

**Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento
Territorial**

***Social Management and Public Policies of Territorial
Development***

Alan Ferreira de Freitas

Universidade Federal de Viçosa
<http://lattes.cnpq.br/2230622615262524>
freitasalan@yahoo.com.br

Alair Ferreira de Freitas

Universidade Federal de Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/6833944545421796>
alairufv@yahoo.com.br

Marcelo Miná Dias

Universidade Federal de Viçosa
<http://lattes.cnpq.br/2282213279382586>
minad@ufv.br

Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial¹

Social Management and Public Policies of Territorial Development

Resumo

Recentemente a unidade administrativa de intervenção das políticas públicas de desenvolvimento rural passou a ter como foco o território. O objetivo deste trabalho é analisar como a mudança de abordagem destas políticas implica em desafios e possibilidades à sua gestão social. Este recorte analítico perpassa o papel assumido pelas institucionalidades participativas e a criação de arranjos institucionais para garantir a participação social na elaboração e execução de políticas públicas. Por meio da análise do desenho institucional da política de desenvolvimento territorial no Médio Rio Doce, localizado em Minas Gerais, observou-se a ênfase no processo de participação da sociedade civil organizada na gestão e avaliação da política. Não obstante, ao mesmo tempo em que o território pode despertar iniciativas de indução da dinamização econômica e criar arranjos institucionais para qualificar sua gestão, se ampliam as dificuldades devido à abrangência geográfica e os conflitos de interesse, impondo limites à consolidação de ações territoriais.

Palavras-Chave: Desenvolvimento territorial, gestão social, políticas públicas.

Abstract

Recently the administrative unit of the intervention of public policies for rural development has focused on the territory. The purpose of this paper is to analyze how the change in approach of these policies implies challenges and possibilities of its social management. This analytical clipping runs through the role assumed by participatory institutions and the creation of institutional arrangements to guarantee social participation in drawing up and implementing public policies. Through the analysis of the institutional design of the territorial development policy in the Medium Rio Doce, located in Minas Gerais, noted the emphasis in the process of participation of organized civil society in the management and policy evaluation. Nevertheless, while the territory can awaken induction initiatives of economic dynamism and create institutional arrangements to qualify its management, expand the difficulties due to geographical coverage and conflicts of interest by imposing limits on the consolidation of territorial actions.

Keywords: Territorial development, social management, public policy.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos vêm ganhando legitimidade a necessidade de se repensar o modelo de desenvolvimento rural adotado no Brasil e, mais do que isto, reorientar as formas de intervenção do Estado e as políticas públicas². A mudança do enfoque sobre as políticas aplicadas ao meio rural começou a ganhar força no Brasil na segunda metade da década de 1990 sob os efeitos das alterações na forma de gestão do Estado. Sobretudo com o incremento do papel das recém-criadas agências de regulação e do processo de descentralização, isso fez com que os governos locais ganhassem novas atribuições (SCHNEIDER, 2004).

A transferência de responsabilidades de Estados, antes tão centralizados, valorizou crescentemente o “local” como referência de gestão; no caso brasileiro, o município. É a convergência desses fatores, portanto, que tem introduzido o desenvolvimento local como uma das noções que gradualmente orientam diversas iniciativas, governamentais ou não (NAVARRO, 2001).

O debate sobre o desenvolvimento rural assumiu um importante lugar no meio acadêmico e na agenda da administração pública, no contexto da descentralização política³ e do processo decisório, recebendo impulsos decisivos através da constituição de 1988. Esse contexto de acordo com Graziano da Silva (2001) gerou maior reconhecimento político-administrativo aos municípios, conferiu bases jurídicas ao processo de transferência de recursos e, pelo menos na retórica, buscou aprofundar a participação dos atores envolvidos na formulação dos planos e projetos de desenvolvimento.

Foi neste contexto que a participação social se inseriu nos discursos políticos e se incorporou aos processos de formulação de políticas públicas, configurando-se como elemento fundamental da (re)democratização da gestão pública. A ligação entre processos de desenvolvimento, intensificação da participação social e aperfeiçoamento das estratégias de governança local, sedimentados por uma radicalização democrática, consistiu na principal arma política para revalorizar o mundo rural (NAVARRO, 2001). Nesse período, apresentou-se como foco dos programas públicos os processos de gestão social protagonizados por institucionalidades participativas que possibilitariam a interação e o envolvimento dos atores sociais no processo de decisão sobre os rumos do desenvolvimento rural.

Sob este contexto e com a emergência da abordagem territorial atribuída às políticas de desenvolvimento rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde o território rural é assumido como recorte geográfico de planejamento e gestão da ação pública, surge à necessidade de estudos específicos sobre as relações estabelecidas entre agentes da sociedade civil e do Estado, bem como o papel desempenhado por ambos no processo de elaboração, gestão e avaliação das propostas de desenvolvimento.

Este trabalho traz como objetivo compreender a dinâmica participativa que caracteriza o desenho institucional da política de desenvolvimento territorial, focando os desafios enfrentados por um território rural para consolidar a dinâmica de gestão social dessa política pública. Algumas questões orientam esta discussão: Os territórios constituídos a partir da política de territórios rurais do MDA estão potencializando suas ações em nível territorial e superando o caráter municipal historicamente construído pelas políticas públicas? Quais desafios à consolidação do desenvolvimento territorial e da gestão social desta política?

Para compreender e responder os questionamentos toma-se como referência empírica a dinâmica de desenvolvimento territorial empreendida no Território Médio Rio Doce, localizado no estado de Minas Gerais. O estudo deste território em específico nos permite compreender mais detalhadamente como a gestão social da política de desenvolvimento territorial acontece na prática. Pretendemos ao longo do texto trazer considerações teóricas que demonstrem o que diz a teoria em termos de desenvolvimento territorial e dos arranjos institucionais, o que é traduzido em termos de política pública e, por fim, como esta discussão está sendo assimilada no caso em questão.

Foi desenvolvida uma pesquisa descritiva a partir do método de estudo de caso, onde foram analisados documentos (atas e relatórios) do colegiado de desenvolvimento territorial do referido território e o trabalho de Dias (2008) como fonte de dados secundários⁴. Dados primários foram coletados com a aplicação de dez (10) entrevistas de roteiro semi-estruturado direcionadas a representantes do colegiado territorial em Julho de 2009. O tratamento dos dados se deu com base na técnica de “análise de conteúdo”, tendo como referência Bardin (2009).

O artigo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção parte das discussões sobre a mudança da gestão municipal do

desenvolvimento rural, geralmente em torno dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS para a gestão social dos territórios rurais, no intuito de garantir um panorama inicial sobre a constituição de institucionalidades participativas como instrumento de gestão de programas e políticas públicas de apoio ao meio rural. A terceira seção traz breves considerações para se entender o desenvolvimento territorial e principalmente os territórios rurais enquanto construção social dos atores locais e como unidade de planejamento e gestão governamental. A quarta seção apresenta o desenho institucional que norteia o processo de gestão social da política de desenvolvimento de territórios rurais. A quinta seção analisa as dinâmicas participativas e os desafios enfrentados na consolidação da gestão social do território Médio Rio Doce. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

2 INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

É sob o contexto da descentralização da gestão das Políticas Públicas que as institucionalidades participativas, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, surgem e gradualmente se legitimam como espaços que possibilitam a busca dialogada de soluções aos problemas trazidos pela sociedade civil organizada e pelo próprio governo. Estas instituições, conceituadas por Evans (2003: 23) como “deliberativas”, fornecem, “bases mais sólidas para avaliar as prioridades de desenvolvimento, [...] dando aos cidadãos a oportunidade de exercer a capacidade humana fundamental de fazer escolhas”.

Para Sen (1999) fazer escolhas deve fazer parte das prioridades dos processos de desenvolvimento, o que quer dizer remover as restrições dos atores. A restrição das escolhas que os indivíduos fazem também resultam de opressões políticas e sociais e implica em restrição de participação na vida em comunidade ou na autonomia nas escolhas que se referem a vida. Criar condições para que o indivíduo possa fazer escolhas, decidir o rumo da sua própria vida, é ampliar suas liberdades. Essa é uma importância declarada das instituições deliberativas como proposto por Evans (2003).

Na perspectiva das instituições deliberativas proposto por Evans (2003), pode-se identificar o surgimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) como instrumentos de gestão social de políticas públicas. De acordo com o Dias (2006), estes conselhos têm sua emergência vinculada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Onde a normatização do programa previa que:

[...] os recursos da linha “infra-estrutura e serviços municipais” só seriam acessados por municípios que criassem conselhos de desenvolvimento rural. A partir de 1997 proliferam conselhos municipais em resposta à demanda do PRONAF. Dessa forma, eles se desvinculam inicialmente da dinâmica social muitas vezes criada pelas organizações locais ou pelos movimentos sociais da agricultura familiar (DIAS, 2006: 127).

Estas institucionalidades, quando pensadas para além de simples espaços que visam operar recursos públicos, podem se configurar como espaços decisórios sobre os rumos do desenvolvimento das regiões rurais, expressando um potencial para ativar e ampliar a capacidade produtiva, bem como potencializar a participação dos diversos atores na implementação das políticas públicas e na promoção do desenvolvimento. Não obstante, vale ressaltar que vários estudos, como o de Abramovay (2001) sobre os CMDRS, afirmam que estes espaços estão, de certo modo, esvaziados, e questionam sua relevância enquanto fóruns democráticos de elaboração de políticas públicas. Avaliando a ação desses conselhos, Abramovay identificou que:

[...] o maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam. Os conselhos contam para isso com preciosa base técnica e com organizações representativas que são seu maior trunfo (ABRAMOVAY, 2001: 137).

Uma questão de fundo perpassa o desenho institucional de políticas públicas (como o Pronaf): a crença de que a promoção do desenvolvimento passa por mecanismos de gestão social e pelo fortalecimento de organizações que, ao representarem interesses enraizados em demandas locais, possibilitem a apropriação das políticas públicas aos seus contextos particulares.

A criação e o fortalecimento de instituições locais tornaram-se ideias-força na elaboração, execução e gestão de políticas públicas. Esta mudança no papel do Estado e de sua ação fez com que se cristalizassem ao menos duas ideias

consensuais: (a) isolado o Estado não é capaz de garantir bem-estar à sociedade; e (b) a participação efetiva dos beneficiários das políticas públicas potencializa bons resultados em processos de promoção do desenvolvimento. A “adequação das instituições” a este ideário vem se tornando paradigma dominante na formulação de políticas na agenda do desenvolvimento internacional. De acordo com Peter Evans (*op.cit*), para estas políticas é estratégico a constituição de instituições locais que sejam capazes de fortalecer mecanismos de governança. Estas ideias situam-se no contexto atual de revisão das teorias de desenvolvimento.

[...] a teoria do desenvolvimento começou a se desviar do “fundamentalismo do capital”, primeiramente enfatizando a “tecnologia”, e posteriormente, o papel de ideias que de forma mais geral enfocam as instituições. Esse movimento reforçou a convicção de que a qualidade de instituições básicas de governança deveria ser considerada o elemento chave para fomentar o crescimento (EVANS, 2003: 20).

A constituição de institucionalidades participativas deve garantir e promover um ambiente adequado à consolidação de uma participação efetiva, associada ao desenvolvimento de capacidades, como sugerido por Sen (1999). Na visão de Evans (2003), a efetiva participação social requer um contexto sólido de instituições formais. A formação deste tecido institucional fortalecido é referida à capacidade local de assumir como próprias as institucionalidades formalizadas, conferindo um caráter local e reconhecível aos processos de inovação que buscam reformular arranjos produtivos, meios de comercialização e até modos de vida em sociedade.

Apesar dos grandes desafios ainda enfrentados pelas institucionalidades que visam garantir, em nível de município, a gestão do desenvolvimento rural, o MDA por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT a partir de 2003, ao reformular a Linha Infra-estrutura e Serviços do Pronaf, criou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Assim, de acordo com o trabalho de Kyota (2007: 26), “através da SDT, foi proposto algo ainda mais ambicioso para os agricultores familiares” no que tange a gestão do desenvolvimento rural: apoiar processos de desenvolvimento territorial, nos quais o território é composto por vários municípios com características socioculturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares. Lança-se a partir daí questionamentos sobre as formas com que os arranjos institucionais já constituídos se comportariam para garantir a coesão e fortalecer o tecido social de um território e,

por sua vez, enfrentar os desafios que surgem decorrente da mudança de concepção do desenvolvimento. Estas questões requerem reflexões sobre o processo de desenvolvimento territorial e sua dinâmica de gestão social.

3 O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITORIOS RURAIS

Ao analisar o conceito de região, Bourdieu (1989), traz contribuições importantes para iniciar as discussões sobre a ideia de território. Segundo o autor, o conceito de região parte de uma validade, que é em primeiro lugar uma representação do real, da região. O território, ou região, mais que uma definição política e/ou econômica, é visualizada como um importante espaço para valorização da expressão popular da cultura e dos laços entre os atores, isso quer dizer que não possui validade apenas normativa ou adjetiva, ou seja, o território não existe simplesmente porque alguém, ou uma política, o definiu desta forma.

Bourdieu (1989) propõe um olhar além das fronteiras políticas ou administrativas da região e questiona abordar ou denominar uma região apenas no sentido administrativo do termo. O autor questiona a fronteira (delimitação geográfica) como produto de ato jurídico de delimitação, que produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto desta. Destarte, o território é apresentado como construção social, pois “o que faz a região não é o espaço mais sim o tempo a história, ou seja, os produtos históricos das determinantes sociais” (Bourdieu, 1989: 115). O desenvolvimento territorial não pode, desta forma, ser implantado apenas por decreto. Deve ser uma construção dos atores sociais, mesmo que políticas públicas possam estimulá-los e mobilizá-los.

Pecqueur (2005) apresenta o território sob duas perspectivas: O “território dado” e o “território construído”. O primeiro trata-se apenas da delimitação de um espaço geográfico, de uma região como forma de garantir a criação de um território institucional, a criação do território seria induzido por fins político-institucionais. O segundo refere-se à constituição do território como resultado de um processo de construção pelos atores locais. As dinâmicas e as relações de reciprocidade já existentes delimitam os vínculos entre os atores no território.

Complementando a abordagem de Bourdieu (1989), Pacqueur (2005), do mesmo modo, aponta o território como um espaço construído histórica e socialmente. Tonneau e Cunha (2005:46) acrescentam novos elementos a esta

discussão, afirmando que no território os laços de proximidade têm a função de promover a dinamização econômica e “[...] é, também, produto do entrelaçamento de projetos individuais e coletivos, em que se instituem processos de identificação e de negociação dos interesses comuns e conflitantes”. Nessa concepção a noção de território está atrelada a um processo específico de aproveitamento e produção de capital social, interpretado em termos das possibilidades de ação coletiva que se funda em laços de proximidade, reciprocidade e confiança mútua (TONNEAU; CUNHA, 2005).

Quando uma região é identificada como território, as forças sociais ali existentes e antes amortecidas deparam-se com a oportunidade de serem descobertas e de se descobrirem, para a partir daí buscarem espaços de expressão de suas demandas. Os programas de desenvolvimento territorial buscam, então, despertar as forças sociais das regiões em prol de consolidar ações de desenvolvimento sustentável (ASSIS, 2005). Para Pecqueur (2005), a dinâmica de desenvolvimento territorial constitui-se como uma inovação à medida que visa despertar e mobilizar recursos inéditos. No bojo deste processo é necessário mobilizar os recursos, as capacidades e as potencialidades adormecidas.

Apesar de considerarmos território como a expressão do espaço social construído, em que ocorre a produção e a interação humana, é igualmente importante visualizar o território como um campo de forças onde atuam e operam as relações de poder e dominação. O território pode ser concebido como espaço em que se confrontam diferentes poderes e estratégias. A noção de *campo* de Pierre Bourdieu (1989) está atrelada a um espaço de disputa e de imposição da legitimação de diversos grupos. É nesse *campo* de forças que as regras do jogo são impostas e constantemente modificadas pela ação dos atores sociais. A noção de estratégia também é coerente com as definições de Bourdieu (2000: 87), que considera a estratégia como “produto do senso prático como sentido do jogo, de um jogo social particular, historicamente definido”.

A construção de estratégias é fundamental ao desenvolvimento das ações territoriais e à tomada de posição no campo de poder. Elas permitem aos atores articular ações em prol da superação das barreiras encontradas, por exemplo, a falta de conhecimento quanto ao gerenciamento dos recursos, a forma de envolvimento

com o poder público local e a transposição do caráter setorial das ações. As relações de poder e as estratégias construídas nesse campo são traduzidas em projetos de desenvolvimento territorial, construídos no âmbito do PRONAT do MDA. As relações de poder se evidenciam no espaço de concertação criado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial e as estratégias como ações que surgem em resposta a disponibilidade de recursos governamentais.

Para além da sua compreensão como construção social, o território também é uma importante referência empírica e normativa, assim como delimitado pelo direcionamento das políticas públicas de desenvolvimento rural do Brasil. Nessa perspectiva:

A abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social. [...] Neste caso, o território passa a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no tecido social (SCHNEIDER, 2004: 110).

Percebendo que a proposta dos territórios do MDA assume um caráter peculiar: são definidos pelo Estado, delimitados para intervenção de políticas públicas. Desta forma, há a necessidade se estudar estas experiências com cuidado para que este tipo de abordagem não vire mais um modismo ou simplesmente mais uma nova adjetivação para o substantivo desenvolvimento, que é apropriado por agências e governos (KYOTA, 2007). Outras questão recorrente, visto a abordagem teórica do território como construção social, diz respeito as possibilidades de sucesso dos territórios rurais com o afastamento do Estado, ou sua precária intervenção.

De qualquer forma, a efetividade da política territorial se dá quando os atores locais tomam pra si as ações desenvolvidas no território e conseguem se apropriar dos espaços de decisão e discussão, fortalecendo a gestão social da política de desenvolvimento territorial. A gestão social passa pela forma de governança criada para conduzir a concertação e a delimitação das estratégias nesse campo de poder.

4 GESTÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS RURAIS CRIADOS PELO MDA

Para garantir a integração e o envolvimento dos atores sociais e a identidade do território, a política do MDA prevê a participação popular a partir de uma ou mais instâncias de abrangência regional. Surgem então diversos espaços institucionais de

participação social nos territórios rurais de forma a envolver os atores sociais na dinâmica de gestão das políticas e do desenvolvimento da região. A gestão social do território implica que os atores tenham espaço para expressar opiniões e sugestões e participem diretamente das diversas iniciativas, colaborando assim com as propostas e estratégias de desenvolvimento.

O MDA ao iniciar, em 2003, o processo de conformação de territórios rurais, constituiu órgãos colegiados, como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT que, após os trabalhos iniciais de operacionalização do programa se concretizava no Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER, e incentivou os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural - CEDRs e os CMDRs com o intuito de fortalecer a participação dos atores sociais locais na elaboração e execução das políticas, aproximando a sociedade civil das ações do Estado.

Com esse intuito, o MDA se apoia em três eixos estratégicos, que orientam e organizam as ações da SDT. A (i) **Organização e fortalecimento dos atores sociais** envolvidos na dinâmica territorial como prática para fortalecer o tecido social, garantindo empoderamento e autonomia das comunidades no processo de gestão do desenvolvimento, que por sua vez demandam a (ii) **Adoção de princípios e práticas da gestão social** como forma de nortear e orientar processos que estimulem ações voltadas à gestão social e a concretização de espaços que possam garantir a participação, a transparência e o envolvimento dos atores nos planos territoriais por eles elaborados. Buscando por meio da (iii) **Promoção da implementação e integração de políticas públicas**, a convergência entre estas políticas e o diálogo na efetivação da integração entre ações dos municípios, território, estado e nação, sob uma perspectiva vertical e a integração entre órgãos e entidades que atuam no mesmo nível sob uma perspectiva horizontal (BRASIL, 2003)

Esses eixos se materializam num conjunto de ações de apoio aos territórios e se relacionam ao fortalecimento de seus órgãos colegiados (CIAT, Codeter, CEDR, CMDR). Diante da necessidade colocada pelo MDA de criar condições de diálogo entre os atores do território, esses eixos centram-se em ações que possibilitem colocar em prática a gestão necessária para garantir a integração de determinadas políticas, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Uma iniciativa integradora é

a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, por envolver os diversos atores dos territórios e “superar” os limites setoriais. Estes planos são planejamento para ações que visam promover o desenvolvimento rural sustentável dos territórios.

Para o MDA a gestão social é definida como “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, neste caso em particular as políticas e iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento dos espaços rurais” (BRASIL, 2003: 11). Neste processo de gestão, focalizado sob a abordagem territorial, o MDA prevê a necessária articulação social (em rede) entre os diversos agentes (públicos e privados), a descentralização das decisões e a constituição de institucionalidades de compartilhamento de responsabilidades e poder. Sob esse olhar se focaliza a participação dos atores sociais em todas as etapas que vão desde as mobilizações até o acompanhamento e controle das ações elaboradas e acordadas mutuamente sobre as necessidades da região.

Os documentos institucionais de referência do MDA que abordam a Gestão social dos territórios rurais (BRASIL, 2005), trazem ainda a articulação entre três conceitos importantes e cruciais para a consolidação de sua proposta: *Territórios*, como objeto de análise e delimitação para as ações de desenvolvimento rural, e através dos processos desencadeados por estas ações se constitua a possibilidade de articular e fortalecer as *redes sociais* de cooperação, ou seja, o conjunto de relações fundamentadas na cooperação dos atores, as quais se inter-relacionam na busca de soluções a problemas comuns. A *gestão social* é entendida não como um instrumento de controle de políticas públicas, mas como forma de mudança de paradigmas dominantes, levando ao empoderamento da sociedade. Além destes três conceitos, é incorporado mais um, a criação de *novas institucionalidades*, com a premissa de que os processos oriundos das iniciativas territoriais possam ser formalizados e sedimentados, de modo a formar novas regras e resolver os conflitos inerentes a estes processos sociais.

O MDA concebe ainda, o que chama de ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial, que carece de maiores pesquisas sobre sua efetivação nos territórios. O ciclo é encarado como um processo, nada linear, mas contínuo e retroalimentador, que conta em todas as suas etapas com o envolvimento dos atores sociais (não-governamentais e governamentais) no acompanhamento e avaliação

dos seus objetivos e resultados alcançados. Pode-se visualizar na Figura 1 que o ciclo envolve a sensibilização e a mobilização, passa pelo planejamento participativo e pelo diagnóstico coletivo das potencialidades e dos desafios envolvidos, dando base para traçar objetivos, diretrizes, princípios, programas e projetos. O ciclo engloba posteriormente a articulação das políticas públicas e alguns instrumentos para dar andamento aos planos elaborados, como o fortalecimento dos arranjos institucionais e a divisão de atribuições e tarefas. Por fim, tem-se a avaliação e o monitoramento das atividades, momento no qual se concebe espaço para a revisão e readequação dos planos, a socialização das informações e a avaliação dos resultados alcançados.

Na concepção do MDA, independentemente de onde este ciclo se inicie o importante é que se cumpram os macro-processos⁵ nele contidos: Planejamento, Organização, Direção e Controle (social) (BRASIL, 2005).

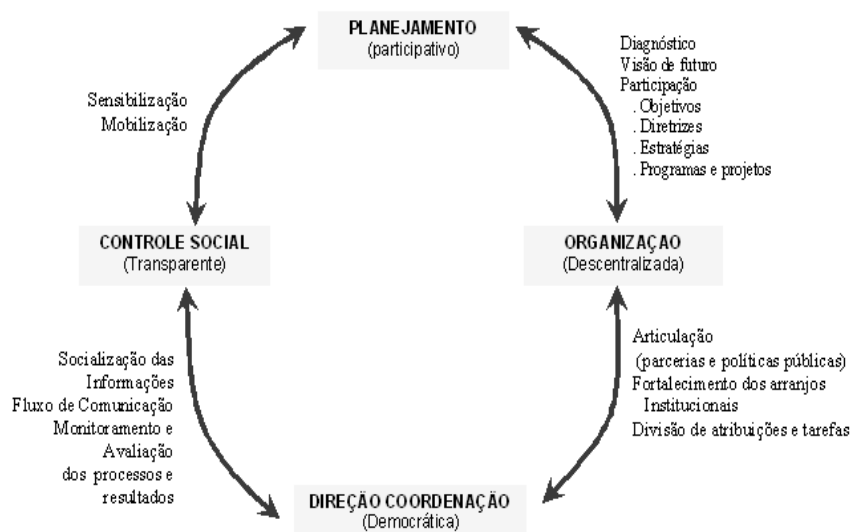


Figura 1 - Ciclo da gestão social

Fonte: BRASIL (2005)

Encarando a gestão dos territórios rurais, como um processo, espera-se que suas ações, ou o “movimento” do seu ciclo de gestão social, sejam contínuos e não se paralise no tempo nem no espaço, pretende-se que cada novo ciclo a ser experimentado possa: (i) *Mobilizar novos atores* para que a dinâmica territorial

possibilite abarcar a diversidade que compõem o território; (ii) *Permitir a elaboração de diagnósticos* mais acurados, de modo a identificar as potencialidades e os desafios constantemente enfrentados pelos atores sociais, pelas redes sociais de cooperação e pelas institucionalidades participativas, aproveitando melhor as potencialidades e oportunidades locais, quer econômicas, quer políticas ou organizacionais; (iii) *Congregar condições de apontar soluções mais adequadas* para enfrentar os problemas, tais soluções devem partir das próprias identificações feitas nos diagnósticos; (iv) *Articular mais e melhor os atores e as políticas públicas*, fortalecendo os arranjos institucionais e dando condições de superação do caráter setorial dos projetos de desenvolvimento e o envolvimento mais intenso da sociedade civil na busca de soluções de seus problemas; (v) *Aprimorar o controle social* do processo de desenvolvimento sustentável no intuito de repensar o próprio ciclo e desenvolver novas formas de organização e controle para os projetos elaborados (BRASIL, 2005).

Ao final do ciclo espera-se que alguns resultados tenham sido alcançados, e são estes, por sua vez, que vão modelando o caráter institucional do próprio desenvolvimento territorial e garantindo o relacionamento entre Estado e sociedade civil. Os resultados esperados ao final do ciclo são (BRASIL, 2005: 16):

- Capital social do território reconhecido e mobilizado;
- Diagnóstico e plano de desenvolvimento territorial elaborado;
- Planejamento da execução das iniciativas elaborado ou aprimorado;
- Arranjos institucionais de implementação negociados e estabelecidos;
- Projetos específicos elaborados, negociados e em implementação;
- Objetivos e metas monitorados e avaliados sistematicamente;
- Sistema de gestão social retroalimentado;
- Agentes locais dominando o processo de gestão social do território.

Estes resultados certamente demandam tempo e exigem principalmente aprendizado coletivo e individual para garantir sua efetividade e continuação. Os desafios impostos ao processo de gestão social dos territórios rurais (conflitos, superação do caráter setorial etc.) também precisam ser, ao menos em partes, superados para que com o aprendizado em torno de sua superação seja mais um acúmulo na construção e no fortalecimento de arranjos institucionais.

Pôde-se assim visualizar como o enfoque territorial traz consigo uma série de desafios, considerados pelos documentos de referência da SDT, um deles já apontado anteriormente ao discutir a ampliação das escalas no processo de gestão do desenvolvimento rural, passando de município para território, mas também deve ser considerada a esta discussão a ampliação do número de atores envolvidos que, conseqüentemente, amplia os conflitos, as tensões e as dificuldades de se consolidar a “visão de futuro” que seja comum. Mas, como visto, a expectativa é que se aproveitem as oportunidades e de modo conjunto se supere estes desafios. Por meio da análise da experiência de operacionalização do Pronat no Território Médio Rio Doce pode-se visualizar onde e como estes desafios acontecem na prática.

5 GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO MÉDIO RIO DOCE

É importante observar, antes de aprofundar nas especificidades do território em questão, que a gestão compartilhada não depende apenas da vontade das forças econômicas e políticas locais. Requer, além do cumprimento de suas atribuições diante dos acordos locais, o envolvimento efetivo e a participação nos espaços de cooperação de todos os representantes de segmentos sociais locais.

É igualmente pertinente termos a clareza, entretanto, de que esses diferentes segmentos sociais do meio rural e suas organizações representativas levam a uma diversidade de propostas e projetos que podem emergir na formulação e gestão das políticas públicas de caráter local. Tal fato dificulta a construção de acordos que sejam territoriais, ou seja, a elaboração de ações que superem um caráter setorial e envolva a diversidade do território. A diversidade de posicionamentos e objetivos se traduz na intensificação dos conflitos, principalmente entre organizações da sociedade civil e do poder público. Exatamente por isso não podemos ignorar, por exemplo, as assimetrias de poder nos territórios e principalmente nos colegiados territoriais.

5.1 A construção da gestão social

O Território Médio Rio Doce foi instituído em 2003 pela SDT/MDA e aprovado em 09 de outubro do mesmo ano pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS. É composto pelos municípios mineiros de Açucena,

Alpercata, Coroaci, Frei Inocência, Galiléia, Governador Valadares, Marilac, Mathias Lobato, Nacip Raydan, Periquito, Santa Efigênia de Minas, São Geraldo da Piedade, São José da Safira, Sardoá, Sobrália, Tumiritinga e Virgolândia.

Este território foi um dos cinco primeiros territórios criados pelo MDA, sendo sua proposição uma iniciativa de organizações representativas dos/as agricultores/as familiares (Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Associações Comunitárias) e de entidades de assessoria/apoio (Centro Agroecológico Tamanduá - CAT, Comissão Pastoral da Terra - CPT, Pastoral da Juventude Rural - PJR, Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS/CUT). Essa diversidade de organizações envolvidas na criação do território foi um passo importante para sua consolidação, demonstrando a densidade do tecido social que o sustentaria.

Para a constituição e institucionalização do território rural na política do MDA foi elaborado o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS. Tanto o PTDRS quanto o Estudo Propositivo, que é um documento elaborado por um consultor externo para propor ações complementares às já determinadas para o desenvolvimento rural, definiram como eixos temáticos para ação da política: (i) produção, trabalho e renda; (ii) meio ambiente; (iii) transporte e comercialização; (iv) saúde e saneamento; (v) educação, cultura e lazer; e (vi) moradia, energia, comunicação e segurança. Estes eixos temáticos foram elaborados diante das necessidades e prioridades levantadas pelos atores sociais do território. Uma das propostas destes eixos e dos documentos é refletir no adensamento da relação entre estes atores e também provocar a reflexão de ações que sejam coniventes com a realidade e com a proposta de desenvolvimento territorial e não setorial. Abaixo, no Quadro 1, pode-se notar esta classificação e os desdobramentos destes eixos temáticos.

Quadro 1 - Eixos Estratégicos definidos no PTDRS

<u>Eixos estratégicos</u>	<u>Âmbitos de ação</u>
---------------------------	------------------------

(i) Produção, trabalho e renda	<ul style="list-style-type: none"> - Acesso a crédito e a recursos - Aquisição de insumos, máquinas e implementos agrícolas necessários ao desenvolvimento das atividades produtivas - Melhorar a perspectiva de permanência dos jovens do meio rural
(ii) Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> -Medidas de contenção das ações das mineradoras e dos garimpos na região, bem como das empresas que fabricam cerâmicas. As medidas visam a preservação ambiental. -Preocupação da população em preservar as Matas, nascentes, córregos e rios. A grande questão é envolver todo território em ação de ampliação dos recursos hídricos e florestais. -Outra preocupação recorrente é com o avanço das monoculturas no território. Este avanço retirar trabalho dos agricultores e vai contra a proposta da agricultura familiar.
(iii) Transporte e comercialização	<ul style="list-style-type: none"> - Estas propostas de ações visam a visualização da necessidade de ampliar as condições de transporte da população e até mesmo para o escoamento da produção. As propostas são em torno da criação de estradas para viabilizar estas ações. -Também foram estabelecidas propostas de ação no âmbito da comercialização. Um dos maiores desafios para a viabilização da agricultura familiar e a reprodução sócio-econômica dos agricultores é a ampliação dos canais de comercialização. Neste sentido, a comercialização ganha destaque nos debates sobre prioridades.
(iv) Saúde e saneamento	<ul style="list-style-type: none"> - Foram pensadas como necessidades questões relacionadas à saúde como: Infra-estrutura básica de atendimento médico e odontológico. Outro ponto questionado no PTDRS foi a predominância da medicina convencional, e conseqüentemente a importância de alternativas para a prevenção e tratamento de enfermidades (ex: homeopatia) - A contaminação das águas é uma questão igualmente importante e se articula com a preservação dos recursos hídricos e com a preservação de nascentes.
(v) Educação, cultura e lazer	<ul style="list-style-type: none"> - Como ações propositivas são elencadas a necessidade de viabilizar o transporte escolar dos estudantes às escolas rurais. - Outras ações se dão perante a importância de investir na educação da juventude rural. A ampliação e consolidação das escolas famílias agrícolas é uma ação para ser implementada m todo território; - Espaços de lazer que integrem a população são focadas ao fim.
(vi) Moradia, energia, comunicação e segurança.	<ul style="list-style-type: none"> - A precariedade das moradias rurais fez com que se estruturassem ações neste âmbito. - Outra questão relevante diz respeito à falta de comunicação das comunidades rurais com outras localidades. A condição dos telefones públicos é muito precária, onde existe, e não há alternativa de comunicação. - A violência no meio rural fez com que ações tomassem como âmbito a segurança pública. - A falta de energia elétrica em muitas comunidades rurais ainda é um ponto preocupante e merece atenção.

Fonte: Elaborados pelos autores com base em Florisbelo (2005).

Muitas questões se desdobram destas ações e/ou eixos temáticos. Desta construção estratégica que, teoricamente, serve para orientar as atividades no território, emergem iniciativas pensadas a luz dos desafios e da realidade das

comunidades rurais. O mais importante neste momento, tendo como referência a nossa discussão teórica, é perceber que este processo necessita de uma estrutura organizacional para ser gerido. A viabilização de ações nestes âmbitos requer organização, envolvimento e engajamento nas propostas. A boa capacidade de deliberação e de gestão tanto dos recursos como da burocracia estatal é fundamental aos colegiados constituídos como estruturas de controle e gestão social dos territórios rurais.

A participação dos representantes das entidades da agricultura familiar e do poder público é que dá condições à formação da identidade territorial. Para que o principal elemento de coesão territorial não seja os recursos públicos é crucial a geração de instituições de aprendizagem social que possam promover uma transferência de ações do âmbito municipal ao âmbito territorial e ampliar as capacidade de fazer escolhas, como sugerido por Evans (2003).

No território Médio Rio Doce formou-se um grupo gestor do território, com treze membros, sendo nove da sociedade civil: Associação Comunitária de Ilha Funda-ACIF; Agência de Desenvolvimento Solidário-ADS/CUT; Centro Agroecológico Tamanduá-CAT; Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável-CMDRS/GV; Comissão Pastoral da Terra-CPT; Movimento dos Pequenos Agricultores-MPA; Pastoral da Juventude Rural-PJR; Sindicato dos Trabalhadores Rurais-STR/Governador Valadares e Polo regional da FETAEMG. E quatro órgãos públicos: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais. -EMATER-MG; Instituto Mineiro de Agropecuária-IMA; Instituto Estadual de Florestas-IEF; Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento da Prefeitura Municipal de Governador Valadares-SEMA/PMGV.

No que tange a estrutura organizacional do território para gerir a política e as ações de desenvolvimento rural, foram constituídas quatro instâncias permanentes: a Plenária Territorial, o Grupo Gestor, o Núcleo Técnico e a Secretaria Executiva. A Plenária Territorial é formada por três representantes de cada município que compõe o território, sendo um representante do poder público municipal e dois (um homem e uma mulher) representantes de organizações da sociedade civil, mais os integrantes do Grupo Gestor. As instâncias colegiadas ainda não conseguiram se estruturar para gerir as ações do território. Este gerenciamento é feito pela Secretaria do Território,

que acumula também funções relacionadas à articulação das ações territoriais, mobilizando atores e entidades (DIAS, 2008).

A representatividade no grupo gestor do território é um elemento preponderante para o entendimento de diversos desafios enfrentados no processo de gestão social. Pode-se identificar na pesquisa de campo a presença massiva da representação da sociedade civil e a ausência da iniciativa privada, o que influencia tanto na elaboração das ações territoriais quanto na execução destas ações. Esta assimetria na representação aparece como uma das causas da ausência e do desinteresse das instâncias governamentais. Segundo Florisbelo (2005: 81), falta diálogo entre os atores locais: “Os movimentos sociais em geral têm resistência em se aproximar do poder público para discutir o território e a gestão compartilhada das infra-estruturas adquiridas com recurso do governo”.

A composição social das instâncias do Colegiado Territorial é definida com 2/3 da sociedade civil e o restante de representantes do poder público local. Esta composição é regimental. Para manter este número a saída encontrada foi eleger uma prefeitura como representante das demais, já que o número de municípios é maior que o número de vagas para representantes governamentais. Esta alternativa não vem garantindo a inserção de órgãos públicos municipais nas discussões sobre o território. A falta de um fluxo comunicativo que permita a apropriação das demais prefeituras e secretarias sobre os debates e direcionamento de recursos é ainda um empecilho ao desenvolvimento da proposta de território. As gestões públicas se distanciam e, a política territorial no Médio Rio Doce se transforma numa política de participação quase exclusiva de atores da agricultura familiar.

Outra questão que se desdobra em desafio à gestão social do território é a falta de estrutura do grupo gestor para conduzir o processo. A gestão social do território não se fortalece se não há uma comunicação efetiva e o repasse das informações sobre as deliberações dentro desta instância representativa. Estes desafios não permitem que a diversidade de atores que conformam o tecido social do território e, principalmente as prefeituras, tenha acesso às decisões e ao andamento das ações.

A falta de estrutura se reflete na incapacidade de acompanhamento e monitoramento dos projetos territoriais. Fica nítido que o desenho institucional

traçado pelo MDA se fragiliza diante destes desafios. A gestão através das ferramentas de planejamento, organização, monitoramento e controle ficam dependentes do funcionamento adequado dos espaços institucionais criados como instrumento da gestão social. Neste sentido, Florisbelo (2005:82) aponta que “mesmo onde há organizações de base com força política de mobilização e capacidade de articulação, isso não tem garantido a apropriação dos instrumentos de gestão pelas organizações”. Isso se confirma ainda pelas entrevistas, que indicaram as dificuldades das organizações locais, mesmo que inseridas em movimentos de base organizados, em assumirem como próprias as estratégias de gestão da política e seu papel protagonista nas instâncias de controle.

O sentido da representação política e conseqüentemente a ação dos conselheiros é outro elemento que influencia a gestão social e a elaboração e execução de ações territoriais. Primeiro o conselheiro deve ter o papel de representar os interesses do grupo/comunidade a qual fazem parte e, assim, fazer ouvir a voz que o instituiu como representante. Por conseguinte o conselheiro deve deter conhecimento, ou “capitais”, para utilizar as denominações de Bourdieu (1996), necessários ao “jogo político”, para conduzi-lo e influenciá-lo quando necessário. No território em questão nota-se que boa parte dos conselheiros desconhece suas atribuições, responsabilidades ou funções, não priorizando a atuação no colegiado. Assim como afirma um dos representantes da sociedade civil: “[...] pra mim o papel da gente aqui é pautar as nossas lutas. É participar das reuniões quando puder. Mas assim, acho que é essa nossa função, acho que é só isso mesmo”. Nesse sentido, embora haja participação e comprometimento dos representantes, esta participação não significa, de fato, envolvimento nas atividades de gestão do desenvolvimento territorial.

De acordo com Florisbelo (2005: 23), “há um bom nível de participação social ao âmbito regional, porém a participação social ao nível dos municípios não é tão boa”. No estudo de Dias (2008) este apontamento ainda se mantém. O pesquisador argumenta que a participação é limitada aos órgãos colegiados. A disseminação das informações fica limitada. Isso também é verificado nas entrevistas, e indica essa fragilidade de que a estrutura institucional constituída com o território induziu sim a participação, mas que esta pode estar assumindo um caráter instrumental na medida

em que se concentra nas instâncias centrais do território e não consegue descentralizar as decisões ao nível municipal, integrando a base social do território.

No enfoque municipal, ao menos na retórica, os CMDRS integrantes do grupo gestor do território deveriam monitorar e animar, nas localidades, os projetos financiados pelo Pronat, mas isso não vem acontecendo na prática. A efetividade das ações territoriais requer veementemente a participação dos conselhos municipais, mas parece-nos que estas institucionalidades vêm perdendo seus sentidos com a consolidação do território.

Apesar das diversas dificuldades, não se pode deixar de notar e identificar que estes espaços foram criados como mecanismos de integração entre os municípios e para garantir a participação da sociedade civil no direcionamento de recursos públicos do Governo Federal. Neste cenário, os espaços públicos já se tornam inovações institucionais e políticas, principalmente em territórios onde tradicionalmente a discussão sobre alternativas de desenvolvimento restringe-se aos limites municipais. A integração dos atores e sua inserção nas discussões de uso dos recursos públicos por meio da gestão social, por si mesma, já é um instrumento da democracia participativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se como ponto positivo, no que tange a virada institucional, de uma abordagem municipal para territorial, o fato das discussões sobre os projetos de desenvolvimento se dar em escala de território, pelas instituições que compõem o colegiado. Isto forja uma dinâmica que incentiva a participação dos diversos atores sociais locais e possibilitam melhor direcionamento e planejamento dos recursos em comparação às decisões que eram tomadas exclusivamente nos CMDRSs.

Entretanto, a passagem de uma abordagem municipal para territorial ainda vem impondo vários desafios à consolidação de uma proposta de promoção do desenvolvimento que integre vários municípios. As instâncias criadas como mecanismos de gestão social vêm lentamente buscando se estruturar e alcançar legitimidade e reconhecimento como uma estratégia primordial do desenvolvimento rural.

A identidade territorial, porém, ainda está em processo de construção. É nítido que a indução de territórios rurais como política pública viabilizou, ao menos de início, somente o agrupamento de diversos municípios. A identidade de território está sendo buscada por meio das estratégias do próprio MDA, na tentativa de criação das institucionalidades participativas e direcionamento de ações para animar o processo de desenvolvimento. É necessário ainda promover a apropriação da proposta dos territórios pelos atores locais. A falta de compreensão do significado e da proposta da política ainda é um entrave para a superação do caráter setorial.

Os “territórios induzidos” podem de certa forma estar formando instituições socialmente desenraizadas e proporcionando uma participação meramente formal, restrita ao interior dos órgãos colegiados e direcionada apenas ao remanejamento de recursos públicos. É preciso questionar se os territórios e suas instancias de participação funcionariam sem a presença e incentivos do Estado. Neste sentido, é necessário observar o território não apenas como uma definição política, mas uma construção social que requer a emergência das forças sociais que definem o protagonismo dos atores locais. A interação entre os atores e as políticas públicas é condição inicial para o desenvolvimento das propostas.

É importante notar que a criação do território Médio Rio Doce possibilitou também avanços significativos nos processos de desenvolvimento rural. Dentre estes avanços e virtudes que emergiram após a institucionalização do território esta pesquisa pôde perceber algumas: espaços diversos para um processo de aprendizado a respeito das políticas públicas, da interação Estado e sociedade civil, da participação política em ambientes de concertação, da elaboração de projetos técnicos de abrangência territorial, do planejamento de ações coletivas interorganizacionais e a respeito da elaboração de leituras e diagnósticos sobre a realidade dos municípios que compõem o território.

A inexistência de um marco jurídico da política do MDA se constitui em uma de suas maiores fragilidades. A falta de definição de vários instrumentos vem prejudicando a própria institucionalização da proposta da política nos territórios rurais e das articulações territoriais. No território estudado a participação de atores governamentais é restrita e a de atores do setor empresarial é inexistente. Como mostrado no Quadro 1, a preocupação com as empresas mineradoras é recorrente. Estes setores também poderiam se integrar nas discussões do território, pois

influenciam intensamente na dinâmica do território rural. É neste contexto que a integração dos diversos setores e atores sociais fazem-se necessária.

As ações de desenvolvimento territorial ainda são fragmentadas. São ações intermunicipais que encontram dificuldades para se converterem em ações efetivamente territoriais. A integração entre as políticas públicas é estratégica neste caso. Transcender o caráter municipalista requer a superação de uma visão setorial. Para Bourdieu (1989), a mudança de visão sobre a realidade implica em mudança de ação sobre esta realidade e conseqüentemente em mudança da própria realidade. Como sugerido pelo autor, e já abordado anteriormente, a apropriação da proposta de território e a criação da identidade territorial é o elemento mais importante para que as ações se voltem à integração regional, para promover a mudança de visão sobre o processo de desenvolvimento.

As decisões, tanto em nível local como territorial, tomadas nos conselhos e colegiados ficam restrita aos representantes. Este também deve ser considerado empecilho à disseminação das ações. A falta de engajamento dos diversos atores, principalmente em nível local, é conseqüência de um fluxo comunicativo inadequado. A compreensão por parte dos conselheiros de suas atribuições enquanto gestores do território e enquanto representantes levaria, mesmo que minimamente, a um maior dinamismo nas decisões do colegiado territorial.

Nessa direção, buscar entender o que de fato é o território, quais ações foram apoiadas e realizadas durante os anos de implementação da política na região, se constitui em ações básicas para se avaliar o “estado da arte” e a importância que esta proposta possui diante da economia regional. O comprometimento público dos atores locais com o Plano e o Território é uma forma de tentar superar as barreiras e potencializar a política de territórios rurais.

Os CMDRS que foram pouco vislumbrados na dinâmica do território podem então ter um papel crucial. A implementação das ações nos municípios depende de atores sociais comprometidos e influentes. Fortalecer os CMDRS como órgãos municipais de apoio ao desenvolvimento territorial e sua gestão social também se constitui uma etapa estratégica. Assim, os CMDRS deveriam ser apropriados como estruturas institucionais responsáveis pela organização dos atores e alcance dos objetivos territoriais em nível municipal.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p.121-140, 2001.
- ASSIS, Thiago Rodrigues de Paula. **Agricultura familiar e Gestão Social: ONGs, poder público e participação na construção do desenvolvimento rural**. 2005. 145p. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras/MG, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. 3º Ed. São Paulo: Papyrus, 2000.
- BRASIL, Ministério Do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referência para a Gestão social dos territórios rurais**. Brasília, Série Documentos SDT, nº3, 2005, 32p.
- BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília, DF, 2003.
- DIAS, Marcelo Miná. **Relatório qualitativo do processo de desenvolvimento territorial: território médio rio doce**. Viçosa: PLURAL, 2008.
- DIAS, Marcelo Miná. Conhecendo os conselhos estaduais de desenvolvimento rural: uma análise a partir de um processo de capacitação. In: AMODEO, Nora Beatriz Presno, ALIMONDA, Hector. (Orgs.). **Ruralidades, capacitação e desenvolvimento**. Viçosa: Editora da UFV, 2006. p. 123-149.
- EVANS, Peter. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**. 2003. v. 5, n. 9, p. 20-62, 2003.
- FLORISBELO, Glaucio Regis. **Estudo propositivo da base econômica territorial: Território Médio Rio Doce**. Viçosa: MDA/SDT, 2005.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?** Textos para Discussão nº 02. Brasília: NEAD/CNDRS/MDA, 2001.
- KYOTA, Norma. **A representação dos agricultores familiares em espaços institucionais de representação social no sudoeste do Paraná**. 2006. 204 p. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- NAVARRO, Zander. Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**. v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.
- PECQUEUR, Bernard. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Raízes, v. 24, n.1, p. 10-22, 2005.
- SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 1999

TONNEAU, Jean Philippe; CUNHA, Luis Henrique. Pesquisas em desenvolvimento territorial no semi-árido. **Raízes**. v. 24, n. 01, p. 45–53. 2005.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no II Encontro Mineiro de Administração Pública e Gestão Social (Emapegs), realizado em Viçosa/MG, 2010.

² As políticas públicas cumprem importante papel ao desencadear e apoiar ações relacionadas à promoção do desenvolvimento dos espaços rurais brasileiros. Desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, o Estado brasileiro tem instituído várias ações que, por meio de programas, projetos e intervenções pontuais, buscam enfrentar os problemas socioeconômicos deste amplo segmento da agricultura, aportando, a partir de determinada leitura da realidade, soluções para enfrentá-los.

³ Sobre este processo Navarro (2001, p.97), afirma ser um outro foco igualmente primordial com relação às perspectivas do passado, “sob o impacto das mudanças políticas do período recente. Crescentes inovações na gestão das políticas pública, ampliando a participação e a gestão social sobre os fundos públicos ao instalar maior transparência e mecanismos de responsabilização, provavelmente significam uma profunda transformação sócio-política em andamento, cujos contornos mais concretos são ainda imprecisos”.

⁴ Este trabalho se refere a um relatório que descreve especificamente a organização e operacionalização do Colegiado Territorial, instância principal da gestão social do território, e por isso foi abordado como material empírico de relevância para este artigo.