério Público estadual ou mesmo pelos órgãos que fiscalizam a concessão e renovação dos títulos e qualificações que podem ser obtidos pelas organizações” (GIFE, 2009, p. 29).

Com relação às ações do Pronat, interessa-nos prioritariamente compreender a qualificação, pelo Poder Público, das Organizações Sociais (OS) e das Organizações Sociais de Interesse Público (Oscip) como entidades civis que podem receber transferências públicas para execução de projetos vinculados ao PPA. São estes os dois tipos mais comuns de entidades privadas relacionadas à execução de recursos de custeio pelo Pronat. Os convênios de repasse de recursos também podem ser celebrados com entidades beneficentes de assistência social e entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas ou não com outros títulos. Esta última qualificação abarca muitas organizações não governamentais que conveniam com MDA para executar atividades vinculadas aos recursos do Pronat.

5.2 Marco Jurídico para o Repasse e Execução dos Recursos

Com relação às OS, é a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 que as qualifica a receber transferências de recursos públicos por meio de convênios e contratos de repasse. O art. 1º desta lei afirma textualmente que “o Poder Executivo poderá qualificar como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente; à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”. Essa qualificação depende da observância de requisitos descritos e estabelecidos pela lei, destacando-se a sua finalidade não lucrativa e sua gestão atrelada a um Conselho de Administração, cuja composição deve ter entre 20% a 40% de “de membros natos representantes do Poder Público”⁹⁴.

A relação com o Poder Público é formalizada pelo “contrato de gestão”, instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para possibilitar a transferência de recursos. Este contrato regerá as relações, incluindo deveres e obrigações específicas, de ambas partes na relação estabelecida para o fomento de atividades. Cumpridos os requisitos e formalidades, “às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão” (trecho de texto da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

Quanto às Oscip, é a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que “dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”. O mecanismo legal de fomento público às atividades de Oscip relacionadas a Ações Estratégicas previstas no PPA é o “termo de parceria”, que estabelece vínculos de cooperação entre as partes (administração pública e entidade do Terceiro Setor). Nesses termos são discriminados direitos, responsabilidades e obrigações, estabelecendo-se também os parâmetros para a fiscalização de sua execução. A decisão sobre a celebração do termo de parceria é de competência do órgão estatal responsável pelo Programa componente do PPA, de acordo com o art. 8º, Parágrafo Único, do Decreto nº 3.100/1999, mediante consulta ao conselho de política pública responsável pela área, não sendo necessária a realização de licitação⁹⁵.

94 Trata-se da necessidade de representação do Estado e da Sociedade Civil.

95 Além da documentação técnica que é também exigida aos órgãos do setor público e para as entidades públicas estatais, apresentadas anteriormente, são requisitos tanto para as OS quanto para as Oscip a apresentação da seguinte documentação institucional após a aprovação da proposta de convênio, contrato de repasse ou termo de parceria: (a) cópia da Carteira de Identidade e do CPF do representante legal da entidade proponente; (b) CNPJ; (c) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, acompanhada da ata de posse da diretoria em exercício; (d) declaração do proponente de condições financeiras para

Assim como ocorre com os entes do setor público e entidades públicas estatais, também as entidades do Terceiro Setor têm que realizar uma série de procedimentos e atividades que demandam qualificação técnica, conhecimento da legislação vigente e tempo de trabalho para responder os requisitos e demandas legais. Nem sempre estas qualificações e características estão disponíveis e o processo de acesso aos recursos públicos torna-se, ao mesmo tempo, fardo e campo de aprendizado para estas organizações. Novamente, vem à discussão os custos transacionais envolvidos na empreitada. Muitas organizações têm que contratar profissionais para lidar com as exigências legais vigentes sobre os contratos, convênios e termos de parceria.

A formalização de convênios e a aplicação dos recursos que se originam deles estão submetidos à aplicação da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Não há, no entanto, consenso sobre a necessidade de realização de licitação para realizar e formalizar convênios. Isto ocorre com base na tese de que os convênios se equivalem aos contratos, aplicando-lhes, por isso, as mesmas regras. Quando há mais de uma entidade privada sem fins lucrativos aptas a realizar os objetivos do convênio, a norma tem sido a realização de processo público de seleção. A base legal de tal procedimento é o Decreto nº 6.170 (artigos 4º e 5º).

Polêmica maior envolve a necessidade das entidades do Terceiro Setor que receberam recursos se utilizarem da Lei nº 8.666/93 para realização de obras, prestação de serviços e compras. Este tem sido um dos principais entraves relacionados à operacionalização dos projetos territoriais pelo Pronat. O cerne da polêmica diz respeito à discussão sobre a possibilidade de aplicação, de forma plena, da lei de licitações pelas entidades privadas do terceiro setor. Alega-se que o art. 37 da Constituição Federal delimita a aplicação da licitação à administração pública direta e indireta dos poderes públicos dos três níveis da federação, excluindo os agentes privados. No entanto, essa não foi a tese que prevaleceu. Por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) houve alteração na Instrução Normativa nº 1/1997, incluindo a regra que obriga a realização de licitação pelas entidades privadas que receberam recursos públicos. Foi editada, então, a IN nº 3/2003, alterando a IN nº 1/1997.

arcar com a contrapartida, bem como sobre a origem dos recursos em caso de contrapartida de terceiros; (e) declaração de compromisso em caso de contrapartida oferecida em bens e serviços (se for o caso); (f) documentação da área de intervenção (se for o caso); (g) obedecer a LDO vigente e declarar disponibilidade de contrapartida; (h) declaração de funcionamento regular de Entidade Privada sem Fins Lucrativos (Lei 11.514 de 13 de agosto de 2007); (i) estar em dia com Receita Federal, FGTS e INSS; (j) apresentar certidões negativas pela PGFN/MF, Secretaria da Receita Federal, INSS, FGTS e Certidão de Regularidade; (k) os seus dirigentes não podem ser agentes públicos do Poder ou do Ministério Público, dirigentes de órgãos ou entidades da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha direta, colateral ou por afinidade (Decreto 6.619 de 29/5/2008).

Por sua vez, o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, estabeleceu a exigência de utilização do pregão, preferencialmente eletrônico, um tipo de modalidade licitatória, para que entes públicos e privados contratassem bens e serviços a partir de recursos oriundos de transferências voluntárias de recursos públicos da União, que decorressem de convênios ou instrumentos congêneres. De fato, a exigência não se limitava ao pregão eletrônico, nos casos em que coubesse esta modalidade, mas também à determinação de que todas as contratações por entes públicos e privados fossem realizadas, doravante, por processo de licitação pública. Estas regras foram revogadas para as entidades privadas sem fins lucrativos pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007⁹⁶, que determinou a substituição da licitação, tornada não obrigatória, pelo instrumento da cotação prévia de preços antes das contratações. Este decreto, por fim, estabelece os critérios legais para a celebração, acompanhamento e prestação de contas dos convênios. Esta regulamentação possui a qualidade de introduzir transparência às ações públicas, flexibilizando procedimentos ao mesmo tempo em que cria instrumentos para tornar públicas, por meio da internet, as informações relativas aos convênios e as entidades privadas sem fins lucrativos que acessam recursos governamentais por meio de transferências voluntárias.

Com relação aos mecanismos de controle dos convênios, a SDT/MDA e a CEF, em suas orientações, mantém o disposto na IN nº 1/1997 no que diz respeito à prestação de contas dos convênios e contratos de repasse, uma vez que o Decreto nº 6.170/2007 regula questões mais gerais⁹⁷.

As exigências são diversificadas e complexas, requerendo capacidade técnica e dispêndio de tempo para evitar imprecisões e lacunas, que podem resultar em não aprovação dos processos de prestação de contas.

5.3 Implicações do Arranjo Institucional Criado

Para as entidades do Terceiro Setor que executam recursos públicos, o cumprimento desta regulamentação implica disponibilidade de qualificação técnica para atender às exigências dos processos de contratação, transferência e presta-

96 Que, por sua vez, já sofreu alterações pontuais pelos Decretos nº 6.619, de 2008; nº 6.428, de 2008; nº 6.497, de 2008.

97 Desta forma, o processo de prestação de contas dos convênios e contratos envolve os seguintes procedimentos: (a) relatório de execução físico-financeira; (b) demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferência, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos de recursos não aplicados; (c) relação de pagamentos em ordem cronológica; (d) relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União; (e) extrato da conta bancária específica do período que se estende do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e, se for o caso, a conciliação bancária; (f) cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o objeto do convênio for a realização de obras ou serviços de engenharia; ; (g) cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para a sua dispensa ou a sua inexigibilidade, conforme o caso, com o respectivo embasamento legal quando o conveniente pertencer à Administração Pública.

ção de contas dos recursos contratados. Além de capacitação técnica, a operacionalização das transações implica dispêndios financeiros, necessários à realização dos convênios e contratos. Esses processos demandam tempo de trabalho e, não raramente, a contratação de profissionais especializados, principalmente na etapa da prestação de contas. Os requisitos legais à formalização dos contratos e convênios e à prestação de contas são variados e complexos. Para as entidades do Terceiro Setor, estes requisitos representam uma significativa mudança institucional em relação aos seus padrões e práticas costumeiras, instituídas para lidar com recursos e geralmente vinculadas a exigências mais flexíveis de projetos de cooperação técnica. Além disso, ao receber recursos públicos para a prestação de serviços, essas entidades passam também a assumir os riscos inerentes aos processos de estabelecimento de relações de trabalho por meio de terceirizações, manejo de recursos de acordo com rubricas preestabelecidas e, principalmente, prestação de contas.

Ao descentralizar suas ações e delegar determinadas funções e atividades a entidades do Terceiro Setor, o Estado responsabiliza essas entidades, que passam a ser regidas pelas mesmas normas que regulam o comportamento do administrador público.

As obrigações das entidades do Terceiro Setor quando operacionalizam ações com recursos públicos são relativas: (a) à probidade administrativa e financeira no que se refere à governança, patrimônio e uso de recursos; (b) às atividades executadas; (c) aos resultados alcançados. O Estado só delega competências a entes da federação, mas as entidades do Terceiro Setor podem assumir algumas atribuições. Ao assumirem o "papel do Estado" na execução de determinados serviços e ações públicas recaem sobre elas as mesmas normas que recaem sobre o administrador público lógico. Essas obrigações, que estão sob contrato de repasse ou convênio de realizarem licitação e/ou pregão eletrônico para contratar serviços ou realizar compras, têm sido apontadas como um entrave operacional à realização das atividades que utilizam recursos do Pronat. Alega-se que os contratos de repasse e os convênios, em suas atuais normatizações, são instrumentos que dificultam e tornam as operações onerosas, sob o ponto de vista destas organizações, para a operacionalização de recursos públicos a serem executados por entidades do Terceiro Setor. Além de limitar a abrangência das entidades que podem ser qualificadas para acessar os recursos, a normatização vigente impõe uma infinidade de requisitos e procedimentos burocráticos que tornam os processos excessivamente demorados e custosos, por vezes inviabilizando a prestação de serviços e compra de material de custeio. Sabemos, no entanto, que esta normatização é essencial para garantir o cumprimento dos princípios da publicidade e da probidade com a coisa pública.

A Lei Geral de Ater – Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 – enveredou por esta alternativa ao criar uma adequação na lei que rege contratos e licitações, possibilitando que haja dispensa de licitação à contratação de prestação de servi-

ços de Ater, alterando o art. 24, introduzindo um inciso que cria um novo caso de exceção à exigência da licitação. Trata-se de uma nova condição legal, que busca proporcionar a um leque maior de entidades e organizações da sociedade a possibilidade de executar recursos públicos (desde que atendam aos critérios estabelecidos pela lei) para participarem da prestação de serviços, também os tornando, supostamente, mais bem aplicados em termos de sua idoneidade e publicidade, sob o princípio da ampla concorrência. A consequência de tal procedimento, fundamentado na nova condição legal pode ser o privilegiamento, que pode se desdobrar em processos que facilitam a utilização inadequada de recursos públicos, favorecendo ações clientelísticas. Ainda não há condições de avaliar a eficácia da medida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas geralmente estabelecem relações tensas e complexas com o marco legal do qual têm origem e no qual se fundamentam. Parte importante destas tensões é oriunda da confrontação inevitável entre novas normas, regras ou instituições estabelecidas pelas políticas públicas e as tradições que se firmam ao longo do tempo, estabelecendo-se como uma cultura jurídica e política. Um marco jurídico sempre delimita as fronteiras entre costumes, tradições e as regras que pretendem se afirmar como universais e legítimas, de modo a possibilitar a afirmação da ordem social que as origina e fundamenta. No entanto, a legitimidade das leis é não algo dado a priori, mas uma qualidade configurada nos processos sociais. Por seu turno, a universalidade das concepções, dos procedimentos e das práticas estará sempre em confronto com as identidades diversas que revelam e se fundamentam em valores específicos. Estas características estão presentes na política de desenvolvimento rural com enfoque territorial implementada desde 2003 pelo MDA.

Percorremos, neste texto, as trajetórias históricas que explicam como todo um corpo jurídico foi se estabelecendo ao longo do tempo em nosso país – incluindo reconhecimento da agricultura familiar, a legislação agrária, sindical, a cooperativista e o marco normativo da educação do campo, bem como as normas da política de desenvolvimento territorial – para compreender os limites e potenciais que o marco legal oferece a essa política.

A análise apresentada ao longo do presente capítulo evidencia que a política de desenvolvimento territorial tem por fundamento uma nova visão do mundo rural e das possibilidades de seu desenvolvimento. Esta visão inclui o reconhecimento, ainda que parcial, da diversidade de modos e formas de viver nos espaços rurais, informando um tipo de leitura que busca tornar as intervenções públicas mais complexas e apropriadas às especificidades locais ou territoriais. Esta inovação cognitiva demanda a relativização do papel da inovação técnica dos processos produtivos para a promoção do desenvolvimento, fundamento principal das políticas agrícolas de modernização, marca histórica da intervenção do Estado brasileiro nos espaços rurais principalmente a partir da década de 50 do século passado. Ao considerar o mundo rural como “espaço de vida”, a política de desenvolvimento territorial propõe e coloca em execução um modelo de fomento e de apoio público à organização e à participação política, objetivando que os atores que vivem em territórios onde predomina a agricultura de base familiar possam expressar em projetos técnicos e políticos suas demandas e planos

de desenvolvimento. Neste sentido, o reconhecimento político do ator social destas ações é fundamental. As ações políticas desse segmento que vem sendo reconhecido como “agricultores familiares” foram e ainda são responsáveis pela afirmação da identidade política deste ator, ao mesmo tempo em que constroem, por meio da interação com as políticas públicas, o reconhecimento público de suas especificidades.

É neste sentido que a política de desenvolvimento territorial não pode ser compreendida sem que a cotejemos com o marco legal que normatiza as relações do Estado com os agricultores familiares, problematizando os limites do enquadramento estabelecido para esta categoria, visto que ele, como demonstramos, representa um foco de conflito com a diversidade de atores sociais que podem ser capturados pela designação “agricultor familiar”, embora suas experiências econômicas, sociais e culturais transcendam o conceito. Ao mesmo tempo em que inclui, a política tende a limitar a expressão dos grupos sociais de agricultores que ainda estão à margem da capacidade de organização política e expressão de demandas. Embora a participação cidadã tenha guarita no marco legal vigente, este mesmo marco não tem condições de delimitar as condições necessárias à participação política e à representação de seus interesses, uma vez que estes não emergiram claramente no espaço público, não conseguem se fazer representar (Offerlé, 1998). Este nos parece ser um importante desafio à política de desenvolvimento territorial que tem por fundamento os mecanismos de gestão social. Também procuramos confrontar o desenho da política e suas intenções com a legislação agrária vigente, visto que o fortalecimento e o apoio à organização política dos agricultores de base familiar tende a gerar mais demanda por acesso à terra e apoio estatal à vida e produção sustentáveis.

Entendemos que a inovação conceitual – e paradigmática – desta política enfrenta a vigência e legitimidade da visão do rural como espaço isolado, atrasado e subordinado aos espaços urbanos. Esta construção social da inferioridade do rural e da necessidade de sua padronização/modernização aos moldes das formas urbanas de organizar a economia e a vida tem expressão no marco legal e representa um pano de fundo onde se desenrolam os atritos com o conjunto de normas vigentes. É desta forma que a política e suas concepções enfrentam os limites impostos por antigas – mas ainda vigentes – concepções de rural, de desenvolvimento, além da força que nossa tradição municipalista impõe em termos de limites à afirmação das novas institucionalidades propostas.

Ao longo da análise empreendida, pudemos identificar que os atritos entre a política de desenvolvimento territorial e o marco legal vigente ocorrem em relação a dois principais campos de interação, referidos às ações de implementação e operacionalização. O primeiro campo diz respeito aos processos de participação cidadã em mecanismos de gestão social de políticas públicas.

De acordo com o desenho da política, esta participação deve ocorrer por meio dos Colegiados Territoriais que, para se tornarem politicamente legítimos têm que constituírem-se paritários e representativos da diversidade de atores sociais presentes nos territórios. Como afirmamos, o desafio dos colegiados é exatamente a construção de sua pluralidade e representatividade, qualidades que, a princípio, não encontram impedimentos no marco jurídico vigente. A análise da legislação vigente demonstra que a ausência de formalização jurídica dos territórios e de seus colegiados representa um limite às suas ações, na medida em que suas deliberações são consideradas, pelas normas vigentes, apenas recomendações ou orientações. Esta característica tem impacto sobre a capacidade dos colegiados territoriais possibilitarem um tipo de participação cidadã que possua real capacidade de influenciar processos de mudanças nos territórios rurais. A ausência de formalidade jurídica e de caráter deliberativo tem potencial de fragilizar a legitimidade política dos colegiados territoriais.

O segundo campo de atritos é o referido ao marco legal que regula a transferência de recursos públicos a unidades da federação ou a entidades privadas no contexto das políticas públicas de caráter descentralizado. A operacionalização das transações para a transferência de recursos aos projetos territoriais e às ações que visam à manutenção das ações dos colegiados abrange muitas questões e implica domínio das minúcias que envolvem os contratos de repasse e os convênios que as possibilitam. Dada a complexidade das exigências normativas, são comuns as situações de atraso nos repasses, inviabilização de projetos territoriais e não contratação de recursos. Para as organizações da sociedade civil que operacionalizam localmente a política, os processos demandam qualificação específica e tempo, dificultando e desestimulando seu engajamento.

Como gestores dos projetos territoriais e dos planos de desenvolvimento dos quais derivam, os colegiados, pelo marco legal vigente, têm que se submeter a diversas relações em que não têm poder decisório ou deliberativo. Geram-se dependências e atritos principalmente com os municípios, que são oficialmente, por determinação normativa, os gestores dos recursos oriundos da União. Uma vez que os recursos públicos não podem ser transferidos aos Colegiados, por não possuírem personalidade jurídica, o arranjo institucional criado descentraliza certas atribuições e responsabilidades, mas não confere poder decisório aos mesmos. Este é um impasse importante para a política.

Por fim, consideramos que o caráter inovador e experimental do desenho da política coloca desafios importantes à renovação do marco legal referido às possibilidades de ação pública para promoção do desenvolvimento rural.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ABRAMOVAY, Ricardo, SCHRODER, Mônica e MAGALHÃES, Reginaldo (2006a). O processo de constituição dos territórios rurais. Fipe e MDA/SDT.

ABRAMOVAY, Ricardo. (2001). *Conselhos além dos limites*. Estudos Avançados, São Paulo, n.15, v.43, p. 121-140, dez.

ABRAMOVAY, Ricardo (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

ABRAMOVAY, Ricardo; BENGOA, José, BERDEGUÉ, Julio; ESCOBAR, Javier; RANA-BOLDO, Cláudia; HAVNGORG, Helle Munk e SCHJETMAN, Alexander. (2006) Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. Presentation de libro organizado por José Bengoa. In <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2006/Movimientos_sociales_gobernanza_ambiental_desarrollo_territorial.pdf>. Acesso em: 12 dez. de 2008.

ABRUCIO, Fernando (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Sonia Fleury. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

ACSELRAD, Henry.(2006) Território, localismo e política de escalas. In: Acselrad, Henry; Mello, Cecília C. A.; Bezerra, Gustavo N. *Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garamond.

AFONSO, José R. (2004) Brasil: um caso à parte. *Regional Seminar on Fiscal Policy*, XVI, Santiago de Chile.

ARRETCHE, Marta (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan.

AVELAR, Lúcia (2007). Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro; Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora da Unesp.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, M. L. D. (2005). Democracia, participação e seus fundamentos teóricos. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, número especial.

BITTENCOURT, Gilson (2001). *Cooperativas de Crédito Solidário. Constituição e funcionamento*. 2ª ed. revisada. Brasília: Nead. (Estudos NEAD, 4).

BOBBIO, Norberto (1989). *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB-Pólis.

BORSÓI, Zilda M; TORRES, Solange D. A. *A política de recursos hídricos*. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev806.pdf>. Acesso em 2 fev. 2010.

BOURDIEU, Pierre (1989). *O poder simbólico*. São Paulo: Difel/Bertrand Brasil.

BOURDIN, Alain. (2001) *A questão local*. Tradução Orlando dos Reis. Rio de Janeiro: DP&A Editora.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário (2008). *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: por um Brasil Rural com Gente*. Relatório Final. Brasília: MDA/CONDRAF.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais* (2005). Brasília: SDT/MDA, 30p. (Série Documentos Institucionais, 2).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*. (2005a). Brasília: SDT/MDA, 32p. (Série Documentos Institucionais, 3).

BRONZO, Carla (2007). Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In: Fahel, Murilo; Neves, Jorge A. B. (Orgs.). *Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas.

CAMARGO, Aspásia. (1986). A questão agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964). In Boris Fausto (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 3º Vol. São Paulo, Difel, 1986.

CAZELLA, Ademir A. e BURIGO, Fábio (2009) Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. *Política e Sociedade*. Vol. 8. UFSC.

CAZELLA, Ademir A. (2007). Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva. Texto apresentado ao XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Londrina.

COMPARATO, Fábio K. (1997) Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de política pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 86, n. 7.

CORTES, Sonia M. V. (2002). Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde". *Sociologias*, Porto Alegre, v. 7.

CUT/Contag (1998). *Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil*. São Paulo: CUT/Contag.

DIAS, Marcelo M. (2004). *As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)*. 199 f. Tese (Doutorado). Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

DIAS, Maria T. F. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DOMINGUES, José M. (2005). *Sociologia e modernidade: para entender a sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ECHEVERRI, Rafael (2009). Experiencias Legislativas en Desarrollo de los Territorios Rurales y Lecciones para Brasil *Caso de Colombia, España, México y Guatemala*. Relatório Final SDT/MDA- IICA.

EVANS, Peter. (2003) Para além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre. v. 5, n. 9, jan./jun.

FARIA, Carlos A. P. (2003) Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Campinas, v. 18, n. 5, fev.

FAVARETO, Arilson (2006a). A abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mudança institucional ou inovação por adição? Trabalho apresentado no *XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*.

FAVARETO, Arilson (2006b). Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *In Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n.21, v.62, out.

FERNANDES, Rubem C. (2005). O que é terceiro setor?. In: IOSCHPE, Evelyn B. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE).

FLORES, Murilo. 2007. La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. *In Revista Opera*, no. 7. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

FONTE, Maria e RANABOLDO, Claudia. 2007. Desarrollo rural, territórios e identidades culturais. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. In *Revista Opera*, no. 7. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

FRANCO, Augusto. (2010) *Terceiro setor: uma nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento*. Disponível em: <<http://augustodefranco.com.br/>>. Acesso em 24 jan.

GIDDENS, Anthony (1991) *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora da Unesp.

GIFE. Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. (2009). *Perspectivas para o marco legal do Terceiro Setor*. São Paulo: GIFE, 74p.

HAESBAERT, Rogério. (1997) *Desterritorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste*. Niterói: Editora da UFF

HAESBAERT, Rogério. (2004) *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HAESBAERT, Rogério. (2005) Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo

HOBBSBAWN, Eric (1984). Introdução: a invenção das tradições. In Hobsbawn, Eric; Ranger, Terence. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salette. (Orgs.). (2002). *Educação do Campo: Identidades e Políticas Públicas*. 2ª ed. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo. (Coleção Por uma Educação do Campo, 4),

LEAL, Vitor Nunes (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-ômega.

LEITE, Sérgio et all. (2004). *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora da Unesp

LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. (2006). *Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Editora da Unesp.

LUHMAN, Niklas. (1983) *Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 volumes.

LUZZI, Nilsa (2008). O debate agroecológico brasileiro: uma discussão a partir dos EBAAS e da experiência do PTA/FASE. 32º. *Encontro Anual da ANPOCS*. In www.anpocs.org.br

MAGDALENO, Fabiano S. (2005) O território nas constituições republicanas brasileiras. *Investigaciones Geográficas*, México-DF, n.57, p. 114-132.

MARTINS, José de Sousa (2010). *O cativo da terra*. São Paulo: Contexto. 9ª ed. Revista e ampliada.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1983). *A questão da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: FFCL/USP (dissertação de mestrado).

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1989). *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1995). *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses. O PCB e a formação de classes no campo*. Campinas: Unicamp. Tese de Doutorado.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (2001). "Sem terra", "assentados", "agricultores familiares": considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. IN Giarraca, Norma (org). *Una nueva ruralidad em America Latina?* Buenos Aires: Clacso.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (2009). Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. Texto apresentado no II Taller de la Red de Desarrollo Rural y Políticas Públicas del Cono Sur. Buenos Aires: Clacso

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná (2008). Levantamento, revisão e sistematização bibliográfica da literatura internacional sobre marcos jurídicos do enfoque territorial. OPPA/IICA. Relatório

OFFE, Claus (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OFFE, Claus (1999). A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. Tradução Eduardo César Marques. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: Enap.

PAES, José. E. S. (2005). Terceiro setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. *Fórum Administrativo – Direito Público*, Belo Horizonte, v.5, n.48, p. 5093-5098, fev.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sergio (1998). Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In Luiz Flávio de Carvalho Costa e Raimundo Santos (orgs), *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad.

PIERUCCI, Antonio Flávio (1998). Secularização em Max Weber: Da contemporânea serventia de voltarmos a acessar aquele velho sentido. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Jun , v.13, n.37.

PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques (2008). *Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil (6ª. Ed).

PIZZATTO, Luciano; PIZZATTO, Rachel (Orgs.). *Dicionário socioambiental brasileiro*. Curitiba: Tecnodata Educacional, 2009.

Rocha, Maria Regina T e Filippi, Eduardo E. (s/d). Políticas para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil, propostas e fundamentos. In <<http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/494.pdf>>. Acesso em 02 de fev. de 2009.

SCHNEIDER, Sergio (2010). Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v.30, n.3, p. 511-531, jul./set.

SILVA, José A. (1997) *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Saraiva.

SILVA, Plácido (2007) *Vocabulário jurídico*. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense.

SINGER, Paul (2008). Entrevista. *Estudos Avançados*, vol.22, n.62, abril.

SOUSA SANTOS, Boaventura. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez. (Col. Para um Novo Senso Comum, 4).

SOUZA, Celina (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41.

SOUZA, Celina. (2006) Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.

SOUZA, Celina (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização, *In Ciência e Saúde Coletiva* 7 (3).

STEIN, Leila de Menezes (1991). *Sindicalismo e corporativismo na agricultura brasileira (1930-1945)*. São Paulo, PUC Dissertação de mestrado

SUNKEL, Osvaldo. (1999) Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; Sola, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: Enap.

TATAGIBA, I. *A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política*. 2003. Campinas. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas.

TEIXEIRA, Elenaldo. (2001). *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA.

THOMPSON, Edward P. (1987) *Senhores e Caçadores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

VEIGA, José Eli da (2001). Desenvolvimento territorial no Brasil. Do entulho varguista ao zoneamento ecológico econômico. Trabalho apresentado no *XXIX Encontro da Anpec*, disponível em www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf, acesso em 14/12/2008.

VEIGA, José E. (2002). A face territorial do desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, p. 5-19, Set.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel (2009). *O mundo rural como um espaço de vida*. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, coleção Estudos Rurais.

WEBER, Max. (1998) *Economia y Sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura, 1998 (2ª. Ed).

ANEXOS

Quadro 1. Resoluções do CNDRS (1999-2003) que normatizam e ou regulam programas de políticas públicas

NÚMERO DA RESOLUÇÃO	DATA DA ASSINATURA PELO PRESIDENTE DO CONDRAF	DATA DA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO	CONTEÚDO
6	22/2/2001	15/3/2001	Estabelece diretrizes para normas internas de seleção e titulação de beneficiários da reforma agrária
15	10/5/2001	25/5/2001	Estabelece critérios para seleção de municípios a serem apoiados pelo Pronaf para implantação de projetos de infraestrutura e serviços municipais, bem como define contrapartidas dos municípios que participam ou vierem a participar do referido Programa
16	10/5/2001	22/5/2001	Dispõe sobre o Reconhecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
27	28/11/2001	15/3/2002	Modifica critérios para seleção de municípios a serem apoiados pelo Pronaf para implantação de projetos de infraestrutura e serviços municipais, bem como define contrapartidas dos municípios que participam ou vierem a participar do referido Programa, estabelecidos pela Resolução nº 15 de 10 de maio de 2001
28	28/2/2002	2/4/2002	Estabelece premissas para que conselhos de desenvolvimento rural infranacionais sejam reconhecidos pelo CNDRS

Quadro 2. Resoluções do CNDRS (1999-2003) que propõem políticas públicas de desenvolvimento rural

NÚMERO DA RESOLUÇÃO	DATA DA ASSINATURA PELO PRESIDENTE DO CONDRAF	DATA DA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO	EMENTA / CONTEÚDO
12	7/3/2001	5/4/2001	Agenda para a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, adequada à realidade da agricultura familiar
13	7/3/2001	5/4/2001	Estabelece diretrizes para Ação Integrada de Assistência Técnica,
14	14/3/2001	27/4/2001	Dispõe sobre o Projeto de Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural
21	10/10/2001	20/12/2001	Dispõe sobre a aprovação do Programa Jovem Agricultor Empreendedor
26	28/11/2001	17/1/2002	Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar, no âmbito do MDA
32	4/12/2002	23/12/2002	Aprova a 3ª Versão do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS e dá outras providências

Quadro 3. Resoluções do CONDRAF entre 2003 e 2009.

NÚMERO DA RESOLUÇÃO	DATA DA ASSINATURA PELO PRESIDENTE DO CONDRAF	DATA DA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO	EMENTA / CONTEÚDO
34	3/12/2003	19/12/2003	Cria o Comitê Permanente do Fundo de Terras e do Reordenamento Agrário do Condráf
35	10/1/2004	11/2/2004	Aprova o Regimento Interno
36	16/2/2004	18/2/2004	Dispõe sobre o Calendário Anual de Reuniões do Condráf em 2004
37	16/2/2004	18/2/2004	Estabelece procedimentos operacionais das ações de Assistência Financeira a Projetos de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais no apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, por intermédio do Pronaf
38	16/2/2004	25/3/2004	Cria o Grupo Temático de Institucionalidade para Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável do Condráf
39	5/4/2004	7/4/2004	Cria o Comitê Permanente de Infraestrutura e Serviços do Condráf
40	5/4/2004	7/4/2004	Cria o Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural do Condráf
41	5/4/2004	7/4/2004 e 14/4/2004	Cria o Grupo Temático de Educação do Campo do Condráf
42	13/7/2004	14/7/2004	Aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária
43	13/7/2004	14/7/2004	Modifica a composição do Grupo Temático de Educação do Campo criado pela Resolução nº 41 do Condráf
44	13/7/2004	14/7/2004	Cria o Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do Condráf

45	13/7/2004	14/7/2004	Modifica a composição do Comitê Permanente de Assistência Técnica e Extensão Rural instituído pela Resolução nº 40 do Condraf
46	13/7/2004	14/7/2004	Modifica a composição do Comitê Permanente do Fundo de Terras e do Reordenamento Agrário, instituído pela Resolução nº 34 do Condraf
47	16/9/2004	23/9/2004	Cria o Grupo Temático de Juventude Rural do Condraf
48	16/9/2004	23/9/2004	Diretrizes e Atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS, nos
49	26/11/2004	23/11/2004	Recomendações sobre o Programa Nacional do Biodiesel
50	16/2/2005	17/2/2005	Dispõe sobre o calendário anual de reuniões do Condraf em 2005
51	16/2/2005	17/2/2005	Cria o Grupo Temático do Biodiesel do Condraf
52	16/2/2005	17/2/2005	Aprova recomendações do Condraf para as institucionalidades territoriais de desenvolvimento rural sustentável
53	15/3/2005	28/3/2005	Altera a competência e composição do Comitê Permanente do Fundo de Terras e do Reordenamento Agrário, instituído pela Resolução nº 34 do Condraf
54	12/7/2005	13/7/2005	Cria o Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial do Condraf
55	12/7/2005	13/7/2005	Define o acompanhamento do Condraf aos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas – ONU
56	12/7/2005	13/7/2005	Define o apoio institucional do Condraf ao Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável

57	12/7/2005	13/7/2005	Altera a competência, a composição e o prazo de vigência do Grupo Temático de Educação do Campo instituído pela Resolução nº 41, de 5 de abril de 2004, do Condraf
58	2/2/2006	7/2/2006	Dispõe sobre o Calendário Anual de Reuniões do Condraf em 2006
59	21/6/2006	15/8/2006	Reinstala o Grupo Temático de Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável do Condraf
60	19/12/2006	11/1/2007	Dispõe sobre o Calendário Anual de Reuniões do Condraf em 2007
61	5/6/2007	18/6/2007	Propõe a inclusão do Programa de Fortalecimento do Cooperativismo da Agricultura Familiar, no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011.
62	5/6/2007	18/6/2007	Propõe a inclusão do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, no âmbito do Plano Plurianual - PPA 2008-2011
63	19/12/2006	13/7/2007	Aprova Recomendações e Proposição sobre o Programa Nacional de Educação do Campo
64	5/6/2007	27/7/2007	Cria o Comitê de Agroecologia, do Condraf
65	18/12/2007	3/1/2008	Dispõe sobre o Calendário Anual de Reuniões do Condraf em 2008
66	2/9/2008	20/11/2008	Cria o Grupo Temático de Juventude Rural do Condraf
67	27/5/2008	23/6/2008	Acesso ao Programa Nacional de Crédito Fundiário por beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária em decorrência de caso fortuito ou força maior.
68	.	.	.
69	19/5/2009	5/6/2009	Aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e dá outras providências
70	20/5/2009	5/6/2009	Altera a composição e o prazo de vigência do Grupo Temático Juventude Rural instituído pela Resolução nº 66, de 2 de setembro de 2008, do Condraf





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