

# POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS: O CASO DO TERRITÓRIO SUL-LITORÂNEO NO ESPÍRITO SANTO

*Political development of rural territories: the case of the South coastal territory in Espírito Santo*

Leonardo Rauta Martins<sup>1</sup>

Izabele Fernanda Silveira Vieira<sup>2</sup>

## Resumo

A apropriação dos conceitos de Território e Desenvolvimento Sustentável na orientação e formatação de políticas públicas é cada vez mais frequente no Brasil. O presente artigo se propõe a refletir sobre a Política de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT), implementada pelo Governo Federal, especialmente no que se refere aos desafios presentes entre a concepção da política, em geral realizada na esfera macro, e sua aplicação prática no Território, aplicada na esfera micro. Para tanto, é utilizada a experiência prática na articulação das políticas públicas que deram origem ao território sul-litorâneo do Espírito Santo, relacionando-a a discussão teórica realizada no campo das ciências sociais, em especial, na sociologia rural.

**Palavra-chave:** Desenvolvimento sustentável; Território; PRONAT.

## Abstract

The appropriation of concepts of territory and Sustainable Development in orientation and formation of public policy is increasingly common in Brazil. This article aims to reflect on the Policy Development of Rural Territories (PRONAT), implemented by the Federal Government, particularly with regard to the challenges of the present conception of politics generally performed in macro sphere, and its practical application in territory, applied to the micro sphere. Therefore, the practical experience in the articulation of public policies that led south-coastal territory of the Espírito Santo, relating it to the theoretical discussion in the field of social sciences, especially in rural sociology is used.

**Keywords:** Sustainable development; Territory; PRONAT.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais, CPDA/UFRRJ. E-mail: [rauta.martins@gmail.com](mailto:rauta.martins@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Sociais, CPDA/UFRRJ. E-mail: [representar.mg@hotmail.com](mailto:representar.mg@hotmail.com).

## **INTRODUÇÃO**

Ao completar uma década de esforços para a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) faz-se necessário proceder numa reflexão a respeito dos avanços, retrocessos e desafios para a aplicação desta política na esfera do Território. O presente artigo se propõe a discutir alguns aspectos desta política pública com vistas a contribuir com agentes públicos e movimentos sociais envolvidos na condução e execução da mesma. A partir da experiência nos processos que culminaram na formação do território sul-litorâneo no Espírito Santo, realizamos um estudo de caso, o qual envolve um diálogo entre a experiência prática no território e a literatura sobre o tema.

Primeiramente, buscamos abordar a gênese da noção de desenvolvimento sustentável e a sua apropriação por movimentos sociais, destacando o papel da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) neste processo. Em seguida, tratamos da Política de Desenvolvimento Territorial desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e seus desdobramentos na região sul do estado do Espírito Santo, com a formação do território sul-litorâneo. Por fim, são tecidas algumas considerações a título de conclusão sobre os temas abordados nas seções anteriores.

## **DESENVOLVIMENTO COMO QUESTÃO**

As últimas décadas do século XX foram marcadas por uma profusão de teorias do desenvolvimento, com graus de elaboração diferenciados. Não é nossa intenção trabalhar cada uma delas de forma isolada, mas confrontar duas destas teorias: a do desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico e a do desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>.

Durante muitos anos sobressaíram-se de maneira hegemônica, no campo da economia e da política, teorias que explicavam o processo de desenvolvimento das nações pautando-se por seu crescimento econômico. Esta concepção orientou a maioria dos países na formulação de suas políticas internas e externas com efeitos perversos sobre os países subdesenvolvidos, tais como, a concentração da riqueza e a produção da pobreza-dilema inconciliável do capitalismo-(RAUTA RAMOS, 2011); a criação e o reforço das desigualdades regionais (BACELAR, 2008); a apropriação privada de recursos da natureza (MOREIRA, 1995) e; finalmente, a própria destruição do meio ambiente e os conflitos que este tipo de prática enseja junto às comunidades tradicionais, entendidas enquanto

---

<sup>3</sup> Embora seja forçoso reconhecer a apropriação do conceito de desenvolvimento sustentável pelas grandes empresas multinacionais, na sua origem, o mesmo representava um contraponto ao paradigma desenvolvimentista em curso à época.

agrupamentos humanos cuja reprodução social depende essencialmente dos recursos naturais existentes num dado território.

Para Favareto (2007), os primeiros sinais de questionamento ao paradigma desenvolvimentista surgem na década de 1930. Autores como Upton Sinclair, entre outros, lançam diversos questionamentos, por exemplo, em relação as condições de trabalho e a saúde dos alimentos, entre outras produções que provocaram gradativas mudanças no pensamento e, por conseguinte, nas instituições.

De acordo com Hespanhol (2007), a década de 1960 pode ser considerada um marco em relação às discussões sobre a questão ambiental e à utilização dos recursos naturais no âmbito da comunidade internacional. Para o autor, a preocupação com tais aspectos culminou na Conferência de Estocolmo, em 1972, onde foi criado o termo ecodesenvolvimento em contraposição ao modelo desenvolvimentista posto em prática pelas nações centrais do capitalismo.

O modelo de desenvolvimento, baseado apenas em indicadores econômicos foi duramente criticado durante a Conferência de Estocolmo, onde se propunha a compatibilidade entre crescimento econômico e proteção ambiental, até aquele momento postas como questões inconciliáveis (HERCULANO, 1992). Agregando outras dimensões ao debate, como a cultura e a política, o conceito de ecodesenvolvimento foi substituído pelo de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, segundo o relatório Brundtland <sup>4</sup>, é definido como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem às suas” (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1988, apud HERCULANO, 1992, p.11). Assim, para a ONU, tratava-se de reduzir o ritmo de exploração da natureza, de forma a salvaguardar recursos para as gerações que se seguiriam.

Como preliminarmente indicado, a alteração nos conceitos utilizados no campo ambiental, não se configura apenas em uma questão semântica, o termo desenvolvimento sustentável, mostra-se mais abrangente agregando à dimensão ambiental outros elementos, como por exemplo: a sustentabilidade cultural, econômica, social e política.

Dois aspectos sobressaem nesta nova discussão do desenvolvimento: o primeiro deles é a dissociação das ideias de desenvolvimento e crescimento, e o segundo mostra-se na alteração dos portadores da ideia de desenvolvimento, visto que tal noção passa a incorporar

---

<sup>4</sup> O “Relatório Brundtland”, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, foi produzido em 1987, pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD. Constituída após a Conferência de Estocolmo, tal comissão era formada por 21 países membros da ONU e presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, tendo funcionado entre os anos de 1938 e 1987.

o discurso dos movimentos sociais deixando de ser monopólio da ciência (FAVARETO, 2007). Este processo ficou evidente tanto em conferências internacionais (Eco 92<sup>5</sup> e a Rio+20<sup>6</sup>), quanto nos debates paralelos organizados por movimentos sociais, em que foram compartilhadas experiências de resistência à expropriação capitalista, com destaque para diversas lutas sociais que têm como ponto de convergência a preocupação com a saúde do planeta.

No Brasil, a discussão em torno do chamado desenvolvimento sustentável foi apropriada por diferentes movimentos sociais. Alguns diretamente vinculados à questão da preservação e defesa do meio ambiente e, outros chamados, pela conjuntura de época, a “ambientalizarem” suas discussões incorporando em suas pautas a questão ambiental (ACSERALD, 2010). Como dito anteriormente, o termo desenvolvimento sustentável abrange outras esferas para além da questão ambiental, como, por exemplo, aspectos econômicos, culturais e sociais. Sob essa acepção, a questão ambiental tem o mérito de tornar-se elemento comum às diferentes pautas dos movimentos, sejam eles do campo ou da cidade. Esse elemento comum rompe, em alguma medida, com uma espécie de “isolamento” ou “segmentação” destes diferentes movimentos integrando neste aspecto as diferentes lutas sociais, o que poderia levar a construção de uma unidade política.

Uma das críticas elaboradas à concepção de desenvolvimento sustentável expressa pelas Nações Unidas no Relatório Brundtland, diz respeito à naturalização da apropriação privada dos recursos da natureza. Ou seja, bens que deveriam estar à disposição da sociedade são apropriados privadamente pelo capital internacional para gerar lucro aos acionistas de grandes empresas. Isso tudo a despeito da pobreza e das desigualdades sociais às quais estão submetidas amplas parcelas da classe trabalhadora - característica intrínseca do capitalismo, chamado por Gorender (1998) de capitalismo real, numa analogia ao que os críticos denominam socialismo real.

---

<sup>5</sup> “Eco 92”, “Rio 92” e “Cúpula da Terra” são os termos pelos quais a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad) ficou conhecida. O respectivo evento ocorreu, na cidade do Rio de Janeiro/ Brasil, 20 anos após a Conferência de Estocolmo. Nele foi acordado que os países em desenvolvimento deveriam receber apoio financeiro e tecnológico para alcançarem um modelo de desenvolvimento que seja sustentável, inclusive com a redução dos padrões de consumo.

<sup>6</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio + 20, como ficou conhecida, foi um evento realizado em 2012, também na cidade do Rio de Janeiro. Tal evento marcou os vinte anos da “Eco 92” e, teve por objetivo renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, e avaliar o progresso e as limitações na implementação das decisões tomadas na conferência anterior. A Rio +20 teve como temas centrais: A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

## O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA APROPRIAÇÃO POR PARTE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS QUE PENSAM O RURAL BRASILEIRO: O CASO DA CONTAG

Em seu livro *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em questão*, Favareto (2007) assevera que a ideia de desenvolvimento rural envolve a manifestação de um processo de características mais gerais, que seria o desenvolvimento, processado em um domínio específico, neste caso nas áreas rurais. Neste sentido, a expressão Desenvolvimento Rural Sustentável seria uma derivação, fruto da noção de Desenvolvimento Sustentável, expressa na Comissão Brundtland (1987), aos contextos rurais.

Durante a década de 1990 emergiram na cena política internacional uma série de atores sociais que, em paralelo à realização das conferências oficiais, discutiram a questão ambiental em fóruns específicos (PORTO-GONÇALVES, 2011). No mesmo período, muitos movimentos sociais “ambientalizaram” suas pautas de reivindicação, incorporando a discussão do Desenvolvimento Sustentável aos temas que caracterizavam estes movimentos.

Tomamos como caso concreto a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), entidade sindical formada por 26 Federações Estaduais e mais de 4.500 Sindicatos de Trabalhadores Rurais em todo o país. A CONTAG constitui-se a maior entidade sindical da América Latina, tendo atuado nas principais lutas sociais travadas no Brasil nas últimas décadas. Após o golpe de 1964, a entidade teve sua diretoria cassada pelo regime militar e suas atividades foram rigorosamente controladas. Apesar da perseguição política e ideológica, a CONTAG não somente resistiu, com também contribuiu significativamente para o processo de redemocratização do Brasil. Na década de 1990, auge das reformas neoliberais e da criminalização dos movimentos sociais no país, a entidade propôs um projeto político nacional: o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS). Este Projeto é resultado de anos de discussão e sistematização das demandas dos trabalhadores rurais e de diversas lideranças aglutinadas no movimento sindical. Tal iniciativa ganha corpo e estatuto de projeto político em 1995, no 6º Congresso Nacional da CONTAG, iniciando em âmbito nacional uma série de encontros, seminários e pesquisas, contribuindo para o fortalecimento de suas principais pautas. O PADRSS surge em contraposição às políticas neoliberais implementadas por sucessivos governos, levando a um determinado processo de “modernização” da agricultura brasileira, visto pela CONTAG (1999, p. 2) como um processo “conservador, parcial, excludente e ecologicamente insustentável que acelerou a exclusão social e a degradação ambiental no campo brasileiro”.

A construção coletiva de um projeto político desta importância mostra-nos quão forte foi a apropriação da noção de desenvolvimento rural sustentável por parte do movimento sindical de trabalhadores rurais, além de marcar a institucionalização de tal conceito e, por conseguinte, sua centralidade nas ações estratégicas desse movimento.

Pode-se afirmar que das experiências práticas dos movimentos sociais e da elaboração de intelectuais atentos ao contexto das lutas sociais, emerge a noção de desenvolvimento rural sustentável, como aquele que

[...] deve incluir crescimento econômico, justiça, participação social e preservação ambiental. Este desenvolvimento deve privilegiar o ser humano na sua integralidade, possibilitando a construção da cidadania. Neste caso, as questões econômicas têm que estar articuladas às questões sociais, culturais, políticas, ambientais e às relações sociais de gênero e raça (CONTAG, 1999, p. 04).

Para a CONTAG e seus Sindicatos

[...] não há desenvolvimento no meio rural sem educação, saúde, garantias previdenciárias, salários dignos, erradicação do trabalho infantil e escravo, respeito a autodeterminação dos povos indígenas e a preservação do meio ambiente (idem, p. 06).

O exemplo da CONTAG é apenas um dentre vários que poderiam ser citados. Sua adoção neste artigo tem por objetivo elucidar a incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável na pauta das organizações sociais, o que nos permitiria ter uma ideia da dimensão deste processo em várias organizações com atuação no campo. Processo este, que também pode ser evidenciado nos próprios documentos produzidos nos últimos 10 anos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>7</sup>.

#### A ESFERA MACRO: O TERRITÓRIO ENQUANTO UNIDADE DE PLANEJAMENTO

O Brasil é um caso singular quando se trata de políticas para a agricultura. Isto pode ser evidenciado quando se observa a existência de dois ministérios para tratar o tema no âmbito do Governo Federal: o Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este último criado por pressão dos agricultores familiares que não encontravam no MAPA, de orientação patronal, apoio necessário para o desenvolvimento de políticas específicas para a agricultura familiar. A situação inconciliável e a forte pressão dos movimentos sociais deram origem ao novo

---

<sup>7</sup> Nos últimos 10 anos o CONDRAF foi palco de intensos debates sobre o mundo rural em seus múltiplos aspectos, a pluralidade e intensidade dos debates são fruto da conjuntura de época e da diversidade de instituições que compõem o órgão colegiado. Para aprofundar tema, C. f. Mattei (2010).

ministério ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A forma contra-hegemônica que marcou a criação do MDA, fez com que, historicamente, este ministério mantivesse diálogo constante com os movimentos sociais, percebendo na luta destes atores os elementos essenciais para a construção de uma nova geração de políticas públicas para o campo.

Em 2003, o MDA empreendeu uma estratégia de desenvolvimento pautada no reconhecimento e consolidação dos territórios de identidade rural. Tal estratégia alicerçou-se no fortalecimento da gestão social destes territórios; no pacto social entre agentes públicos e sociedade civil e; no fortalecimento e apoio aos projetos de desenvolvimento, sobretudo àqueles relacionados às cadeias produtivas da agricultura familiar (MDA, 2010). A ideia central neste processo era superar a abordagem setorial das políticas públicas construindo-as de “baixo para cima” com a participação da sociedade.

Como parte desta estratégia, o MDA passou a apoiar a criação de territórios de identidade, entendidos como

Espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (CONDRAF, 2005).

A abordagem de enfoque territorial no campo das políticas públicas, especificamente relacionada ao desenvolvimento rural, é uma experiência relativamente recente no Brasil que teve sua história marcada pela centralidade das políticas, o clientelismo e os desequilíbrios entre as diferentes regiões (ARAÚJO, 2008).

O modelo de desenvolvimento territorial apoiado pelo MDA buscou nas experiências europeias, especialmente no programa Leader, os elementos para pensar uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Na Europa, a discussão emergiu a partir da necessidade de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, partindo das premissas de que a agricultura não era mais a principal atividade e que a área rural já se compunha de um espaço multifuncional, com destaque para seu papel na paisagem e na oferta de serviços turísticos, especialmente o turismo rural (MEDEIROS & DIAS, 2011 apud SARACENO, 1994). As intervenções materializadas em políticas públicas buscavam, frente a essa realidade, constituir um novo padrão de ruralidade aproveitando o patrimônio cultural existente, o que por seu turno, contrariava a tendência de igualar desenvolvimento e urbanização (MEDEIROS & DIAS, 2011 apud VEIGA, 2003).



No Brasil, a discussão em torno do papel das áreas rurais no desenvolvimento nacional tem sido realizada em diferentes espaços, dos quais se destaca o CONDRAF. Os principais debates deste Conselho, fruto das experiências de um amplo leque de organizações sociais e agentes públicos e do trabalho intenso de diferentes câmaras setoriais ao longo dos anos, foram sistematizados originando o texto da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDDBR). Espera-se com esta política, reposicionar estrategicamente o meio rural, com prioridade a um processo de crescimento econômico; ampliação da justiça e inclusão social; respeito às condicionalidades ambientais; preservação do patrimônio cultural; e consolidação da democracia. Processo em que o rural é entendido com um espaço de vida e de relação privilegiada com a natureza e onde a vida social é animada por grupos locais (CONDRAF, 2010).

#### A ESFERA MICRO: O TERRITÓRIO SUL-LITORÂNEO NO ESPÍRITO SANTO

Historicamente a região que veio a compor o território sul-litorâneo no Espírito Santo possuía muitas afinidades entre municípios por conta de seu passado comum, do qual se destaca a presença jesuítica na região e posteriormente a imigração europeia no século XIX.

Os municípios desta parte do Espírito Santo apresentam características muito semelhantes, em que se destacam:

- a estrutura fundiária em que predomina a pequena propriedade;
- o desenvolvimento da pesca artesanal organizada a partir das comunidades de pescadores (nos municípios litorâneos);
- as organizações sociais vinculadas aos agricultores e pescadores (um tecido social composto por Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Colônias de Pesca e pelo Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo-Mepes);

Em janeiro de 2007 começou a ser discutida a integração regional dos municípios que atualmente compõem o território sul-litorâneo do Espírito Santo, no intuito de fomentar, organizar e potencializar o processo de desenvolvimento local sustentável. Foram seis meses de reuniões, oficinas, seminários, estudos, articulações, mobilizações e construções coletivas que resultaram na caracterização de um ambiente propício à implementação de processos de desenvolvimento relacionados à sustentabilidade.

O território sul-litorâneo é constituído pelos municípios de Anchieta, Guarapari, Piúma, Iconha, Itapemirim, Marataízes, Presidente Kennedy e Rio Novo Sul, todos localizados ao sul do estado do Espírito Santo. Na maioria desses municípios destaca-



se a forte presença da agricultura familiar e da pesca artesanal. Na agricultura, os principais produtos cultivados são: café, banana, cana, mandioca, frutas e flores, além do desenvolvimento da pecuária de leite e de corte. A atividade da pesca é também muito relevante para a composição da receita dos municípios, em especial nos municípios de Anchieta e Itapemirim que estão entre os maiores produtores de pescado do estado.

Os recursos naturais são abundantes e diversificados em toda a extensão do território capixaba, o que potencializa diversas atividades econômicas, especialmente o turismo praiano e de montanhas. As atividades relacionadas as práticas de artesanato e ocupações rurais não-agrícolas têm ganhado, cada vez mais, relevância nos municípios supracitados, denotando a existência de um processo crescente de pluriatividade, onde os agricultores buscam, em atividades não-agrícolas ou alheias à propriedade, as condições indispensáveis à sobrevivência do grupo familiar (SCHNEIDER, 2001).

O reconhecimento do território sul-litorâneo, por parte do Governo Federal, aconteceu em dezembro de 2007 após cerimônia de entrega da proposta de criação do mesmo ao representante da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). Acreditava-se que tal reconhecimento representaria um aporte de recursos financeiros e humanos ao território, garantindo a construção dos planos e estudos aprofundados acerca da realidade dos municípios que compõem o respectivo território e a implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da agricultura na região. Isto não ocorreu, uma vez que, a estrutura que ministério dispunha no Espírito Santo mostrou-se insuficiente para atendimento das demandas originárias do território. A ausência e mesmo a alta rotatividade de consultores e assessores técnicos territoriais, juntamente com a escassez de recursos de custeio, corroboraram para que, durante muito tempo, o apoio no próprio processo de organização não se efetivasse (construção dos planos, elaboração e acompanhamento de projetos, etc.). Desta forma as discussões no território ficaram prejudicadas e, na maioria das vezes, ocorriam sem um direcionamento efetivo.

A ausência desse suporte não impediu totalmente a continuidade das ações com enfoque territorial, ao contrário, fez com que diversos parceiros nos municípios fossem acionados. Assim, várias entidades tais como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anchieta e Piúma, a Secretaria de Agricultura de Anchieta, o escritório do INCAPER<sup>8</sup> em Iconha, entre outras, disponibilizaram desde apoio técnico até recursos financeiros para o custeio das ações.

---

<sup>8</sup> Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural.

No ano de 2010 houve um aumento no quadro de servidores da delegacia federal do MDA no Espírito Santo, com a contratação de profissionais comissionados e funcionários de carreira. Em paralelo, via “entidades parceiras”<sup>9</sup>, foram contratados consultores estaduais e assessores territoriais. O capital humano e os recursos de custeio possibilitaram um maior acompanhamento das ações e diminuição do espaço entre as atividades.

Em 2011, após eleições presidenciais, haviam muitas expectativas em relação às mudanças no Governo Federal, ao redirecionamento dos programas, dos projetos territoriais e das agendas já pactuadas. Entretanto, novamente o processo não avançou como esperado e as expectativas dos movimentos sociais em relação à continuidade ou mesmo reestruturação da Política de Desenvolvimento Territorial não se materializaram. O Decreto nº 7.568 da Presidência da República, assinado em 16 setembro de 2011, suspendendo o repasse de verbas públicas federais às ONGs em todo país veio a somar o quadro de dificuldades estruturais enfrentadas na execução da política. Esta medida produziu efeitos na organização do território. Foram bloqueados os recursos deliberados pelo colegiado e executados por organizações atuantes no território, bem como congelados os recursos de convênios, o que impediu o custeio das ações referentes à organização territorial e ao pagamento dos assessores técnicos, até então realizado via “entidades parceiras” (contratação indireta).

Ao que parece, o caráter esporádico que tem assumido as ações do território, motivado pela ausência de recursos financeiros, os conflitos de agenda e mesmo o atraso na liberação de recursos oriundos dos projetos aprovados pelo território tem sido fatores de desmotivação à participação social (PLURAL, 2011).

Entre os impasses presentes na Política de Desenvolvimento Territorial, referente à realidade analisada, mas em alguma medida aplicável a outros territórios, destacam-se:

- a descontinuidade nas ações do território;
- a dependência de recursos do Governo Federal para implementação das ações estratégicas propostas pelo colegiado territorial;

---

<sup>9</sup> Trata-se de organizações da sociedade civil com experiência em elaboração de políticas públicas e gestão de projetos que concorriam em chamadas públicas abertas pelo MDA, contratando assessores para atuar nos territórios, executando ações, tais como seminários, reuniões, entre outras atividades pactuadas em plano de trabalho.

- a burocracia enfrentada pelas organizações sociais e mesmo pelas prefeituras para liberação dos recursos junto à Caixa Econômica Federal (por onde passa obrigatoriamente os recursos de custeio e investimento);
- a alta rotatividade das representações do poder público no colegiado, compostas em sua maioria por profissionais de cargos comissionados;
- a baixa capacidade técnica dos envolvidos no processo e o local periférico que ocupa a Política de Desenvolvimento Territorial junto às agendas das organizações que compõem o colegiado do território e;
- a ausência de um marco jurídico/normativo que viabilize a execução prática de projetos efetivamente territoriais e independentes de uma ou outra prefeitura.

Além destes impasses, pode-se citar ainda a não superação do viés produtivista da Política de Desenvolvimento Territorial e a concepção predominante do rural associado estritamente ao espaço da produção agrícola.

A despeito das discussões realizadas no plano nacional, o que se percebe é a que política em questão, implantada pelo MDA, encontra diversas limitações. Destacamos, a título de exemplo, a composição dos colegiados territoriais, aos quais foi atribuída a tarefa de promover a integração entre espaços urbanos e rurais. Estes, a despeito desta tarefa, privilegiam explicitamente organizações/órgãos com atuação no campo, notadamente na agricultura. Dados do território sul-litorâneo, extraídos do Sistema de Gestão Estratégica do MDA (SGE), mostram que dos 29 assentos na plenária do colegiado, 09 são ocupados pelo poder público e 20 pela sociedade civil. Todos os assentos ocupados pelo poder público têm como representantes as Secretarias de Agricultura e/ou Pesca dos municípios. Da mesma forma, os assentos destinados à sociedade civil são ocupados predominantemente por associações e cooperativas formadas por agricultores familiares e pescadores, por representantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e das Colônias de Pescadores. Esta situação evidencia que, mesmo objetivando superar o viés reducionista que associa os espaços rurais exclusivamente à agricultura, e que pensa o desenvolvimento do campo apartado da cidade, a própria estrutura de operação da Política de Desenvolvimento Territorial não avança neste quesito.

A qualidade da participação política e a capacidade de intervenção das organizações que compõem a plenária do colegiado necessitam ser problematizadas:

[...] 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 limitações para a 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 (MEDEIROS & DIAS, 2011 apud BOURDIEU, 1989).

Aos elementos presentes na reflexão de proposta por Medeiros & Dias (2011), soma-se a centralidade ou não da Política de Desenvolvimento Territorial nas agendas de trabalho das organizações sociais que compõem o colegiado. Se estas instituições participam do colegiado, mas não percebem tal Política como algo estratégico, capaz de promover mudanças significativas no país, sua contribuição no debate já nasce comprometida. A presença no colegiado de entidades que não estão preparadas tecnicamente ou dispostas a contribuir com a discussão territorial faz com que o debate seja monopolizado por um grupo restrito de organizações que, no limite, pode utilizar da estrutura do colegiado para reforçar seus próprios interesses.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Política de Desenvolvimento Territorial, decorridos 10 anos do início de sua implantação, segue permeada por inúmeros desafios e expectativas. Contrariar séculos de políticas autoritárias e setoriais constitui um desafio para esta geração e as que se seguirão. Entre a esfera macro (onde estão sendo pensadas as estratégias do programa) e a esfera micro (onde elas estão sendo implantadas) há um abismo, seja em capital financeiro para tocar as ações, seja em capital social para aglutinar atores e promover o debate necessário. A ausência de recursos materiais e humanos precisa ser enfrentada pelos gestores da Política de Desenvolvimento Territorial, sob pena de arrefecimento dos atores sociais envolvidos, os quais não conseguem visualizar os resultados concretos da mesma. Trata-se de um cenário complexo que envolve problemas constantes em relação à contratação de assessorias para atuar nos territórios, à ausência crônica de recursos para ações e aos muitos trâmites burocráticos criados em torno da construção e execução dos projetos territoriais. Tais pontos, embora discutidos exaustivamente entre gestores e demais atores sociais, até o presente momento, não foram equalizados pelo Estado. Apesar de todas estas limitações é possível afirmar que, a Política de Desenvolvimento Territorial pode, a longo prazo, constituir-se numa nova forma de organizar a sociedade e de formular políticas públicas, com a participação efetiva da sociedade civil. Em paralelo, estas organizações sociais ao participar do colegiado e dos diferentes espaços de gestão, fortalecem sua capacidade de intervenção na realidade, socializando estratégias de luta, promovendo a formação política e ainda

reforçando práticas democráticas, o que por sua vez, possibilita pautar a própria democracia enquanto um valor da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estud. av.** vol.24, n°. 68, pp.103-119.2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Painel “O Brasil Rural que queremos”**. Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Olinda, PE, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTAVEL. Resolução CONDRAF n° 52 de 16 de fevereiro de 2005. **Aprova Recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/52>>. Acesso em: 01/07/2014.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTAVEL. Resolução CONDRAF n°. 75 de 28 de abril de 2010. **Aprova a proposta da política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e seu debate público**. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_75\\_-\\_Aprova\\_PDBR.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/Resolu%C3%A7%C3%A3o_75_-_Aprova_PDBR.pdf)> Acesso em: 01/07/2014.

CONTAG. **Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília:** Contag, 1999 (Impresso).

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp/Iglu, 2007.

GORENDER, Jacob. O marxismo no final do século XX. In: COGGIOLA, O. (Org.). **História e Revolução**. São Paulo: Xamã VM editora, 1998. pp. 15-30.

HERCULANO, Selene. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Miriam (Coord.). **Ecologia, Ciência e Política: participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan. 1992. pp. 9-46.

HESPANHOL, Antônio Nivaldo. Agricultura, desenvolvimento e sustentabilidade. In: MARAFON, J. G; RUA, J; RIBEIRO M. A. **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Eduerj. 2007. pp. 179-198.

MATTEI, L. **Institucionalidade e Protagonismo Político: Os 10 anos do Condraf**. 2.ed. Brasília: MDA, 2010.

MEDEIROS, Leonil de Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, v. 13. 2011. pp. 127-242.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Colegiados Territoriais**: Guia para a Organização Social dos Territórios. Documento de apoio n°. 05, 2010.

MOREIRA, Roberto José. Renda da natureza e territorialização do capital: reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura**, vol. 04, julho. 1995. pp. 89-111.

PLURAL COOPERATIVA DE PESQUISA, CONSULTORIA E SERVIÇOS. **Relatório técnico**. n° 01. 2011. pp. 1-17.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

RAUTA RAMOS, Maria Helena. **Questão Ambiental e suas determinações estruturais**. Curso de Desenvolvimento Local e Meio Ambiente/Emescam. Vitória. 2011. pp. 1-16.

SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16. 2001. pp. 164-184.

SGE (Sistema de Gestão Estratégica). Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/cr/cr\\_re/](http://sge.mda.gov.br/cr/cr_re/)> Acesso em 03/03/2013.