

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA

ALEXANDRE AUGUSTO RAMOS DE FARIA

O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS
TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT): UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA
ESTABELECIDADA PELOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DO ESTADO DO
PARANÁ

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2019

ALEXANDRE AUGUSTO RAMOS DE FARIA

**O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS
TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT): UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA
ESTABELECIDADA PELOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DO ESTADO DO
PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Allon Duenhas

CURITIBA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Faria, Alexandre Augusto Ramos de

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) [recurso eletrônico] : uma análise da governança estabelecida pelos colegiados territoriais do estado do Paraná / Alexandre Augusto Ramos de Faria.-- 2019.

1 arquivo eletrônico (172 f.) : il. ; 1,21 MB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2019.

Bibliografia: f. 112-122.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Programas de Desenvolvimento Territorial. 3. Projetos de desenvolvimento rural - Paraná. 4. Planejamento regional - Participação do cidadão. 5. Desenvolvimento rural. 6. Desenvolvimento sustentável. 7. Participação social. 8. Política pública. 9. Governança pública. I. Duenhas, Rogério Allon, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 89

A Dissertação de Mestrado intitulada **O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT): UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA ESTABELECIDADA PELOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DO ESTADO DO PARANÁ**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Alexandre Augusto Ramos de Faria**, no dia 23 de agosto de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rogério Allon Duenhas – UTFPR (Presidente)

Prof.a Dr.a Hilda Alberton de Carvalho - UTFPR

Prof.a Dr.a Patrícia Cartes Patrício - UP

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 23 de agosto de 2019

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, Senhor Criador dos céus, da terra e dos mares, pela sua maravilhosa graça e eternas misericórdias que nos possibilitam recomeçar a cada novo dia. Tudo é Dele, por Ele e para Ele.

À minha esposa Lia e aos meus filhos Guilherme e Mateus, pelo amor, companheirismo, paciência, brincadeiras, cuidados e apoio, coisas que fazem da família o nosso porto seguro.

Aos meus pais (*in memoriam*), Dídimo e Elisabeth, pelos ensinamentos que carregarei por toda minha vida.

Ao meu orientador Professor Rogério Allon Duenhas pelo seu conhecimento, orientações, coleguismo e serenidade.

Às professoras Hilda Alberton de Carvalho e Patrícia Cartes Patrício pelas preciosas contribuições para o trabalho final.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR pela convivência e pelo conhecimento transmitido.

Aos colegas de turma, sempre solidários e companheiros uns com os outros.

Ao Incra por ter oferecido essa oportunidade aos servidores e pela valorização do conhecimento.

Aos meus colegas de trabalho, antes no MDA, depois na SEAD, e agora no MAPA, pelo companheirismo diário e pelas dicas durante todo o transcorrer do curso.

A todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para que pudéssemos chegar até aqui. Pessoas que passam pelas nossas vidas, deixam marcas, nos inspiram e fazem diferença. Não me arrisco a citá-las, pois poderia cometer a injustiça de me esquecer de alguém. A essas pessoas, o meu MUITO OBRIGADO!

RESUMO

FARIA, Alexandre Augusto Ramos de. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): uma análise da governança estabelecida pelos colegiados territoriais do estado do Paraná. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2019.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi criado em 2003 como estratégia para melhorar a qualidade de vida em territórios predominantemente rurais. O programa foi inovador, pois, ao contrário de planejar o desenvolvimento desses territórios por setores, adotou a abordagem territorial de desenvolvimento. Outra inovação do programa foi possibilitar que os diversos atores sociais pudessem participar do planejamento e da gestão da política pública por meio de uma nova instituição criada no âmbito dos territórios, os colegiados territoriais. No entanto, esta nova institucionalidade, concebida para fazer a gestão do PRONAT em nível local, tornou-se um dos principais gargalos do programa, comprometendo a eficiente utilização dos recursos federais repassados aos territórios bem como os resultados da política. A hipótese levantada é que a ausência de um sistema de governança adequado compromete a gestão territorial eficiente do programa por parte dos colegiados territoriais, resultando em vários problemas apresentados pelo PRONAT. Esta pesquisa tem como objetivo central analisar a governança estabelecida pelos 11 colegiados territoriais do estado do Paraná no período de 2003 a 2016. A metodologia utilizada para a coleta de dados consistiu na aplicação de questionário junto aos colegiados territoriais e na análise documental das informações referentes aos projetos territoriais implantados nos territórios com recursos do PRONAT. Como resultado, observa-se uma governança deficiente na maioria dos colegiados e coloca-se em dúvida se o programa realmente privilegia a participação social e o desenvolvimento territorial sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Colegiados Territoriais. Governança. PRONAT.

ABSTRACT

FARIA, Alexandre Augusto Ramos de. The National Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT): an analysis of governance established by the territorial collegiates of the state of Paraná. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2019.

The National Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) was created in 2003 as a strategy to improve the quality of life in predominantly rural territories. The program was innovative because, unlike planning the development of these territories by sectors, it adopted the territorial approach to development. Another innovation of the program was to enable the various social actors to participate in the planning and management of public policy through a new institution created within the territories, the territorial collegiates. However, this new institutional framework, designed to manage PRONAT at the local level, has become one of the main bottlenecks of the program, jeopardizing the efficient use of the federal resources transferred to the territories as well as the results of the policy. The hypothesis raised is that the absence of an adequate governance system compromises the efficient territorial management of the program by the territorial collegiates, resulting in the various problems presented by PRONAT. This research has as main objective to analyze the governance established by the 11 territorial collegiates of the state of Paraná from 2003 to 2016. The methodology used for the data collection consisted of the application of a questionnaire with the territorial collegiates and the documentary analysis of the information referring to the territorial projects implemented in the territories with PRONAT resources. As a result, poor governance is observed in most collegiates and it is questioned whether the program really favors social participation and sustainable territorial development.

Keywords: Territorial Development. Territorial Collegiates. Governance. PRONAT.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- As oito dimensões do desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs	36
Quadro 2- Características principais dos modelos produtivos baseados na produtividade e na qualidade	40
Quadro 3- Mecanismos necessários para o desempenho das funções de governança e as práticas relacionadas	84
Quadro 4- Classificação da governança estabelecida pelos colegiados territoriais conforme o Índice de Governança (IG)	86
Quadro 5- Composição do cálculo do Índice de Governança (IG)	87
Quadro 6- Pontuação conforme a identificação de boas práticas em cada um dos mecanismos	88
Quadro 7- Pontuação conforme a distribuição dos recursos federais repassados pelo PRONAT aos municípios do território.....	89
Quadro 8- As múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável e suas características.....	90
Quadro 9- Pontuação conforme a distribuição dos recursos federais do PRONAT entre as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável.....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Territórios rurais paranaenses com total de municípios, dados demográficos e repasses de recursos federais do PRONAT entre 2003 e 2016	74
Tabela 2- Composição da pontuação referente ao Índice de Governança (IG) de cada colegiado territorial com a respectiva classificação da governança	94
Tabela 3- Práticas predominantes identificadas na aplicação dos questionários junto aos colegiados territoriais envolvendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle	98
Tabela 4- Colocação do município que mais recebeu recursos no período de 2003 a 2016 em cada território, considerando as populações rurais municipais e os IDHMs	100
Tabela 5- Total de recursos repassados aos territórios em projetos do PRONAT entre 2003 e 2016 associados às quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável	102
Tabela 6- Recursos repassados para cada território entre 2003 e 2016 distribuídos entre as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável.....	104

LISTA DE SIGLAS

AMOCENTRO	Associação dos Municípios do Centro do Paraná
APL	Arranjo Produtivo Local
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CHESF	Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DTPN	Diagnóstico Territorial Participado e Negociado
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROINF	Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento do Sul
SUFRAMA	Superintendência de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	14
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	15
1.2.1 OBJETIVO GERAL.....	15
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
1.3 JUSTIFICATIVA.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO	17
2.2 A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO	24
2.2.1 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE IGNACY SACHS.....	32
2.3 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO	37
2.3.1 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	43
2.3.1.1 O PROGRAMA LEADER	46
2.3.1.2 O PROGRAMA EZ/EC (EMPOWERMENT ZONES AND ENTERPRISE COMMUNITIES)	47
2.3.1.3 O DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E NEGOCIADO (DTPN).....	48
2.3.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL	50
2.3.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS	58
2.4 CONCEITOS DE TERRITÓRIO	60
2.4.1 O CONCEITO DE TERRITÓRIOS RURAIS.....	63
2.5 O PRONAT	65
2.5.1 OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	71
2.5.2 O PRONAT NO ESTADO DO PARANÁ.....	72
2.5.3 A IMPORTÂNCIA DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT.....	75
2.6 A GOVERNANÇA.....	76
3 METODOLOGIA	83
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	93
4.1 QUESTIONÁRIO.....	95
4.1.1 MECANISMO LIDERANÇA.....	95
4.1.2 MECANISMO ESTRATÉGIA.....	96
4.1.3 MECANISMO CONTROLE.....	97
4.2 RECURSOS DISTRIBUÍDOS ENTRE OS MUNICÍPIOS DOS TERRITÓRIOS POR MEIO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS	99
4.3 RECURSOS DISTRIBUÍDOS ENTRE AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL	101

5 CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES	106
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICE A – MODELO DE QUESTIONÁRIO APLICADO AOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DO ESTADO DO PARANÁ	123
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS PELOS 10 COLEGIADOS TERRITORIAIS PARTICIPANTES DA PESQUISA	127
APÊNDICE C – DEMONSTRAÇÃO DO CÁLCULO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA	168

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foi criado em 2003 no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹ com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e enfrentar a pobreza nos territórios rurais. A abordagem territorial representa uma nova maneira de planejamento de políticas públicas, uma vez que busca a intersectorialidade e se preocupa com as múltiplas dimensões do desenvolvimento, a saber, a econômica, a ambiental, a social e a político-institucional (BRASIL, MDA, 2003).

Atualmente, são 243 territórios inseridos no PRONAT, sendo que 11 deles encontram-se no estado do Paraná (BRASIL, MAPA, 2019). Os territórios são escolhidos tendo como base microrregiões com elevados índices de pobreza. O objetivo do PRONAT é promover a dinamização econômica desses territórios de maneira sustentável e a melhoria das condições de vida das pessoas. A essência do programa consiste em financiar projetos de infraestrutura e serviços territoriais que estejam alinhados com um plano territorial de desenvolvimento, denominado pelo programa como Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), construído pelos próprios territórios e com ampla participação das sociedades locais. A gestão territorial do PRONAT é exercida pelos colegiados territoriais, instituições constituídas pelos diversos atores dos territórios, tanto do poder público quanto da sociedade civil. Dessa forma, o sucesso dessa política depende da atuação qualificada dos colegiados, responsáveis pela seleção e monitoramento dos projetos financiados com recursos federais (BRASIL, MDA, 2005).

Contudo, diferente da boa gestão que se espera dos colegiados territoriais, na prática percebe-se a ocorrência de vários problemas nesses espaços institucionais, comprometendo a eficácia da política e a correta aplicação dos recursos públicos. Vários estudos têm demonstrado que os projetos territoriais de infraestrutura e serviços implantados nos territórios não atendem aos objetivos da política territorial, o que coloca em dúvida a qualidade da governança territorial do programa (LOPES, 2010; MONTENEGRO GÓMEZ, FAVARO, 2012; GRISA, 2013; TARSITANO, SANT'ANA, ARAÚJO, 2013; VILPOUX, LAURINO, CAMPEÃO, 2014; OLIVEIRA, 2014; GOMES, CONTERATO, 2015; SILVA, 2018). Outros estudos demonstram que a atuação dos colegiados territoriais tem sido um dos principais problemas na

¹ O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto em 2016 e suas atribuições foram transferidas, primeiramente, para a recém-criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Posteriormente, em 2019, a SEAD também foi extinta, sendo suas atribuições transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

implementação do PRONAT (ABRAMOVAY, MAGALHÃES, SCHRODER, 2010; FAVARETO, 2010; CALDAS, MOREIRA, 2013; OLIVEIRA et al., 2014; SILVA JR., 2016).

Diante dessa situação, o objetivo principal da presente pesquisa foi analisar a governança estabelecida pelos 11 colegiados territoriais paranaenses na implementação do PRONAT no período de 2003 a 2016. A governança dos colegiados territoriais foi analisada a partir da identificação de boas práticas de governança, as quais o Tribunal de Contas da União (TCU) considera como ações efetivas para uma boa governança no setor público e estão relacionadas a mecanismos de liderança, estratégia e controle. A metodologia utilizada para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa teve como técnica para coleta de dados a aplicação de questionário junto aos 11 colegiados territoriais paranaenses, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Embora tenham sido enviados questionários aos 11 colegiados, um deles não respondeu, limitando a pesquisa a 10 colegiados.

Como justificativa para este trabalho, considera-se a necessidade de aperfeiçoar a gestão social dos colegiados territoriais como forma de melhorar a eficácia da política pública, em especial a utilização eficiente dos recursos federais destinados aos territórios rurais, estando, portanto, em concordância com a linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas do presente curso de pós-graduação, a qual procura “[...] desenvolver métodos, técnicas e estudos para o aprimoramento da prática e da teoria sobre a intervenção do Estado visando o desenvolvimento sustentável do território” (BRASIL, UTFPR, 2019). Dessa forma, a política atenderá efetivamente ao público para o qual ela está direcionada, será fortalecida e terá maiores chances de continuidade.

A política de desenvolvimento dos territórios rurais está alinhada aos modelos de desenvolvimento propostos por Celso Furtado e Ignacy Sachs que levam em conta a participação social, o respeito pelas culturas locais e o uso sustentável dos recursos territoriais. Uma boa governança territorial é essencial para que ação pública chegue até às pessoas que realmente precisam, nos lugares mais distantes do nosso país, ou então o PRONAT está fadado a ser incluído dentre àquelas que Furtado (2004, p. 486) chamou de “falsas políticas de desenvolvimento cujos benefícios se concentram nas mãos de poucos”.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O PRONAT foi criado com o propósito de levar melhoria das condições de vida aos territórios predominantemente rurais. Esses territórios rurais estão localizados em regiões afastadas do interior do país e possuem elevados índices de pobreza. Durante a implementação

dessa política pública percebeu-se que um dos principais entraves para o cumprimento de seus objetivos estava na gestão territorial do programa, exercida pelos colegiados territoriais. Essa nova instituição criada pelo programa é o espaço onde os diversos atores sociais do território ficam com a responsabilidade de planejar, executar e gerir as ações.

Os problemas de gestão que colocam os colegiados territoriais como um dos principais gargalos do PRONAT levam a dificuldades na implementação do programa e na aplicação eficiente dos recursos federais repassados aos territórios por meio de projetos territoriais de infraestrutura e serviços. Diante desse cenário, é essencial que os colegiados estabeleçam um sistema eficiente de governança que resultará numa gestão adequada da política pública.

Em vista do exposto, a questão norteadora da presente pesquisa é: os problemas na implementação do PRONAT bem como na implantação dos projetos territoriais são resultados da ausência de boas práticas de governança no âmbito dos colegiados territoriais?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Na busca pela resposta à questão que norteia esta pesquisa, faz-se necessário definir os objetivos a serem alcançados.

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a governança estabelecida pelos colegiados territoriais do Paraná no âmbito do PRONAT no período de 2003 a 2016.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar a existência ou a falta de boas práticas de governança inseridas nos mecanismos de liderança, estratégia e controle desenvolvidas pelos 11 colegiados territoriais na gestão do PRONAT no período de 2003 a 2016;
- b) Avaliar se há uma distribuição equitativa dos recursos do PRONAT repassados em projetos territoriais entre os municípios que compõem cada território no período de 2003 a 2016, levando-se em consideração as populações rurais e os índices de desenvolvimento humano municipal (IDHMs);
- c) Avaliar se há uma distribuição equilibrada dos recursos do PRONAT repassados em projetos territoriais no período de 2003 a 2016, considerando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável definidas pelo programa (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental).

1.3 JUSTIFICATIVA

Alguns estudos demonstram que a atuação dos colegiados territoriais tem sido um dos principais problemas na implementação do PRONAT. Falhas que vão desde a composição dos colegiados até à implantação e monitoramento dos projetos territoriais de infraestrutura (ABRAMOVAY, MAGALHÃES, SCHRODER, 2010; FAVARETO, 2010; CALDAS, MOREIRA, 2013; OLIVEIRA et al., 2014; SILVA JR., 2016).

Esse novo modelo de política pública tem como estratégia planejar o desenvolvimento de territórios predominantemente rurais integrando e articulando os diversos setores econômicos bem como os meios rural e urbano, além de procurar trabalhar de forma integrada as dimensões econômica, ambiental, político-institucional, social e cultural. Além disso, o planejamento das ações é elaborado no próprio território, pelos diversos atores sociais, caracterizando a gestão sócio participativa do programa.

Apesar das dificuldades que ocorreram na implementação do PRONAT, dentre elas os problemas relacionados à gestão social do programa exercida pelos colegiados territoriais, é importante a valorização, o fortalecimento e a continuidade desse modelo de política, considerado o mais apropriado para enfrentar a pobreza nos grotões do país. As falhas precisam ser corrigidas e a ação aprimorada, pois são as populações mais vulneráveis que dependem dela.

A análise da governança dos colegiados possibilitará detectar fragilidades que comprometem a gestão territorial do programa. A utilização de práticas de boa governança fortalecerá essas instituições, qualificarão o emprego dos recursos federais destinados aos territórios e aumentarão as possibilidades de perenidade dessa política pública.

Desse modo, o presente trabalho está em consonância com a linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, a qual procura “[...] desenvolver métodos, técnicas e estudos para o aprimoramento da prática e da teoria sobre a intervenção do Estado visando o desenvolvimento sustentável do território” (BRASIL, UTFPR, 2019).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é reservado para a fundamentação teórica da pesquisa. Serão abordados temas que auxiliarão o entendimento da política pública estudada bem como a interpretação dos resultados alcançados. Inicialmente será discorrido a respeito da teoria do desenvolvimento, para, em seguida, adentrar em temas mais específicos como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento territorial e o desenvolvimento territorial rural. Posteriormente, serão apresentados o PRONAT e o papel dos colegiados territoriais na gestão local da política. Por fim, o capítulo abordará o tema Governança, diretamente ligado aos objetivos da pesquisa. O modelo teórico utilizado para embasar a interpretação dos resultados do trabalho será a Teoria do Desenvolvimento Sustentável, de Ignacy Sachs, que será exposta na seção destinada ao desenvolvimento sustentável.

2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de desenvolvimento surgiu em meados do século XX como contraposição à promessa de prosperidade que tinha como base os ideais liberais da economia de mercado. A crise econômica vivenciada no período entre guerras na primeira metade daquele século suscitou dúvidas a respeito da eficiência dos mercados em promoverem o bem-estar das pessoas. A partir de então surge a noção de desenvolvimento associada à necessidade de intervenção estatal na economia, fase assim descrita nas palavras de Heidemann e Salm (2009, p. 25): “quando o mercado como força quase exclusiva de condução da economia entrou em crise, no período entre as duas guerras mundiais, os Estados e os mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades”.

Para Furtado (1981, p. 15), o conceito de desenvolvimento está ligado à história contemporânea em dois sentidos diferentes: o primeiro, relacionado ao aumento da eficácia de um sistema social de trabalho mediante a melhoria das técnicas, resultando no aumento de produtividade; e o segundo, relacionado ao atendimento das necessidades humanas. Dessa forma, “[...] a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica” (FURTADO, 1981, p. 16).

Até a metade do século XX prevaleceu o mito do progresso, que nascera durante o período renascentista e apregoava que a melhoria das condições materiais dos povos era consequência natural de uma evolução histórica linear (HEIDEMANN; SALM, 2009). Acreditava-se que a autorregulação do mercado seria a responsável em conduzir as nações ao tão esperado progresso. Até o início do século XX o Estado não tinha qualquer participação na

área econômica, ficando seu papel restrito à diplomacia, administração da justiça e educação, no entanto, a ausência estatal na vida das pessoas levou ao aparecimento de problemas diversos inerentes a uma sociedade desigual, fazendo com que o Estado fosse obrigado a limitar as liberdades individuais por meio de leis, em especial no campo econômico (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Furtado (1981), enumera três correntes do pensamento europeu a partir do século XVIII que originaram a ideia de progresso: a primeira, que estava ligada ao Iluminismo e tratava a história de modo linear em direção ao racional; uma segunda, voltada para a ideia de que a acumulação de riqueza levaria ao bem-estar das pessoas; e a terceira, a qual defendia que a melhoria das condições de vida para os povos “retardados” estava diretamente relacionada à expansão do modo de vida europeu pelo mundo. Em que pese o otimismo dessas correntes europeias com vistas ao progresso, a realidade social da época era turbulenta, com desmantelamento ou transformação de estruturas tradicionais de dominação (FURTADO, 1981).

Com a crise do modelo capitalista que aflorou entre as duas grandes guerras, o Estado passou a intervir na economia sob duas formas: (1) por meio de uma ação reguladora, criando leis que afetavam diretamente a economia; e (2) pela criação de empresas estatais, fazendo com que o Estado participasse ativamente da economia (HEIDEMANN; SALM, 2009). No Brasil, até meados do século XX, o desenvolvimento era tratado setorialmente e estava restrito à dimensão econômica, sem que houvesse qualquer integração com outras áreas como saúde, educação e meio ambiente, o que veio a acontecer somente após a Segunda Guerra Mundial (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Não somente no Brasil, mas em todo o mundo, as discussões a respeito de desenvolvimento afloraram após a Segunda Guerra Mundial devido ao atraso econômico e problemas sociais que imperavam em diversas partes do planeta (FURTADO, 1981, p. 20). Considera o autor que o tema ganhou importância política em decorrência “das grandes transformações produzidas pela Segunda Guerra Mundial, tais como o desmantelamento das estruturas coloniais e a emergência de novas formas de hegemonia internacional [...]”. Uma enorme gama de temas complexos centralizou o debate sobre desenvolvimento, os quais a “dimensão política era determinante” (FURTADO, 1981, p. 22).

Para Furtado (1981) entender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento requer uma volta à Revolução Industrial, que é o ponto de partida de um sistema econômico mundial e que gerou uma mudança no processo de acumulação. A Revolução Industrial provocou profunda mudança no modo de produção, com a substituição do modo artesanal e familiar para a um

modo de produção de apropriação privada da mão de obra e dos recursos naturais, o que levou à divisão social do trabalho e melhoria das técnicas. Outro aspecto da Revolução Industrial está relacionado à divisão internacional do trabalho, na qual os países centrais tinham o objetivo de aumentar os circuitos comerciais. Houve um intenso processo de acumulação que provocou transformações em todas as regiões. As transformações sociais e econômicas dos países periféricos foram inspiradas pelos modelos dos países centrais. Num comércio bilateral, os países centrais adquiriam produtos menos elaborados dos países periféricos e lhes vendiam seus produtos complexos manufaturados, que representavam a entrada de novos valores culturais na periferia e aumento da acumulação no centro. A divisão internacional do trabalho levou os países centrais a terem ganho de produtividade o que gerou excedentes, os quais, uma parte, ficava retida na periferia e foi responsável por transformações dos valores da cultura local que nada mais são do que uma reprodução dos valores culturais do centro (FURTADO, 1981).

Considera Furtado (1981, p. 26) que “a reflexão sobre o desenvolvimento, ao conduzir a uma progressiva aproximação da teoria da acumulação com a teoria da estratificação social e com a teoria do poder², constituiu-se em ponto de convergência das distintas ciências sociais”. Para o autor, a visão inicial do desenvolvimento econômico como “um aumento do fluxo de bens e serviços mais rápido que a expansão demográfica” foi sendo substituída por outras que consideravam as transformações sociais e o nível de bem-estar da sociedade.

Nessa mesma direção, Sen (1999, p. 19), ao discorrer sobre a origem “ética” da economia e sua relação com o bem-estar do homem, afirma que “o estudo da economia, embora relacionado imediatamente à busca da riqueza, em um nível mais profundo está ligado a outros estudos, abrangendo a avaliação e intensificação de objetivos mais básicos”.

Furtado (1992, p. 75) defende que a superação do subdesenvolvimento não ocorrerá somente pelas forças de mercado, sendo necessária a presença do Estado com uma política de planejamento econômico que tenha objetivos ousados, capaz de alterar as estruturas que impedem o desenvolvimento socioeconômico, “tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior”.

² A teoria da acumulação, de David Ricardo, explica a relação entre inovação tecnológica e nível de emprego, afirmando que à medida que são introduzidas novas tecnologias no processo produtivo, o capital que antes seria destinado ao pagamento de salários sofre redução em razão da eliminação de postos de trabalho; contudo, o lucro do capitalista é mantido, aumentando o abismo entre as classes sociais (PRUDENTE, 2012). A teoria da estratificação social analisa por meio de diversas correntes teóricas as desigualdades entre grupos sociais em uma sociedade (HELAL, 2015). Já para a teoria do poder, Celso Furtado refere-se à visão de Michel Foucault, segundo o qual o poder “é uma instância que se articula nas micro relações locais, ele é circunscrito a uma pequena área”, não sendo criado pelo Estado; o poder em Foucault “não é constituído como instância apenas repressiva, negativa, mas também e principalmente como ação produtiva, transformadora”. (ALVES, 2010, p. 137).

Essas transformações teriam por objetivo liberar a criatividade humana que, em condições de subdesenvolvimento, encontra-se reduzida diante da dependência externa. Para Celso Furtado, “o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política”.

Sachs (2005, p. 151) relata que o artigo publicado em 1943, de Paul Rosenstein-Rodan, sobre a industrialização da Europa Oriental e Meridional é considerado “como o texto fundador da moderna teoria do desenvolvimento, cujas origens mais remotas se referem à ideia iluminista do progresso”. Nessa época o autor estava à frente de um grupo de trabalho responsável pela elaboração de planos de reconstrução de países ocupados pela Alemanha nazista, do qual fazia parte refugiados poloneses, húngaros e de países balcânicos e centro-europeus, os quais já identificavam, naquela época, os mesmos problemas estruturais existentes ainda hoje nos países periféricos: alta concentração fundiária, elevados índices de pobreza em regiões rurais, desigualdades nas trocas entre produtos agrícolas e industrializados, pequena atividade industrial, alto desemprego nas áreas urbanas e dificuldades em atrair investimentos estrangeiros.

A teoria do desenvolvimento³ avançou rapidamente entre 1950 e 1956 e o seu surgimento coincidiu com um período de profundas transformações geopolíticas, ocorridas entre 1940 e 1960, no qual aproximadamente 40 países, representando mais de um quarto da população mundial, conquistaram sua independência. Simultaneamente, havia a competição entre dois sistemas antagônicos, capitalismo e comunismo, que, independentemente de posições ideológicas, defendiam a industrialização e o planejamento como receita para vencer a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos (SACHS, 2005). Nesta fase, o desenvolvimento estava centrado unicamente na dimensão econômica, no entanto, nas décadas seguintes, o tema ficou mais complexo, “transformando-se num conceito pluridimensional, mediante acréscimo à dimensão econômica as dimensões social, política, cultural e ambiental” (SACHS, 2005, p. 153). Esta agregação de dimensões conduziu ao conceito que futuramente viria a ser denominado desenvolvimento sustentável.

Na área das Ciências Sociais, o conceito sobre desenvolvimento é polêmico. De acordo com Amaro (2014), “nem sempre, na sua abordagem, foi fácil estabelecer fronteiras entre a teoria, a ideologia, a doutrina, a utopia e as práticas sociais”. Para o autor, é praticamente

³ O início da teoria do desenvolvimento teve como base os estudos relacionados ao crescimento econômico das antigas colônias europeias que haviam conquistado sua independência após a Segunda Guerra Mundial. O objetivo era propor estratégias que possibilitassem esses novos países a caminharem em direção à riqueza e à prosperidade, tendo como exemplo os países industrializados. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento, inicialmente adotado, tinha como referência as experiências exitosas dos países europeus industrializados (AMARO, 2014).

consenso que o conceito de desenvolvimento surgiu após a Segunda Guerra Mundial, sendo que a teoria inicial tinha o objetivo de oferecer condições de progresso às antigas colônias europeias que tinham alcançado a independência. No entanto, o autor sugere outras razões que alavancaram o conceito recém-criado: os desafios da reconstrução europeia, com o apoio do Plano Marshall⁴; a Guerra Fria, que necessitava de uma base de acumulação produtiva; a afirmação do keynesianismo como novo paradigma da Ciência Econômica; as afirmações idealistas originárias pós-segunda guerra, a favor do progresso e da paz entre os povos. Embora o conceito de desenvolvimento tivesse adquirido um caráter científico somente a partir dessa época, várias disciplinas já se debruçavam há tempos no estudo de temas como “mudança”, “progresso”, “bem-estar”, “riqueza” e mesmo o “desenvolvimento” (AMARO, 2014, p. 5).

Amaro (2014) destaca que a construção do conceito de desenvolvimento nos primeiros trinta anos pós-segunda guerra foi firmada sobre 11 mitos: (1) economicismo: associação do desenvolvimento ao crescimento econômico; (2) produtivismo: critérios produtivos eram os que condicionavam o desenvolvimento; (3) consumismo: para ser desenvolvido havia necessidade de consumo crescente; (4) quantitativismo: necessidade de economias de escala, privilegiando a quantidade em detrimento da qualidade; (5) industrialismo: os países subdesenvolvidos deveriam mirar no exemplo dos países já desenvolvidos, cujo processo de desenvolvimento se iniciara pela industrialização; (6) tecnologismo: o progresso tecnológico seria a principal ferramenta para alcançar o crescimento econômico; (7) racionalismo: necessidade da ciência e de eficiência; (8) urbanicismo: o urbano significava o desenvolvimento, enquanto o rural estava relacionado ao atraso; (9) antropocentrismo: o objetivo do desenvolvimento era o bem-estar do ser humano, tanto individualmente (capitalismo) como coletivamente (socialismo); (10) etnocentrismo: a Europa representava o centro do desenvolvimento globalizante e era responsável pelas violências predatórias que ocorriam nos outros continentes; (11) uniformismo: os países desenvolvidos eram os modelos a serem imitados, tanto em produção, consumo, modos de vida, cultura e sistemas políticos. São esses onze mitos que caracterizaram fortemente o conceito de desenvolvimento e originaram “modelos e kits propostos (ou impostos) aos que vão ‘mais atrás’, como receitas seguras para os seus processos de desenvolvimento” (AMARO, 2014, p. 9). Lembra o autor

⁴ O Plano Marshall foi um programa de financiamento das economias europeias pelo governo norte-americano que tinha como objetivo reconstruir os países europeus devastados pela 2ª Guerra Mundial. A intenção dos Estados Unidos era capitalizar rapidamente a Europa para que, assim, os produtos americanos pudessem ser adquiridos por aquele continente além de reduzir as ameaças da instalação de regimes comunistas. O Plano Marshall foi efetivado em 1948 e levou este nome em homenagem ao seu idealizador, o Secretário de Estado norte-americano George Marshall. (WERNER; COMBAT, 2007, p. 184-185).

que, com exceção do consumismo, todos os outros mitos estão presentes “no mesmo modelo civilizacional de matriz judaico-cristã e de base europeia”, tanto em sociedades capitalistas quanto em socialistas.

Tanto a teoria de desenvolvimento liberal quanto a marxista são inspiradas nas sociedades ocidentais, cuja visão reside no “paradigma do humanismo ocidental”, onde os avanços técnico-científicos são os responsáveis pelo desenvolvimento que garante “o crescimento e o progresso das virtudes humanas, das liberdades e dos poderes dos homens” (ALMEIDA, 1996, p. 10). Na visão da autora, a ideia de desenvolvimento estava sintetizada num processo linear: o desenvolvimento técnico-científico levaria ao desenvolvimento socioeconômico que resultaria em progresso e crescimento. Era o modelo a ser exportado para todas as partes do mundo, de maneira uniforme, sem considerar particularidades regionais e locais.

Heidemann e Salm (2009, p. 26) afirmam que durante décadas os países foram classificados como desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento, tendo por base o grau de industrialização de cada um. Quanto mais industrializado o país, maior seria o seu grau de desenvolvimento. Os autores relatam que embora já afluísse um debate dentro das Ciências Sociais relacionado aos tipos de desenvolvimento, não havia grande relevância nestas discussões, sendo que a questão central nos governos e nas sociedades se resumia em ser ou não ser desenvolvido. Os países subdesenvolvidos tinham os desenvolvidos como modelos a serem alcançados. Entretanto, complementam os autores, o anseio desenfreado pelo ideal desenvolvimentista gerou consequências perversas para as sociedades e forçaram os estudiosos a questionarem os modelos em curso e que “a noção de desenvolvimento sem qualificação já não era satisfatória”.

Foi a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970 que o conceito de desenvolvimento atrelado unicamente à industrialização e à dimensão econômica passou a ser mais fortemente contestado. Amaro (2014) destaca cinco fatores que levaram a tal situação: (1) as “receitas” impostas pelos países desenvolvidos levaram a frustrações nos países subdesenvolvidos; (2) as turbulências sociais que emergiram nos países desenvolvidos, como revoltas estudantis, o movimento hippie e os protestos contra a Guerra do Vietnã; (3) o surgimento de uma consciência ambiental frente à constatação de que se tornara inviável continuar com a expansão do crescimento econômico e demográfico, os quais levavam à exploração predatória dos recursos naturais e acúmulo de lixo; (4) a crise econômica persistente

que impediu o retorno aos “anos dourados”⁵, além do crescimento econômico ter mudado sua característica fordista do pós-guerra para ser um criador de empregos precários; e, (5) a multiplicação de crises nos países socialistas, demonstrando que aquele modelo também tinha seus problemas. O autor relata que os trinta anos seguintes a esse período foi de busca incessante por novas conceituações e estratégias para o desenvolvimento.

Para Bresser-Pereira (2006, p. 22), “na medida em que o desenvolvimento implica mudanças na estrutura, na cultura e nas instituições da sociedade, é impossível analisá-lo apenas do ponto de vista econômico”. O autor considera que o desenvolvimento econômico é de suma importância, pois é através dele que ocorrerá o bem-estar da população, no entanto ele é apenas um dos cinco objetivos políticos das sociedades modernas juntamente com segurança, liberdade, justiça social e proteção do meio ambiente. O desenvolvimento econômico deve ser o primeiro objetivo, pois será ele o condutor, em médio prazo, ao atingimento dos demais. O autor acredita que “o desenvolvimento econômico é sempre resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento” e uma nação “se define pelo compartilhamento de um destino que é sempre um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental e político”.

No caso do Brasil, a ideia de desenvolvimento foi iniciada após a Segunda Guerra Mundial, quando, em 1955, foi criado no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb)⁶, que introduziu no país a “corrente político-ideológica do nacional desenvolvimentismo” (HEIDEMANN; SALM, 2009, p. 26). Os autores relatam que o Iseb encerrou suas atividades em 1964, no entanto seus ideais permanecem em grupos de pesquisadores e formuladores de políticas públicas do país.

Veiga (2010, p. 338) faz uma comparação entre o desenvolvimento da sociedade brasileira e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* brasileiro nos últimos trinta anos e afirma que nesse período os avanços obtidos pela sociedade foram muito maiores do que em qualquer outro período da história, no entanto, o crescimento econômico foi pífio. O autor rechaça a ideia de que o desenvolvimento seja sinônimo de crescimento econômico e considera que uma

⁵ Os “anos dourados” correspondem ao período entre o final de Segunda Guerra Mundial e início da década de 1960, caracterizado pelo rápido crescimento econômico dos países desenvolvidos.

⁶ O Iseb era formado por um grupo de intelectuais que não estavam preocupados com pesquisas acadêmicas, mas oferecer seus conhecimentos para a vida pública. Embora estivesse dentro do aparelho estatal brasileiro, o Iseb não tinha como objetivo executar políticas, mas apresentar ideias para o desenvolvimento e industrialização do país. Sob a liderança de Hélio Jaguaribe os principais intelectuais que compuseram o Iseb foram Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier, Michel Debrun, Alberto Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Rômulo de Almeida, Ewaldo Correia Lima, Nelson Werneck Sodré e Cândido Mendes de Almeida. O pensamento do Iseb era o mesmo da Cepal, onde o desenvolvimento era sinônimo de industrialização e o processo pelo qual o país faria sua Revolução Capitalista. O conceito de desenvolvimento do Iseb utilizava ideias de Marx, Schumpeter, Raúl Prebisch e Celso Furtado, no entanto, não havia o compromisso de fidelidade a nenhuma dessas teorias (BRESSER-PEREIRA, 2004).

sociedade desenvolvida é aquela que sabe converter o bom desempenho econômico em melhorias de condições de vida para as pessoas. Para o autor, a avaliação do desenvolvimento de uma nação tende a levar em consideração uma nova medida de desempenho econômico que supere àquelas tradicionais que são utilizadas atualmente de Produto Interno Bruto, além de incluir um indicador que afira a melhoria da qualidade de vida frente ao crescimento econômico e outro indicador que avalie a sustentabilidade ambiental desse crescimento econômico. Segundo o autor, a nova medida do desenvolvimento econômico trata-se da “renda real líquida disponível por família”; para a aferição da qualidade de vida, além da avaliação individual das próprias pessoas, deverão ser considerados outros oito aspectos passíveis de mensuração: saúde, educação, atividades pessoais, voz política, conexões sociais, condições ambientais e insegurança (pessoal e econômica); por fim, a sustentabilidade ambiental deve ser avaliada por um pequeno conjunto de indicadores possíveis de serem interpretados como “variações de estoque e não de fluxos”.

Como visto, o conceito de desenvolvimento passou por mudanças desde a sua concepção no pós-Segunda Guerra Mundial, quando estava vinculado essencialmente à industrialização. Crises políticas, sociais e ambientais que emergiram no transcorrer das décadas seguintes levaram à reformulação do conceito, que passou a agregar outras dimensões além da econômica. Na década de 1970, o modelo predatório de desenvolvimento, fundamentado no crescimento econômico e na industrialização, começou a ter sua sustentabilidade questionada e a agenda ambiental ganhou força. A partir de então se inicia uma nova discussão sobre desenvolvimento e sustentabilidade, tema que será abordado na subseção seguinte.

2.2 A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

O grande e rápido processo de industrialização a que foram submetidos os países desenvolvidos nas décadas posteriores a Segunda Guerra Mundial começou a ser questionado a partir dos anos de 1970. O consumo desenfreado dos recursos naturais promovido pelo modelo vigente de desenvolvimento da época provocou um alerta no mundo e gerou dúvidas sobre a sua sustentabilidade.

Furtado (1992, p. 75) declarou que desde o começo dos anos 1970 teve a percepção que o modo de vida consumista que se espalhava pelo mundo iria aprofundar a “fratura do subdesenvolvimento”, uma vez que tal consumismo é resultante de um processo depredatório conhecido há tempos que estava levando ao esgotamento das fontes de energia, à elevação da temperatura na superfície terrestre e à fragilização dos ecossistemas. Celso Furtado já advertia

que aquele modelo de desenvolvimento geraria enormes calamidades, pois enquanto o estilo de vida de uma minoria exige a mobilização crescente de recursos não renováveis “[...] a grande maioria da humanidade se submete a diversas formas de penúria, principalmente a fome”. Conclui Furtado que “uma minoria dispõe dos recursos não-renováveis do planeta sem se preocupar com as consequências para as gerações futuras do desperdício que hoje realiza”.

De acordo com Sachs (2009, p. 47-48), embora na metade do século passado já houvesse preocupação com os direitos humanos frente ao processo de desenvolvimento, a discussão sobre temática ambiental despontou com maior intensidade mais recentemente, no entanto ela tem suas raízes no lançamento da bomba atômica de Hiroshima e na chegada do homem à Lua, eventos que foram capazes de mostrar, respectivamente, a possibilidade de destruição do planeta alcançada pelos avanços tecnológicos e a finitude da “Espaçonave Terra”.

A Organização das Nações Unidas- ONU (2018) destaca que em meio a uma onda crescente mundial de preocupação com as questões ambientais e a exploração dos recursos naturais, no ano de 1972, em Estocolmo, aquela organização convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, a qual foi um marco histórico e originou um manifesto ambiental que “estabeleceu as bases para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas”. Em seu sexto parágrafo, o manifesto advertia sobre a condição preocupante em que a humanidade havia chegado:

Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas (Universidade de São Paulo, 2018).

Sachs (2005, p. 153) avalia que nas décadas que se seguiram após a Segunda Guerra Mundial, no período em que o desenvolvimento teve a dimensão econômica supervalorizada, alguns autores já faziam abordagens com respeito a outras dimensões não econômica, contudo, tratava-se somente de retórica. O autor afirma que o reconhecimento da dimensão ambiental pela ONU na década de 1970 foi um marco histórico de extrema relevância, institucionalizando o conceito de ecodesenvolvimento que posteriormente deu origem ao conceito de

desenvolvimento sustentável. Para Sachs, “a ‘revolução ambiental’ e a sua internalização no debate socioeconômico abriu uma caixa de Pandora de questões que passaram a integrar a temática do desenvolvimento, a começar pela redefinição dos seus objetivos”. Considera o autor que essa redefinição de objetivos fez com que o crescimento econômico passasse a ser visto como algo necessário, porém insuficiente para atingir o pleno desenvolvimento dos povos.

Para Lima (2003, p. 102), a partir dos anos de 1970 “[...] o discurso desenvolvimentista revelou seus limites através de uma crise, que embora tivesse maior visibilidade econômica, era também social, ambiental e ético-cultural”. O autor considera que a questão ambiental era somente um dos ingredientes que compunham os questionamentos a respeito do modo de vida ocidental. Para o autor, o discurso da sustentabilidade que emergiu no início da década de 1970 revelou uma “hábil operação político-normativa e diplomática, empenhada em sanar um conjunto de contradições expostas e não respondidas pelos modelos anteriores de desenvolvimento”. O autor assume uma postura crítica com relação a tal discurso, uma vez que, para ele, os objetivos eram simplesmente gerir o meio-ambiente no processo de reprodução do modelo capitalista, a pacificação de conflitos entre países pobres e ricos e atender as demandas de movimentos ambientalistas internacionais, tornando-se dessa forma, uma sustentabilidade conveniente ao mercado e que, dessa forma, não produziria soluções às crises da humanidade.

Silva (2005) compartilha dessa mesma opinião. Para o autor, a rediscussão do conceito de desenvolvimento foi estabelecida pela “ênfase política e o discurso ideológico”. A proposta de reconciliação entre o crescimento econômico e o meio ambiente só foi possível porque o modelo capitalista estava ameaçado em razão do esgotamento dos recursos naturais. Enquanto o discurso ambientalista focava a preservação do planeta como fim, o discurso capitalista tinha a preservação do sistema como objetivo maior. Para o autor, as divergências ideológicas entre essas duas partes só foram possíveis ser superadas a partir do momento em que foram vislumbradas vantagens mútuas, as quais resultaram na unificação do discurso em outra dimensão maior, a saber, o desenvolvimento sustentável.

A despeito das opiniões diversas relacionadas à entrada da agenda ambiental nas discussões com respeito ao desenvolvimento, o certo é que havia um consenso sobre a necessidade de repensar o crescimento econômico decorrente do capitalismo. Para Silva (2005), embora já houvesse divergências conceituais antes mesmo da década de 1970 sobre desenvolvimento e crescimento, as ações governamentais direcionadas para a economia se pautavam pela exploração intensiva dos recursos naturais cuja finalidade era “[...] aumentar a produção, o consumo e a riqueza”, uma vez que o grande desafio para o desenvolvimento da sociedade seria a conservação deste tripé. Para o autor, este desafio continuou, no entanto, ficou

mais complexo, uma vez que a pressão ambientalista relacionada às consequências danosas do crescimento econômico obrigou uma reflexão sobre o conceito de desenvolvimento. Na opinião do autor, as necessidades humanas mudam com o decorrer do tempo, contudo a melhoria de vida de uma geração não pode comprometer a qualidade de vida das gerações futuras, e é isto que representa a essência do desenvolvimento sustentável.

Seguindo o mesmo raciocínio, Sachs (2009, p. 49) recorre ao conceito de *ecologização do pensamento*, desenvolvido por Edgar Morin⁷, e adverte que, diferente da escala de tempo da economia que tem uma graduação limitada a anos e décadas, a escala de tempo da ecologia é aumentada para séculos e milênios, bem como as ações praticadas num determinado local podem gerar consequências em regiões distantes, podendo comprometer todo o planeta.

Embora o ecodesenvolvimento já tivesse entrado nas discussões políticas desde a década de 1970, o conceito de desenvolvimento sustentável surgiu somente em 1987, quando a Comissão Brundtland⁸ da ONU trouxe o seguinte conceito para o discurso público: “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (ONU, 2018). A Comissão Brundtland também trouxe à tona o que seria a essência do desenvolvimento sustentável: um processo de transformação harmônico envolvendo “a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional”, capaz de garantir o bem estar das pessoas no presente e no futuro.

De acordo com a ONU (2018), as inúmeras recomendações da Comissão Brundtland culminaram na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada de Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, em 1992, cujo passo inicial havia sido dado há 20 anos com a conferência de Estocolmo.

Conforme Furtado (1992, p. 77), a maior de todas as tarefas dentre todas as outras que se apresentavam às portas do século XXI era “estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico”. Furtado assevera que a Conferência das Nações

⁷ Edgar Morin afirma ser necessário um pensamento ecologizado para desenvolver uma consciência ecológica, o que a sociedade ocidental desconhece ou ainda não se apropriou. Ecologizar o pensamento significa: (1) reaprender a pensar relacionando fatos e fenômenos ao seu contexto; (2) compreender que todas as ações e ideias possuem vida própria, que são retroalimentadas pelo ecossistema onde se desenvolvem; e, (3) reconhecer o nosso duplo enraizamento cósmico e biológico (CINCOTTO JUNIOR, 2014, p. 95).

⁸ A médica Gro Harlem Brundtland, especialista em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, foi convidada pela ONU, em 1983, para presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Comissão Brundtland, que, em 1987, publicou um relatório denominado Nosso Futuro Comum, que inaugurou as discussões públicas concernentes ao conceito de desenvolvimento sustentável (ONU, 2018).

Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento representou, pela primeira vez, o reconhecimento da tese que há uma “fatura ecológica” a ser paga pelos países que comprometeram os recursos naturais não renováveis do planeta em função do modo de consumo de suas populações e do modelo de desenvolvimento disseminado pelo mundo por suas empresas.

Veiga (2010, p. 189) assume uma postura crítica ao novo conceito e afirma que “a expressão desenvolvimento sustentável foi a que acabou se legitimando para negar a incompatibilidade entre o crescimento econômico contínuo e a conservação do meio ambiente”. O autor também considera a utilização da expressão “para afirmar a possibilidade de uma conciliação entre esses dois objetivos, isto é, de crescer sem destruir”. Afirma o autor que a ideia de desenvolvimento sustentável é uma contraposição ao “ecodesenvolvimento”, que vinha sendo a expressão utilizada até aquele momento pelos envolvidos com a questão.

Segundo Veiga (2010, p. 189), houve uma banalização da noção de sustentabilidade nos dez anos seguintes à Conferência do Rio de Janeiro. O autor cita, como exemplo, o documento Agenda 21 Brasileira⁹, o qual seria uma “geleia geral sobre sete sustentabilidades que seriam negociáveis graças à boa vontade de atores que evitariam aguçar conflitos”. Para Veiga, a expressão desenvolvimento sustentável surgiu da necessidade de não se aceitar o antagonismo entre desenvolvimento e preservação dos recursos naturais, ou seja, estava restrita à sustentabilidade ambiental e não a sete dimensões de sustentabilidade como propõe o documento brasileiro.

Embora não haja consenso a respeito da expressão desenvolvimento sustentável, Veiga acredita que o seu uso deliberado foi bastante positivo, já que indica o crescimento da conscientização “de boa parte das elites” à limitação dos recursos naturais do planeta e à ideia de que o desenvolvimento necessita ser “ecologicamente sustentável”. Porém, o autor questiona se apenas o acréscimo de uma qualificação seria capaz de mudar um conceito e pergunta: “quais são as razões que nos levam a julgar necessária essa qualificação do desenvolvimento?”. Veiga levanta a dúvida se seria uma tentativa de aperfeiçoar a noção de desenvolvimento ou, contrariamente, o reconhecimento da necessidade de sua negação.

⁹ A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. A construção da Agenda 21 Brasileira aconteceu entre os anos de 1996 a 2002 e foi um processo coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), com a participação de cerca de 40 mil pessoas de todo o Brasil. A implementação da Agenda 21 Brasileira ocorreu a partir de 2003 e hoje representa um dos grandes instrumentos de elaboração de políticas públicas do país (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018).

Na visão de Veiga (2010, p. 207), o significado de desenvolvimento sustentável trata-se de um mistério a ser desvendado. O autor concorda que havia a necessidade de rever o modelo de desenvolvimento a níveis sustentáveis, no entanto afirma que ninguém ainda sabe a receita para equilibrar os recursos consumidos pela humanidade em suas atividades e os seus efeitos sobre o meio ambiente. “Em que níveis de população, tecnologia e consumo tal equilíbrio permanente se tornaria possível?” (VEIGA, 2010, p. 207). Para o autor, não se trata de uma solução a ser encontrada pela ciência e tecnologia, pois é uma questão política e social, e esse equilíbrio é incompatível com o sistema capitalista. Neste momento de transição vivenciado pelas sociedades industriais, o autor, porém, adverte que o desenvolvimento sustentável não deve ser encarado como a “utopia socialista” do século XXI, mas uma nova utopia¹⁰ que desafiará a continuidade do capitalismo.

Fazendo um relato da gênese do desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento, Sachs (2009) faz uma retrospectiva partindo da preparação da Conferência de Estocolmo, quando surgiram duas correntes radicais opostas: os que defendiam a abundância (*the cornucopians*), que tinham como prioridade o crescimento e consideravam que os cuidados com o meio ambiente causaria atraso na corrida dos países em desenvolvimento em alcançar os países desenvolvidos; e, os catastrofistas (*doomsayers*), que defendiam a contenção do crescimento demográfico e econômico como forma de evitar o desaparecimento da humanidade pelo esgotamento dos recursos naturais. O autor diz que as duas correntes foram rejeitadas, emergindo uma opção intermediária entre “o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico”. Esta opção intermediária que havia despontado no encontro de Founex e na Conferência de Estocolmo deu origem ao “outro desenvolvimento”, caracterizado como endógeno, auto-suficiente, orientado para as necessidades, em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais (SACHS, 2009, p. 53-54).

De acordo com Sachs (2009, p. 54), esta nova abordagem denominada primeiramente ecodesenvolvimento, e, posteriormente, desenvolvimento sustentável, a qual promove a conciliação de interesses sociais, ambientais e econômicos ainda pode ser considerada válida e envolve oito dimensões diferentes que se inter-relacionam: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.

Em defesa da abordagem multidisciplinar, Silva (2005, p. 18) lembra que para o desenvolvimento sustentável “[...] a questão de como produzir torna-se fundamental para a

¹⁰ Veiga esclarece que utiliza o termo utopia não como sinônimo de “ilusão” ou “sonho”, mas no sentido filosófico contemporâneo estabelecido por André Gorz (1988): *a visão de futuro sobre a qual uma civilização cria seus projetos, fundamentando seus objetivos ideais e suas esperanças*.

garantia da continuidade do bem ou serviço em questão”. Os recursos naturais tornaram-se um bem valioso para a manutenção e desenvolvimento do sistema. Para o autor, as decisões da firma são pautadas por “uma cadeia de valor que envolve desde os produtos finais até os recursos de matéria-prima”. Sendo assim, há necessidade de ampliar o campo de tomadas de decisões, tornando-se um sistema complexo, sendo imprescindível um estudo multidisciplinar.

Independentemente dos inúmeros desafios que fazem frente ao novo modelo de desenvolvimento, Almeida (1996, p. 16) avalia que o melhor caminho a ser trilhado “[...] é aquele em que as necessidades dos grupos sociais possam ser atendidas a partir da gestão democrática da diversidade, nunca perdendo de vista o conjunto da sociedade”. O autor considera que o desenvolvimento sustentável deve ser construído pelo movimento articulado e organizado dos diferentes setores sociais, resultando em um modelo variado em alternativas, que possibilite encontrar caminhos para a verdadeira sustentabilidade e enfrentar crises sociais e ambientais. Para o autor, a prioridade deve ser o enfrentamento das questões sociais, resgatando os excluídos por meio da participação política. “Esta me parece uma verdadeira chance para a reorganização consequente da sociedade, visando a sustentação da vida e a manutenção de sua diversidade plena” (ALMEIDA, 1996, p. 16). Acrescenta ainda o autor que “[...] a luta contra a concentração crescente do controle sobre os recursos naturais na fronteira de expansão das atividades capitalistas, e contra a privatização do uso do meio ambiente é um imperativo social”.

Analisando o desenvolvimento sustentável no Brasil, Abramovay (2010, p. 112) afirma que o país teve grandes avanços nos últimos anos em termos de políticas ambientais, no entanto está muito distante do desenvolvimento sustentável. O autor cita uma série de razões que possibilitam chegar a tal conclusão: as reduções da desigualdade e da pobreza vivenciadas pelo país não foram resultado de um crescimento econômico com menor utilização de energia e materiais; a indústria brasileira caminha distante das novas tendências internacionais de sustentabilidade; e, as políticas públicas não são capazes de mobilizar os atores sociais para desenvolver estratégias mais democráticas na utilização sustentável da biodiversidade. Abramovay avalia que o grande desafio do país não é a questão ambiental, mas “[...] elaborar uma estratégia de desenvolvimento sustentável”.

Defendendo uma nova concepção de desenvolvimento, Calegare e Silva Júnior (2011) apontam diversas críticas ao chamado desenvolvimento sustentável: a dominação ideológica dos países desenvolvidos sobre países que possuem grandes quantidades de recursos naturais, colocando em risco a soberania nacional desses países; o desenvolvimento sustentável não leva em consideração as desigualdades das forças internacionais; visão ocidental de ambientalismo

e protecionismo, transferindo para a pobreza a causa da degradação ambiental em países subdesenvolvidos; diferenças científicas entre Norte e Sul que impossibilitam a cooperação; prioriza a dimensão econômica; não promove a equidade social. Os autores enfatizam que o novo modelo de desenvolvimento deve ser “[...] mais central e operacional, reaproximando ética, economia e política na condução de uma sociedade mais incluyente socialmente, sustentável ecologicamente e sustentada economicamente”. Para alcançar este novo desenvolvimento, os autores apresentam algumas condições, dentre as quais a valorização dos direitos humanos, o planejamento participativo, o envolvimento das comunidades em áreas a serem preservadas e a criação de oportunidades que leve em consideração os vários contextos socioambientais.

Pegando “carona” na onda do desenvolvimento sustentável, na década de 1980 foi também criada a expressão desenvolvimento rural sustentável, visando inserir o mundo rural no discurso da sustentabilidade. Navarro (2001, p. 89) afirma que o acréscimo do termo sustentável ao conceito de desenvolvimento rural está unicamente voltado para aspectos ambientais, representando a necessidade das estratégias de desenvolvimento rural incorporar a dimensão ambiental em suas ações. O autor lembra que outras dimensões que compõem o desenvolvimento sustentável, como política e institucional, sempre estiveram presentes nas discussões a respeito de desenvolvimento rural. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento rural, dentre elas o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), obrigatoriamente agregam várias dimensões e cabe esclarecer que o rural não é sinônimo de agrícola, sendo este último relacionado à dimensão econômica do desenvolvimento rural.

Levando em conta os critérios de sustentabilidade das oito dimensões do desenvolvimento sustentável estabelecidos por Sachs (2009), com exceção dos dois últimos (Políticas Nacional e Internacional), pode-se afirmar que os demais convergem em direção ao modelo de abordagem territorial do desenvolvimento. Tal modelo está perfeitamente em consonância com os critérios estabelecidos por Sachs uma vez que reduz as desigualdades sociais, respeita as tradições e culturas locais, promove um projeto de desenvolvimento integrado e endógeno, estimula a conservação dos recursos naturais do território, desconsidera a dicotomia campo-cidade e impulsiona o crescimento econômico intersectorial de maneira equilibrada.

Nessa mesma linha, Furtado (1983, p. 141) defendia como estratégia de desenvolvimento para o Brasil a necessidade de valorização da diversidade do tecido social brasileiro, abrindo espaço “[...] para a emergência e vitalização das forças que expressam a

capacidade criativa da sociedade em todos os planos, forças que entre nós tem profundas raízes regionais”. Furtado acreditava que somente dessa forma o Brasil poderia “escapar à ilusão de um desenvolvimento mimético¹¹”, que desconsidera as culturas locais e aumenta as desigualdades sociais e regionais.

Portanto, tendo como base as colocações de Sachs e Furtado, é possível afirmar que a política de desenvolvimento dos territórios rurais caminha na direção dos modelos defendidos por esses autores. A estratégia de desenvolvimento territorial visa reduzir as desigualdades provocadas pelos efeitos perversos da economia globalizada, valorizando os recursos, as culturas e as populações locais. Esse tema será abordado na seção seguinte. Antes, porém, será feito um aprofundamento maior na teoria do desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs, modelo teórico que embasa a presente pesquisa.

2.2.1 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE IGNACY SACHS

O modelo teórico utilizado para embasar esta pesquisa será a Teoria do Desenvolvimento Sustentável, de Ignacy Sachs. Para Sachs (2004), o conceito desenvolvimento sustentável ou *ecodesenvolvimento* acrescenta a sustentabilidade ambiental à dimensão da sustentabilidade social, esta que se encontra embutida no conceito de desenvolvimento e se caracteriza pela busca da igualdade, equidade e solidariedade.

Sachs (2004, p. 15) considera que a sustentabilidade ambiental, a qual foi agregada ao conceito de desenvolvimento, está fundamentada “[...] no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras”. De acordo com Sachs, somos compelidos “[...] a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais”.

Para Sachs (2009, p. 54), a ideia de desenvolvimento sustentável busca harmonizar objetivos sociais, ambientais e econômicos e deve estar fundamentada em oito critérios de sustentabilidade: (1) social: homogeneização social, melhor distribuição de renda, emprego pleno com qualidade e acesso aos serviços públicos; (2) cultural: respeito pelas tradições locais priorizando um processo de desenvolvimento integrado e endógeno; (3) ecológico: preservação dos recursos naturais não-renováveis; (4) ambiental: respeito à capacidade de renovação dos ecossistemas; (5) territorial: integração urbano-rural, enfrentamento das desigualdades regionais e planos de desenvolvimento específicos para áreas ecologicamente frágeis; (6)

¹¹ Ao utilizar a expressão *desenvolvimento mimético*, Celso Furtado faz uma crítica ao modelo de desenvolvimento “copiado” de outros países, que não leva em conta as especificidades das culturas locais.

econômico: desenvolvimento intersetorial, segurança alimentar, evolução tecnológica, apoio à pesquisa e expansão econômica internacional com respeito à soberania; (7) política (nacional): definição de democracia baseada no respeito aos direitos humanos, projeto de desenvolvimento nacional implementado pelo Estado em parceria com empreendedores e razoável coesão social; e, (8) política (internacional): prevenção de guerras, promoção da cooperação internacional, cooperação entre os hemisférios Norte e Sul, controle institucional do mercado financeiro, pactos internacionais contra mudanças climáticas e para preservação dos recursos naturais e cooperação científica e tecnológica internacional.

Ignacy Sachs (2004, p. 17) acredita que, para haver progresso nessas oito dimensões em direção ao alcance do desenvolvimento sustentável, os países devem observar alguns pontos como estratégia nacional:

(1) Tanto ações de curto prazo quanto às de médio e longo prazos devem estar comprometidas com a visão de desenvolvimento sustentável, que precisa ser desdobrado num projeto nacional;

(2) O crescimento do país deve ocorrer com base em recursos internos e não por meio de recursos externos, com empregos em atividades “com baixo conteúdo de importações”, o que será conseguido com planejamento, mobilização de recursos e iniciativas locais;

(3) Empenho em todos os níveis, do local ao nacional, para construção de uma agenda de criação de empregos, combinando várias políticas intersetoriais como, por exemplo, construção de obras públicas, fomento à agricultura familiar, melhoria das condições de trabalhadores autônomos e microempresários, integração entre grandes e pequenas empresas, potencializar as compras governamentais para promoção das micro e pequenas empresas e fortalecer o setor industrial para torná-lo competitivo internacionalmente;

(4) A estratégia nacional de desenvolvimento sustentável endógeno não deve servir como justificativa para abdicar da inclusão na economia globalizada.

Na visão de Sachs (2004, p. 61), o desenvolvimento territorial deve ser um dos principais fundamentos do desenvolvimento sustentável. Para o autor, estratégias uniformizadas de desenvolvimento são inadequadas diante da diversidade socioeconômica, culturas e de recursos naturais que está presente nas diversas micro e mesorregiões. Ele acredita que uma estratégia eficaz de desenvolvimento deve responder aos anseios e problemas de cada comunidade e o planejamento das ações deve ser construído pelos diversos atores envolvidos, do poder público e da sociedade civil. O autor defende a criação de espaços de participação democrática, “na forma de foros de desenvolvimento local que evoluam na direção de formar

conselhos consultivos e deliberativos, de forma a empoderar as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro”.

Ignacy Sachs (2004, p. 62) considera que a participação da sociedade local é um fator crucial para o sucesso das políticas de desenvolvimento “[...] e pressagiam um novo paradigma de economias mistas que funcionam mediante o diálogo, as negociações e os vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento”. Contudo, ele adverte que somente iniciativas locais não serão suficientes para a implantação de um projeto amplo de desenvolvimento, sendo necessário o Estado conduzir o processo porque “[...] estas iniciativas devem ser harmonizadas, na busca de arranjos colaborativos e sinergias [...]”, evitando-se assim, duplicidade de ações. Para o autor, o liberalismo econômico ou o neoliberalismo não tem condições e nem interesse em levar adiante a ideia do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, em consonância com o pensamento do autor, o PRONAT é mais do que uma política social de enfrentamento da pobreza rural, podendo ser considerada uma política estratégica para o desenvolvimento nacional. Trata-se de o Estado brasileiro estimular o desenvolvimento sustentável de várias microrregiões rurais a partir de um planejamento local e reduzindo as desigualdades regionais. Ao defender este modelo de política pública, Sachs (2009, p. 60) afirma que “mais do que nunca, precisamos retornar à economia política, que é diferente da economia, e a um planejamento flexível negociado e contratual, simultaneamente aberto para as preocupações ambientais e sociais”.

Esse planejamento negociado e contratual citado pelo autor é o processo que permitirá alcançar o *ecodesenvolvimento* ou desenvolvimento sustentável. Segundo Sachs (2009, p. 75) esse acordo exige a participação de *advocacy planners*¹² mediando as tratativas entre os *stakeholders*¹³, estes representados pelas populações locais e pelo poder público. De acordo com o autor, pode-se considerar esse processo exitoso quando os resultados das negociações são convertidos em um contrato entre os *stakeholders*, caracterizando, assim, “uma *gestão negociada e contratual dos recursos*, pedra fundamental para qualquer desenvolvimento sustentável”.

¹² O conceito de *advocacy planning* foi criado por Paul Davidoff, na década de 1960, nos Estados Unidos. A ideia é que o planejamento urbano tenha um caráter político e não somente técnico, devendo ser utilizado como “instrumento de mudança social e de ‘advocacia’, principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente”. (OLIVEIRA, 2006, p. 283-284). Sachs, ao se apropriar desse conceito, sugere que os planejadores de políticas de desenvolvimento sejam como *advocacy planners*, ou seja, representantes dos interesses das populações locais.

¹³ Termo originado na governança corporativa que indica qualquer pessoa, entidade ou sistema que afeta ou é afetado pelas atividades de uma organização. São as partes interessadas (IBGC, 2016, p. 13).

Essa ideia de gestão negociada e contratual de Ignacy Sachs pode ser facilmente adaptada à implementação do PRONAT da seguinte forma: os colegiados territoriais exerceriam tanto o papel de *advocacy planners* dos atores territoriais como também seriam os agentes, representando os interesses do principal. O principal, nesse caso, poderia ser tanto a população territorial, como “proprietária” do território e de seus recursos, como também poderia ser o Governo Federal, “proprietário” da política pública. Os colegiados territoriais, dessa forma, como agentes, devem prestar contas da sua gestão tanto para a população territorial quanto para o governo. O contrato entre os *stakeholders* seria o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Dessa maneira, boas práticas de governança são essenciais para que os colegiados territoriais possam entregar tanto para a população quanto para o Governo Federal os resultados que deles se esperam: pelo lado da população, o desenvolvimento do território e a melhoria das condições de vida; e, pelo lado do governo, o bom funcionamento e a continuidade da política pública.

Conforme analisado nesta subseção, a noção de desenvolvimento pós-Segunda Guerra Mundial, vinculado ao crescimento industrial e à dimensão econômica, passou por transformações profundas durante a segunda metade do século XX, primeiramente incorporando a dimensão ambiental e passando a ser denominado desenvolvimento sustentável. Posteriormente, além das dimensões econômica e ambiental, foram agregadas as dimensões social, cultural e político-institucional a esse novo modelo de desenvolvimento. O Quadro 1 permite a observação das oito dimensões definidas por Ignacy Sachs assim como as características de cada uma delas. Concomitantemente a esse processo, surgiam os primeiros estudos sobre um novo tipo de abordagem de desenvolvimento, a territorial, que será descrita na próxima seção.

Quadro 1- As oito dimensões do desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs

Dimensão	Características
Social	Homogeneização social Melhor distribuição de renda Emprego pleno com qualidade Acesso aos serviços públicos
Cultural	Respeito pelas tradições locais Desenvolvimento integrado e endógeno
Ecológica	Preservação dos recursos naturais não-renováveis
Ambiental	Respeito à capacidade de renovação dos ecossistemas
Territorial	Integração urbano-rural Enfrentamento das desigualdades regionais Planos de desenvolvimento específicos para áreas ecologicamente frágeis
Econômica	Desenvolvimento intersetorial Segurança alimentar Evolução tecnológica Apoio à pesquisa Expansão econômica internacional com respeito à soberania
Política (nacional)	Democracia baseada no respeito aos direitos humanos Estado como indutor de um plano de desenvolvimento nacional Coesão social
Política (internacional)	Prevenção de guerras Cooperação internacional Cooperação entre os hemisférios norte e sul Controle institucional do mercado financeiro Pactos internacionais contra as mudanças climáticas e preservação dos recursos naturais Cooperação científica e tecnológica internacional

Fonte: Sachs (2009).

Elaboração: próprio autor (2019).

A próxima seção abordará evolução da ideia de desenvolvimento territorial, relatando experiências internacionais e no Brasil.

2.3 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

As políticas de desenvolvimento territorial são relativamente recentes no Brasil, ganhando força a partir da fase de redemocratização do país. A promulgação da Constituição Federal de 1988 alavancou esse novo enfoque, uma vez que valorizou a participação da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas. A abordagem territorial tem como propósito a redução da pobreza e das desigualdades em regiões distantes dos grandes centros econômicos por meio da integração de forças dos agentes locais.

Apesar de nova no Brasil, a concepção de desenvolvimento territorial é antiga. Corrêa (2009, p. 24) narra que a ideia de estabelecer territórios como base de articulação entre Estado Nacional e atores locais como estratégia de desenvolvimento tem sua origem na Europa, antes da Revolução Industrial, sendo que os avanços tecnológicos e o desenvolvimento econômico fortaleceram ainda mais esta relação, levando ao aprofundamento das diferenças entre o rural e o urbano e fazendo com que o meio urbano passasse a ser visto como território desenvolvido.

Corrêa (2009, p. 24) observa que em meio ao debate sobre desenvolvimento econômico travado entre os economistas ortodoxos liberais não-intervencionistas e os economistas heterodoxos intervencionistas, a ciência regional caminha junto a estes últimos “e surge como uma interpretação da natureza desigual do desenvolvimento econômico e das causas do atraso de algumas regiões do mundo”.

Para Furtado (1983, p. 141), a tendência de descentralização política é uma característica comum a todos os países que tiverem um crescimento econômico alicerçado na industrialização e “exprime o desejo de contrapor à lógica dos interesses econômicos uma racionalidade mais abrangedora, fundada na percepção do sistema de valores que rege a vida social”. Furtado (1983, p. 146), ao criticar o caráter centralizador dos governos militares e demonstrar sua preocupação com a condição secundária do Nordeste no cenário nacional, asseverava que era necessário lutar contra àquela situação a partir da restauração política do país, condição que seria alcançada “[...] pela valorização do que é próprio a cada região, pela mobilização das populações em torno de problemas que lhes dizem respeito diretamente, pela existência de uma cidadania ativa”.

Ao analisar as causas da miséria do Nordeste e propor medidas para superá-la, Furtado (1983, p. 152) enfatiza que “o desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado na própria região a partir de sua realidade ecológica e do patrimônio cultural que cimenta a identidade dos nordestinos”. O autor acreditava que o desenvolvimento capaz de beneficiar o conjunto da

população deve ser pensado regionalmente “e deverá apoiar-se na iniciativa e na inventividade locais”.

Os estudos relacionados à abordagem territorial de desenvolvimento tiveram início na década de 1970 em meio ao debate sobre a eficiência das políticas públicas no processo de desenvolvimento de determinadas regiões e o aprofundamento da ideia de que o nível de organização de uma sociedade influenciaria diretamente neste processo (CORRÊA, 2009, p. 24). Naquela década, pela primeira vez desde a Revolução Industrial, a taxa de urbanização dos países capitalistas ficara estagnada, suscitando vários questionamentos a respeito de uma possível homogeneização que teria ocorrido entre os meios rural e urbano, reduzindo as diferenças entre estes dois universos (FAVARETO, 2010, p. 16).

Os estudos sobre desenvolvimento territorial têm como um dos marcos iniciais a análise da iniciativa territorial denominada Terceira Itália, que atingiu elevado nível de desenvolvimento econômico em razão de uma articulação entre empresas regionais e não como resultado de políticas públicas implementadas de cima para baixo (CORRÊA, 2009, p. 25). De acordo com Favareto (2010, p. 20), o ponto de partida é o estudo *Tre italie. La problemática territoriale dello sviluppo italiano*, do sociólogo italiano Arnaldo Bagnasco, publicado em 1977, que procurava explicar porque regiões do centro da Itália eram as que apresentavam melhor dinamismo econômico em comparação com o Sul do país, caracterizado por uma economia agrária, e com o Norte, altamente industrializado.

As análises que buscavam desvendar a Terceira Itália procuraram chamar a atenção para a importância da relação existente entre as características de um território e o seu desenvolvimento econômico, constatando que no caso italiano havia uma relação entre pequenas e médias empresas e as unidades de produção agrícola de base familiar, evitando uma ruptura entre as áreas urbanas e rurais (FAVARETO, 2010, p. 20).

A industrialização difusa, denominação do processo pelo qual passou a Terceira Itália caracterizou-se por três ocorrências: (1) presença de empresas familiares diversificadas em um determinado território, com forte interação entre elas; (2) ambiente cooperativo entre as empresas, superando conflitos relacionados à concorrência; e (3) integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais (ABRAMOVAY, 2000).

A partir da experiência italiana, outros casos foram estudados pelo mundo, surgindo o conceito de “novos distritos industriais”, denominação dada a *clusters*¹⁴ altamente competitivos

¹⁴ Veiga (2002, p. 9) define *cluster* como sendo “uma concentração geograficamente delimitada de negócios independentes que se comunicam, dialogam e transacionam para partilhar coletivamente tanto oportunidades como

(CORRÊA, 2009, p. 26). A autora cita como exemplos os “[...] distritos do Silicon Valley na Califórnia; de Baden-Württemberg, na Alemanha; e das regiões Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, na Itália.” A notoriedade desses casos fez com que, nos anos de 1980, pesquisadores da Organização Internacional do Trabalho (OIT) se questionassem se esses modelos exitosos poderiam ser exportados para outras regiões do mundo (VEIGA, 2002, p. 8).

Tais estudos envolvendo os distritos industriais marshallianos¹⁵ deram visibilidade e credibilidade ao “desenvolvimento endógeno”, até então desconsiderado pelas ações governamentais, “[...] acabando por admitir que as *iniciativas locais* podem ser cruciais para o desenvolvimento, pois se tornam importante fator de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores.” (VEIGA, 2002, p. 12). Os distritos industriais marshallianos da Itália demonstraram uma grande capacidade de adaptação das empresas aos constantes movimentos do mercado globalizado, além de uma forte interação com as comunidades locais (PECQUEUR, 2016, p. 14).

Montenegro Gómez (2006) compara o modelo industrial fordista e o modelo dos distritos industriais: enquanto no caso fordista a fábrica situa-se numa área privada, nos distritos industriais a área é pública. O autor argumenta que embora a produção dos distritos seja privada, é praticamente um bem público, “[...] por oferecer desenvolvimento a um território e cidadania a seus habitantes.” Para o autor “a produção estabelece vínculos estreitos com o território e com a cidadania.” Diante dos vários estudos envolvendo a industrialização difusa há duas ideias principais: uma que diz respeito às relações de cooperação e aprendizagem entre os diversos atores do território e outra que analisa a diversificação, interdependência e as interações relacionadas à estrutura social (FAVARETO, 2010, p. 21).

Para Pecqueur (2016, p.18-19), as economias territoriais possuem três características que merecem destaque: (1) contrariamente à economia fordista, onde as empresas atuavam de forma autônoma em relação à política e à sociedade, na economia territorial há uma grande interação com a sociedade local; (2) na organização econômica local existe a construção de um capital relacionado aos valores culturais e históricos; e, (3) nos processos de territorialização são construídas relações de reciprocidade.

ameaças, gerando novos conhecimentos, concorrência inovadora, chances de cooperação, adequada infraestrutura, além de frequentemente atraírem os correspondentes serviços especializados e outros negócios correlacionados.”

¹⁵ O economista inglês Alfred Marshall defendia que a aglomeração de empresas em um determinado território reduzia custos de operação e promovia sinergias, destacando três aspectos que ocasionavam esta situação: (1) concentração de mão de obra qualificada no próprio território; (2) fácil disponibilidade de insumos; e (3) inovação estimulada pelo ambiente industrial local (CORRÊA, 2009, p. 25).

Pecqueur (2016, p. 20) afirma que nas configurações territorializadas dos processos produtivos os relacionamentos entre os agentes obedecem a regras culturais, ou seja, “constituem experiências compartilhadas e formalizadas enquanto tais.” Segundo o autor, é recente a inclusão da variável cultural na economia e deriva da crise do modelo fordista, “cuja dinâmica fundamental era a reprodutibilidade e a capacidade de substituição dos produtos”, além de “negar a diferenciação dos produtos, valorizando mais a capacidade dos produtores para produzir bens e serviços idênticos e padronizados com os menores custos possíveis.” Para Pecqueur, a crise que emergiu sobre este modelo no final dos anos 1970 expôs a necessidade de levar em consideração as culturas locais na dinâmica econômica.

No Quadro 1, Pecqueur (2016, p. 31) assinala as diferentes características entre os modelos econômicos pautados pela produtividade (fordista) e pela qualidade (territórios):

Quadro 2- Características principais dos modelos produtivos baseados na produtividade e na qualidade

Modelo de produtividade	Modelo de qualidade
Redução de custos e de preços	Manutenção de preços elevados
Individualização da produtividade	Globalização da produtividade
Caráter genérico dos produtos	Caráter específico dos produtos
Governança global (na lógica empresarial)	Governança local (na lógica de atores pluridimensionais)
Concorrência como dinâmica dominante	Escapar da concorrência como estratégia
Lógica de firmas	Lógica de territórios

Fonte: Pecqueur (2016).

Os estudos e debates acerca do desenvolvimento diferenciado de determinadas regiões perduraram até o final dos anos 1980, quando entrou em cena a globalização econômica, processo alicerçado no modelo ortodoxo e não intervencionista, perdendo espaço as discussões sobre modelos de desenvolvimento regionais/territoriais dentro dos países (CORRÊA, 2009, p. 26). A autora considera que foi neste contexto que o conceito dos distritos industriais marshallianos foi utilizado com um caráter liberalizante, indicando que o desenvolvimento poderia acontecer regionalmente, sem a participação do Estado. No final dos anos 1990 ocorre nova mudança de pensamento diante das desigualdades econômicas mundiais, das discussões sobre as dimensões do desenvolvimento e da criação do Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH), demonstrando as preocupações sociais com o modelo vigente na época (CORRÊA, 2009, p. 26).

Até meados dos anos 1980 a economia territorializada teve um forte viés industrial, quando, então, naquela década, os empregos nas indústrias foram reduzidos enquanto o setor de serviços teve aumento expressivo. A conferência sobre “Sistemas Locais de Pequenas Empresas e Criação de Emprego”, organizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1995 representou uma ruptura com a ideia de que a indústria era a grande responsável pelo desenvolvimento de determinadas regiões (VEIGA, 2002, p. 11). Para o autor, houve uma percepção generalizada que os sistemas locais eram bem mais complexos que a noção dos distritos industriais de Marshall, assim como também era necessário evitar a criação de novas denominações conforme os casos diferenciados, surgindo, então, a noção de “sistemas produtivos locais” (“*local productive systems*”).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já havia criado, em 1994, o seu serviço de desenvolvimento territorial, agrupando quatro unidades que estavam espalhadas por outras divisões: questões urbanas, desenvolvimento rural, desenvolvimento regional e o programa de iniciativas locais para a criação de empregos (VEIGA, 2002, p. 13). Para tanto, segundo Veiga, foram utilizadas as seguintes justificativas: existência de interdependência cada vez maior entre as áreas rurais e urbanas, não havendo possibilidade de dissociar os problemas; e, o desenvolvimento harmônico de uma região só será possível com ações conjuntas rurais e urbanas.

No caso do Brasil, as iniciativas governamentais de desenvolvimento territorial foram determinadas por alguns aspectos peculiares dentre as quais, a dimensão continental do país e as desigualdades socioeconômicas regionais resultantes do processo histórico (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 47). O autor cita alguns exemplos do início das ações de desenvolvimento territorial promovidas pelo Estado: a institucionalização do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) no início do Século XX, no Nordeste; a criação da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), em 1945, e da Comissão do Vale do São Francisco, em 1948; a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, com o objetivo de reverter o atraso da região Nordeste enquanto a industrialização avançava no país.

Para Pereira (2013, p. 15), um importante marco histórico do planejamento estatal brasileiro foi a criação, em 1962, do Ministério do Planejamento, no governo João Goulart, sendo nomeado como ministro o economista Celso Furtado, árduo defensor do

desenvolvimento regional como estratégia de ação política para combater as desigualdades econômicas presentes no território nacional.

A Sudene, que foi criada inicialmente no governo de Juscelino Kubitschek, representou o marco inicial do planejamento regional brasileiro e deu início à fase dos planejamentos macrorregionais, que se iniciou no Brasil a partir da segunda metade dos anos de 1960 (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 50). O autor avalia que a principal diferença entre a Sudene e as demais superintendências de desenvolvimento (Sudam- Amazonas; Suframa- Zona Franca de Manaus; Sudeco- Centro-Oeste; e, Sudesul- Sul) foi que àquela teve sua criação em época de regime democrático e marcada por uma intensa mobilização social que definiu a realização de ações complexas como reestruturação agrária, colonização de novas áreas e a criação de um avançado programa de industrialização da região.

Guimarães Neto (2010, p. 52) relata que durante o regime militar a Sudene mudou significativamente sua forma de atuar, ficando limitada a subsídios financeiros industriais e agropecuários. Segundo o autor, a economia da região foi integrada à pujante economia do país durante o período que ficou conhecido como “milagre econômico”, que se iniciou a partir da segunda metade da década de 1960 e perdurou até o final dos anos 1970, experimentando um rápido crescimento, no entanto, as mudanças estruturais estratégicas planejadas inicialmente para a região não foram executadas.

Relata Guimarães Neto (2010) que as demais superintendências tiveram importante participação no desenvolvimento de suas respectivas regiões durante o “milagre econômico”, articulando e integrando as economias regionais. Todavia, o autor destaca que nesta fase próspera do desenvolvimento nacional, havia um duplo caminho seguido pelo planejamento regional: em um desses caminhos estavam as superintendências, responsáveis pelas ações de articulação e integração das economias regionais que marcaram o dinamismo nacional; em outro caminho estavam as ações de planejamento fora do âmbito das superintendências, que levaram ao enfraquecimento do planejamento regional, que passou a ser elaborado de maneira cada vez mais centralizada.

A partir da década de 1980, o planejamento regional foi severamente afetado pela crise fiscal e financeira pela qual atravessava o país, sendo que as superintendências foram diretamente prejudicadas em razão de profundos cortes orçamentários. Nos anos 1990, políticas monetárias e fiscais severas impediram a retomada do crescimento econômico nacional bem como das regiões, além da implantação de uma agenda neoliberal que resultou em privatizações, redução do Estado e fechamento de diversos órgãos públicos (GUIMARÃES NETO, 2010).

Nesta fase de declínio do planejamento regional que se iniciou nos anos de 1980, houve a extinção da Sudesul e da Sudeco, enquanto as demais superintendências passaram por reformulações e tiveram sua forma de atuação modificada, incorporando outras práticas ao seu planejamento, “[...] como a da maior ênfase na sustentabilidade, na descentralização e de parcerias com as demais esferas de governo e como organizações não governamentais” (GUIMARÃES NETO, 2010).

Outra forma de planejamento regional que ganhou espaço no Brasil na década de 1990 foram os sistemas produtivos locais, denominados em nosso país por Arranjos Produtivos Locais (APLs), cujo conceito “traz a ideia de uma aglomeração com uma diversidade de atores envolvidos, cujo foco, individual e coletivo, é a produtividade” (QUEIROZ; SOUZA, 2017, p. 46). Os objetivos centrais dos APLs concentram-se “[...] na inovação dos processos de produção e na articulação dos atores (produtivos e institucionais) locais de forma coletiva a partir de uma visão sistêmica da atividade econômica” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 65). Para este autor, os APLs surgem a partir do reconhecimento das profundas mudanças ocorridas no cenário mundial resultantes do processo de globalização econômica bem como da fragilidade do Estado em assumir o papel de indutor do crescimento.

A institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2007 foi outro importante marco na caminhada do planejamento territorial. Contudo, apesar da PNDR apresentar propostas inovadoras e ter como propósito a integração de diversas ações de planejamento regional em múltiplas escalas, alguns fatores contribuíram negativamente na sua implementação: conflitos entre a estrutura do Estado e decisões governamentais direcionadas a novas abordagens territoriais; e, desprestígio das superintendências regionais e do Ministério da Integração Nacional, ao qual elas estão vinculadas (GUIMARÃES NETO, 2010).

Dentre as iniciativas de planejamento territorial implementadas em nosso país, destacam-se também as políticas de desenvolvimento dos territórios rurais, as quais tem como objetivos a redução das desigualdades e o combate à pobreza rural. É sabido que a pobreza em regiões rurais é mais intensa que em regiões urbanizadas, fazendo com que o Estado, a partir dos anos 2000, reconhecesse e assumisse a responsabilidade pelo desenvolvimento dessas áreas mais carentes e esquecidas do país. Assim sendo, o PRONAT está alinhado com a estratégia de desenvolvimento regional do país, tanto defendida por Celso Furtado e cujas primeiras ações, como visto anteriormente, remetem ao início do Século XX. A abordagem territorial do desenvolvimento rural será tratada na subseção seguinte.

2.3.1 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Após as décadas de rápido crescimento econômico dos anos 1950 e 1960, o meio rural passava por grandes frustrações e problemas, sendo que em países mais ricos da Europa e da América do Norte a modernização e industrialização da agricultura tinham promovido a marginalização de regiões e populações rurais (RAYNAUT, 2014, p. 62-63). De acordo com o autor, a situação do continente africano era ainda mais dramática, uma vez que as nações que haviam conquistado recentemente a independência possuíam uma economia basicamente agrícola e não conseguiam alcançar um desenvolvimento econômico satisfatório, resultando em graves crises de fome e a morte de uma grande quantidade de pessoas, sendo a maioria das áreas rurais.

Raynaut (2014, p. 63) narra que embora um grande aporte de recursos tivesse sido destinado a projetos visando o desenvolvimento de várias regiões rurais pelo mundo, os resultados alcançados foram pífios. Relata o autor que havia necessidade de repensar as estratégias de elaboração e implementação de tais projetos, as quais eram direcionadas por técnicas desenhadas por especialistas e consultores internacionais, e cuja execução estava sob responsabilidade de estruturas burocráticas que tinham como objetivos alcançar metas pré-estabelecidas e seguir as metodologias padrões. Contudo, prossegue o autor, várias experiências e pesquisas indicavam que as populações rurais, mesmo as mais pobres, tinham plenos conhecimentos técnicos, domínio de seus ambientes e capacidade de iniciativa.

A partir da década de 1980, tendo em vista experiências e estudos sobre o tema, a participação das populações envolvidas deveria ser prioridade nas ações de desenvolvimento rural a cargo de grandes instituições internacionais que, anteriormente, confiavam estas mesmas ações, a pesquisadores altamente qualificados (RAYNAUT, 2014, p. 64).

Nesse sentido, Raynaut (2014, p. 64) destaca três elementos que renovaram a abordagem do desenvolvimento rural no final do século passado: (1) a noção de território, como sendo o espaço geográfico onde acontecem complexas relações sociais; (2) a valorização da sociedade civil no processo de tomada de decisões; e, (3) o reconhecimento da capacidade das populações mais pobres em decidirem sobre as melhores escolhas para a solução de seus problemas. Valorizando a importância da participação das populações mais pobres como agentes ativos do desenvolvimento, Furtado (1983, p. 129), ao propor várias diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, faz severa crítica à estrutura agrária da região, que se constituía em “um meio de dominação social sem ser um instrumento de progresso econômico”, e declara que é necessário que o homem do campo deva ser considerado “[...] como ator político ativo, e não apenas como força de trabalho.” Furtado acreditava que somente dessa maneira tanto a economia como a sociedade seriam transformadas simultaneamente.

Para Furtado (1983, p. 130), os aspectos burocráticos das políticas de desenvolvimento são um grande obstáculo para sua implementação, uma vez que representam o “misto de medo e desprezo do povo” e tem a finalidade de “cobrir-se contra todo risco.” Furtado afirmava que uma sociedade somente é capaz de evoluir para formas mais complexas de organização quando “[...] a ação política é capaz de canalizar e orientar as forças sociais que a mesma política contribui para ativar.”

Furtado (1983, p. 134) defendia que mais importante que eliminar as desigualdades de níveis de renda era “[...] transformar a sociedade nordestina a fim de que o desenvolvimento beneficie a massa da população.” Somente a decisão política será capaz de dar o primeiro passo na direção de um objetivo estratégico de “[...] abrir espaço para os que estão realmente embaixo na escala social se transfigurem em agentes ativos do desenvolvimento” (FURTADO, 1983, p. 134).

Na mesma direção dos ensinamentos de Celso Furtado, as políticas de desenvolvimento para o meio rural que passaram a ser implementadas em outros países no final do século passado começaram a romper com a dicotomia campo-cidade, ter enfoque territorial e a tratar as populações rurais como protagonistas nos processos decisórios.

Segundo Corrêa (2009, p. 28), este novo modelo partia da lógica que, no caso das políticas de descentralização de recursos, as populações locais deveriam indicar o direcionamento dos investimentos, de acordo com as necessidades do território, descentralizando também, assim, a tomada de decisões. A autora considera que nas políticas de desenvolvimento para o meio rural as decisões devem partir de um “pacto territorial” mediado e impulsionado a partir da articulação de atores-chave – cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos etc.”

Já para Bonnal, Cazella e Delgado (2011, p. 51), o desenvolvimento territorial rural deve ser constituído levando em consideração “três esferas fundamentais da ordem social contemporânea, o Estado, o mercado e a sociedade civil”. Segundo os autores, em um processo de intensa disputa política, a construção de uma institucionalidade territorial baseada nessas três esferas dependerá da presença e da força política dos agentes de cada uma dessas esferas dentro do território, ou seja, “da capacidade de construir coalizações, dentro e fora deste, das agências estatais, das empresas e das organizações empresariais, e das organizações da sociedade civil aí existentes”.

Montenegro Gómez e Favaro (2012) apresentam uma visão crítica sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural, principalmente com relação aos modelos implementados em países da América Latina e no Brasil, nos quais há um esvaziamento do debate político na

elaboração, implementação e análise dessas políticas, e uma atenção exacerbada nos resultados e na gestão, reflexo da influência neoliberal. Para os autores, o desenvolvimento territorial rural nos moldes em que é implementado não passa de um receituário de organizações internacionais para tentar combater a pobreza e as desigualdades latino-americanas, sendo que foram essas mesmas organizações que promoveram a agenda neoliberal desencadeante dessas mazelas sociais.

Prosseguindo com a crítica, Montenegro Gómez e Favaro (2012, p. 49) consideram que “a reprimarização da economia latinoamericana, com a expansão das commodities agrícolas e a força que o agronegócio ganha nos países da região” são as razões que permitem compreender as verdadeiras intenções das políticas de desenvolvimento territorial rural. Para os autores, estas não passam de um tipo de “política compensatória, um paliativo para aturar a pobreza rural com ares de transformação produtiva e institucional em um contexto dominado pelas assimetrias produtivas e institucionais reforçadas pelo agronegócio”.

A seguir, serão descritas três experiências internacionais que estão entre as pioneiras da abordagem territorial do desenvolvimento rural:

2.3.1.1 O PROGRAMA LEADER

A primeira grande experiência internacional de desenvolvimento rural que valorizou a participação das populações locais foi o Programa Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais), desenvolvido em 1992 na União Europeia, cujo objetivo inicial era dinamizar as economias de regiões deprimidas que foram excluídas pelos avanços tecnológicos agrícolas (CORRÊA, 2009, p. 28). As marcas inovadoras do Programa Leader foram a abordagem territorial para investimentos e a estratégia de desenvolvimento rural com ações *bottom-up*¹⁶, caracterizadas por parcerias, multissetorialidade e integração de políticas (FAVARETO, 2010, p. 23).

Essa estratégia foi baseada no conceito de competitividade territorial e tem como características: maior racionalidade na utilização de recursos do território; participação de diversos atores sociais; integração entre empresas proporcionando um ambiente de inovações; e, cooperação entre áreas de todos os níveis de governo (FAVARETO, 2010, p. 23).

O Programa Leader foi, inicialmente, uma ação criada em meio ao movimento que criticava o papel centralizador do Estado no planejamento e implementação de políticas

¹⁶ No modelo de política pública denominado *bottom-up* (de baixo para cima), o planejamento e implementação das ações contam com a participação efetiva da sociedade. Já no *modelo top-down* (de cima para baixo), as decisões são impostas pelo governo, sem que haja participação dos atores sociais.

públicas, ao mesmo tempo em que regiões rurais que foram marginalizadas em decorrência da modernização agrícola começaram a ser alvos de intervenções particulares no sentido de promover um modelo de desenvolvimento diferenciado. Diante deste cenário, duas ideias ganharam relevância: (1) a necessidade de adequar as ações de desenvolvimento às realidades de cada microrregião (território), ultrapassando a noção de “região”; e (2) a importância da participação das populações locais na determinação dos objetivos e dos meios para atingi-los (RAYNAUT, 2014, p. 66).

A filosofia do Programa Leader não se limitava ao repasse de recursos financeiros para estimular investimentos produtivos, mas incentivava a mobilização e organização de diversos setores das sociedades locais no intuito de elaborar um Plano de Ação Local e definir os projetos particulares prioritários que deveriam ser financiados. A grande novidade nesta iniciativa estava no surgimento de novas institucionalidades locais diferentes das tradicionais que seriam as responsáveis pela governança do programa no âmbito dos territórios (RAYNAUT, 2014, p. 67). Os projetos a serem financiados são selecionados de acordo com a qualidade técnica, por mérito, “[...] como estímulo à competição entre os territórios e à mobilização de energias e talentos pela busca por recursos” (FAVARETO, 2010, p. 24).

De acordo com Favareto (2010, p. 24), apesar dos inúmeros pontos positivos desse tipo de ação, estudos recentes têm explicitado algumas colateralidades: tendência de aumentar as desigualdades entre os territórios, uma vez que àqueles melhores estruturados tem maiores condições de terem seus projetos aprovados; a elaboração dos projetos tem que se adequar aos recursos disponíveis, que geralmente, para o meio rural, são escassos. Além disso, o autor considera que há “um forte viés interacionista na estratégia preconizada”, como se o desenvolvimento territorial ocorresse mais em razão das relações e articulações locais do que pelo alinhamento de interesses.

Em que pese os aspectos negativos do modelo adotado pelo Programa Leader, a iniciativa serviu como “laboratório” de políticas públicas e as lições aprendidas foram utilizadas como referências no planejamento de políticas em diversos países pelo mundo (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004, p. 47; RAYNAUT, 2014, p. 67).

2.3.1.2 O PROGRAMA EZ/EC (EMPOWERMENT ZONES AND ENTERPRISE COMMUNITIES)

O Programa EZ/EC foi desenvolvido nos Estado Unidos a partir de 1993 com a ideia de envolver as comunidades rurais no planejamento e monitoramento permanente de ações de longo prazo (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004, p. 47). O programa tem como

propósito melhorar as oportunidades econômicas em regiões com altos índices de pobreza por meio de subsídios de serviços sociais, garantia de empréstimos e incentivos fiscais para empresas (SMITH, 2014). Não se trata de uma ação direcionada para o desenvolvimento de áreas rurais, mas do território como um todo, abrangendo campo e cidade.

Segundo Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 55), o programa busca envolver as comunidades locais em um planejamento de longo prazo, no monitoramento das ações e na participação dos diferentes atores sociais. Diferentemente do Programa Leader, que define os territórios a serem apoiados utilizando como critério a formação de um grupo local que gerencie as ações de planejamento, o Programa EZ/EC seleciona os territórios a serem apoiados com base no índice de pobreza e em planos estratégicos que tenham sido elaborados com a participação social. De acordo com os autores, são quatro os princípios que norteiam o programa: (1) oportunidade econômica, que diz respeito à atração de novos empreendimentos que gerem oportunidades de emprego a todos os moradores; (2) desenvolvimento sustentável, que considera que o desenvolvimento econômico é parte de uma estratégia que envolve outras dimensões, como a social; (3) participação social na elaboração dos projetos de desenvolvimento bem como na busca de outros investimentos não públicos; e, (4) visão estratégica de mudança, relacionada com os meios que a comunidade vai utilizar para atingir os objetivos do plano de desenvolvimento, ou seja, são as metas, formas de monitoramento e avaliação. Conforme Smith (2014), o programa tem demonstrado resultados positivos na maioria das cidades, com abertura de vagas de emprego principalmente em pequenas empresas.

Para Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 58), os diferentes critérios de seleção dos territórios adotados pelos programas Leader e EZ/EC “pode indicar a existência de duas visões também diferenciadas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável”. Os autores concluem que, a partir dessas duas experiências, dois desafios foram colocados para o Estado: “por um lado, conseguir que os diferentes atores locais assumam, progressivamente, papel mais ativo na construção dos processos de desenvolvimento e, por outro, redefinir o seu papel nessa construção”.

2.3.1.3 O DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E NEGOCIADO (DTPN)

O DTPN não foi um programa de desenvolvimento territorial rural, mas uma metodologia desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) que passou a ser referência pela instituição no atendimento dos Estados membros que tivessem a intenção de promover o desenvolvimento rural sustentável. No início

da década de 1990, começou a se evidenciar que várias intervenções para o desenvolvimento rural criadas por instituições vinculadas à ONU nas décadas passadas produziram resultados insatisfatórios, revelando uma dificuldade muito grande de implantar, na prática, programas elaborados por tecnocratas que estavam distantes das comunidades rurais (RAYNAUT, 2014, p. 68).

Era possível observar que as populações locais dificilmente seguiam à risca as orientações técnicas dos projetos, utilizando o fomento recebido (crédito, técnicas e conhecimentos) para aplicação de acordo com suas próprias estratégias, tornando-se cada vez mais nítido “[...] que o sucesso de uma intervenção pública- e mais amplamente de uma política pública- dependia de sua apropriação pelos vários atores envolvidos na sua aplicação” (RAYNAUT, 2014, p. 69). Diante de tal situação, prossegue o autor, havia uma convicção que as metodologias a serem utilizadas nas intervenções direcionadas ao meio rural deveriam se alicerçar na participação dos diversos atores sociais, além de considerar as dinâmicas sociais e culturais da região.

Tal convicção levou a FAO a desenvolver o seu DTPN, cuja metodologia segue três princípios: (1) elaborar o diagnóstico com a participação dos atores locais; (2) auxiliar esses atores a encontrarem soluções para os problemas detectados, levando-se em consideração os vários interesses locais presentes; e, (3) firmar uma “pacto territorial” que norteie as ações em busca dos objetivos acordados (RAYNAUT, 2014, p. 70).

A partir de então, a intervenção da FAO visando o desenvolvimento rural em vários países membros da ONU “não é mais a de “especialistas” incumbidos de identificar os problemas e de propor soluções para resolvê-los, mas a de ‘facilitadores’ encarregados de criar as condições de uma participação de todos os atores presentes no palco local [...]” (RAYNAUT, 2014, p. 70).

O estudo dessas três experiências internacionais (Programa Leader, Programa EZ/EC e o DTPN da FAO) permitiu visualizar duas características consideradas como principais nas políticas territoriais rurais: o fim da dicotomia campo-cidade e a participação das sociedades locais no planejamento e implementação dessas políticas. Como visto, todas elas tiveram como marco temporal inicial a década de 1990, caracterizada por Beduschi Filho e Abramovay (2014, p. 37), pela “notável volta dos temas de natureza territorial nas Ciências Sociais e nas organizações internacionais de desenvolvimento”. Dessa maneira, o desenvolvimento territorial foi uma tendência que se espalhou por vários países a partir dos anos de 1990.

A chegada ao Brasil do desenvolvimento territorial rural, no início dos anos 2000, seguiu essa tendência internacional de trabalhar políticas públicas de maneira territorializadas. Esse tema será discutido na próxima seção.

2.3.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL

A questão agrária brasileira é um tema complexo e carrega toda uma herança do processo histórico de colonização, o qual pode ser observado no desenvolvimento rural do país. Wanderley (2014, p. 79) faz um retrato daquilo que considera o meio rural brasileiro:

No caso do desenvolvimento rural brasileiro, dois projetos estão em conflito. Por um lado, aquele que se consolidou ao longo da história social do país, representando as formas dominantes de apropriação dos recursos produtivos, cuja expressão mais recente – a partir da segunda metade do século XX – é a modernização “conservadora” da agricultura. Por outro lado, o modelo que se interpõe a esse acima descrito desloca o seu foco de interesses, centrando-o sobre as particularidades dos espaços rurais – a qualidade de vida da sua população, o reconhecimento e a valorização de outras formas de produção e de trabalho, os processos de integração campo-cidade e a cidadania dos habitantes do campo em sua diversidade. (WANDERLEY, 2014, p. 79).

A existência desses dois projetos¹⁷ antagônicos levou a um desenvolvimento desigual do meio rural brasileiro, com existência de regiões extremamente produtivas e pujantes economicamente frente a regiões de extrema pobreza. Nesta queda de braço entre estes dois projetos prevalece o lado mais forte, representado pelo modelo do agronegócio exportador, agraciado com políticas públicas setoriais específicas. Do outro lado, estão as populações rurais que sempre estiveram à margem da ação estatal, cujo desenvolvimento e redução de desigualdades independem de políticas setoriais apartadas, mas de um conjunto de ações intersetoriais, envolvendo campo e cidade, caracterizando a abordagem territorial de desenvolvimento.

A ocupação do território brasileiro aconteceu do litoral para o interior do país, em direção aos “sertões”, originando as primeiras vilas interioranas, denominados como núcleos urbanos. Ao redor desses núcleos estavam as grandes propriedades rurais, que tinham como base a exploração agropecuária e extração de ouro, e povoados rurais. Diante deste quadro, nascia a relação “urbano-rural” brasileira, caracterizada pela dominação política, na qual a vila cobrava impostos e oferecia serviços públicos, ao mesmo tempo em que tinha total dependência do entorno rural (WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Importante destacar que a interiorização do Brasil ocorreu somente após a instituição das Capitânicas Hereditárias, onde

¹⁷ Os dois projetos citados por Wanderley (2014) representam dois modelos de desenvolvimento para o meio rural: o modelo direcionado para agricultura empresarial e o modelo que considera a agricultura familiar e as demais populações rurais.

os donatários eram os que tinham o direito de implantar os núcleos urbanos denominados “Vilas” conforme estabelecido nas cartas-régias (AZEVEDO, 1992).

Conforme enfatiza Wanderley e Favareto (2013, p. 419), essa relação “urbano-rural” tinha características muito particulares, resultante de duas condições: (1) dependência da vila em relação ao meio rural, mesmo sendo ela o espaço do poder; e (2) os grandes proprietários de terra, mesmo não habitando na vila, faziam parte da elite local da circunscrição da vila, formada pelos “homens bons” da vila e das fazendas. Dessa forma, a dominação política era exercida por uma elite local, formada por privilegiados da vila e fazendeiros do meio rural, sobre o restante da população.

Na descrição de Darcy Ribeiro, as vilas eram estratificadas socialmente em camadas superiores, formadas pelos “senhores rurais” e pela “alta hierarquia civil e eclesiástica”; nas camadas “de segunda” faziam parte “funcionários, escrivães, meirinhos, militares, sacerdotes e negociantes”; por fim, havia uma camada inferior de “brancos e mestiços livres” (RIBEIRO, 2006, p. 179).

Conforme a população das vilas aumentava, iam surgindo novos aglomerados menores, “os vilarejos estradeiros, que serviam de pouso nas longas viagens entre os núcleos ocupados do interior[...]” (RIBEIRO, 2006, p. 180).

As vilas e cidades criadas se caracterizavam como bases agrário-mercantis de Portugal, cujo objetivo principal era “[...] gerir a ordenação colonial da sociedade brasileira, integrando-a no corpo de tradição religiosas e civis da Europa pré-industrial e fazendo-a render proventos à Coroa Portuguesa” (RIBEIRO, 2006, p. 181).

Esse processo de ocupação do território brasileiro que havia se iniciado no período colonial, caracterizado pela formação de vilas e a dominação exercida pelos “homens bons” urbanos e rurais, perdurou até o Século XX. Diferente da Europa, que enxergava o urbano e o rural como dois mundos totalmente distintos, no caso do Brasil “[...] ambos eram elementos de uma mesma cultura” (WANDERLEY; FAVARETO, 2013, p. 420). Neste sentido, é possível afirmar que a grande maioria dos municípios brasileiros sobrevivem por meio de uma dinâmica econômica local que engloba atividades urbanas e rurais.

A década de 1980 pode ser definida como o ponto de partida para um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Assim como o país atravessava um momento de grande agitação política e social, marcado por eventos como a redemocratização, eleições diretas e a elaboração de uma nova constituição, o meio rural brasileiro também estava contagiado por este clima de mudanças, levando ao reavivamento dos movimentos sociais do campo. Ao mesmo

tempo, a articulação entre setores da administração pública, sociedade e academia tornou possível vislumbrar um desenvolvimento rural mais qualificado (WANDERLEY, 2014, p. 80).

Para Veiga (2001), a redemocratização do país colocou diante da sociedade dois projetos estratégicos para o desenvolvimento do meio rural, os quais, na visão de Wanderley são conflituosos: (1) um de caráter setorial, ligado ao agronegócio, que visa maximizar a competitividade através de redução de custos e inovação tecnológica, levando a uma necessidade cada vez menor da mão de obra pouco qualificada; e (2) um outro projeto, de caráter multisetorial, cujo propósito é melhorar a qualidade de vida nas mesorregiões e nas microrregiões rurais, diversificando as economias locais e promovendo sinergias entre os diversos setores.

Não que o país tivesse que fazer uma escolha a um desses projetos, mas se tratava de reconhecer que havia um novo movimento no meio rural promovido por atores que até então sempre estiveram excluídos das políticas públicas de desenvolvimento rural. Era o reconhecimento que o desenvolvimento rural vai além da produção agrícola, abarcando pessoas, culturas, meio ambiente e território. Era o reconhecimento que o campo, além de ser um local de produção, é também um local de vida e relações sociais.

Para um melhor entendimento dessa nova fase do desenvolvimento rural que se iniciou com a redemocratização, faz-se necessária uma retrospectiva dos processos de urbanização e industrialização pelos quais passou o país durante o Século XX.

O Brasil passou por um intenso processo de urbanização a partir da primeira metade do Século XX, com a população rural sofrendo reduções gradativas. A partir de 1930, começou a haver um consenso na sociedade brasileira de que a industrialização e a urbanização deveriam fazer parte do projeto de desenvolvimento do país, superando o latifúndio, o tradicionalismo e o atraso que o meio rural representava (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Ribeiro (2006) considera que tanto industrialização e urbanização andam juntas, são complementares, no entanto não se trata de processos lineares, pois estão sujeitos a fatores externos. No caso brasileiro, Ribeiro afirma que a concentração fundiária e a monocultura são as principais razões que levam à expulsão das pessoas do campo em direção às cidades. O autor chama a atenção para o vertiginoso crescimento da população urbana em tão pouco tempo, que em 1940 eram 12,8 milhões de pessoas, saltando para 80,5 milhões em 1980, resultado de um severo êxodo rural que inchou as cidades que não tinham infraestrutura necessária e nem empregos suficientes para receberem tamanho contingente de pessoas, resultando no surgimento da miséria nas áreas urbanas.

Em face destas profundas transformações sociais que atingiram o país no Século XX, o meio rural passou a ser visto como sinônimo de atraso enquanto as cidades representavam o progresso. Neste contexto, o projeto de desenvolvimento rural a ser implementado deveria refletir as ideias progressistas das forças urbanas dominantes, a saber, a modernização, o desenvolvimento tecnológico e a produtividade (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Wandereley e Favareto (2013) apontam que o processo de industrialização e urbanização que vigorou no Brasil durante o Século XX levou, principalmente, a três mudanças no interior do país: (1) criação de um número elevado de pequenos municípios rurais, cuja maioria da população reside no meio rural; (2) ao contrário dos países desenvolvidos, a industrialização e a urbanização não se espalharam pelo território nacional, ficando restritas às grandes cidades e, por consequência, enfraquecendo os municípios menores; e (3) o desenvolvimento rural, tido como sinônimo de modernização agrícola privilegiou o grande produtor rural, que tinha fácil acesso ao crédito, enquanto os pequenos agricultores eram associados ao atraso e à falta de qualificação.

Ainda de acordo com Wanderley e Favareto (2013), para o meio rural, especificamente, o processo de industrialização, urbanização e modernização agrícola gerou três consequências específicas que diferenciam o Brasil dos demais países: (1) pobreza mais intensa nas áreas rurais; (2) população rural brasileira extremamente diversificada¹⁸; e, (3) o enorme êxodo rural, que criou uma massa de marginalizados nas grandes cidades.

Para Zimmermann et al. (2014, p. 544) o rápido processo de industrialização e urbanização brasileiro gerou a contradição de produzir um amplo crescimento econômico com aumento dos índices de pobreza, sendo este último, mais intenso nas áreas rurais em função da “concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que liberam mão de obra, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural”. Os autores ainda destacam outros fatores históricos que potencializaram a pobreza rural como dificuldades de acesso à terra, à educação, aos mercados, aos serviços básicos, além da infraestrutura precária.

A pobreza rural não pode ser vista unicamente como consequência de um processo de modernização, mas tem sua origem na colonização portuguesa e no desenvolvimento

¹⁸ A diversidade da população rural brasileira pode ser notada na quantidade de segmentos que a compõem, exemplificados pelos pequenos, médios e grandes produtores, assentados da reforma agrária, quilombolas, silvicultores, indígenas, pescadores, entre outros.

econômico e social do país, colocando a agricultura familiar¹⁹ à margem do meio rural durante séculos (BONNAL, 2013).

O processo de modernização do meio rural atingiu seu auge nas décadas de 1960 e 1970, com a “Revolução Verde”, que intensificou dramaticamente o êxodo rural. Segundo Graziano da Silva (1997, p. 43), o resultado dessa modernização foi a urbanização do meio rural, “como resultado do processo de industrialização da agricultura, de um lado, e, de outro, do transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural.”

Pode-se dizer, então, que a partir dos anos de 1970, o meio rural brasileiro passou a ter uma divisão de projetos, com características distintas: um desses projetos representava o agronegócio exportador, caracterizado pelo empresário “grande fazendeiro”, que tem o meio rural unicamente como um local de exploração e lucro; no outro projeto encontrava-se uma gama enorme de pequenos produtores que conseguiram “sobreviver” ao agressivo avanço da modernidade e ao êxodo rural, desenvolvendo estratégias diversas para que pudessem se manter em suas propriedades, e que tem no meio rural seu local de vida e de trabalho. Deste segundo projeto fazem parte os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e as populações tradicionais do campo. Incapazes de obter os mesmos ganhos e escalas de produção do agricultor empresário, esses agricultores familiares viram a necessidade de criar estratégias de sobrevivência, tornando-se pluriativos, ou seja, foram obrigadas a conciliar atividades agrícolas e não agrícolas visando a geração de uma renda que seja possível a manutenção de toda a família no campo. Para Graziano da Silva (1997, p. 74) as condições de emprego de grande parte da população rural não estão mais atreladas unicamente ao calendário agrícola e nem a produção agropecuária, mas se expandiram para outros setores “[...] tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e a indústria - que responde cada vez mais pela nova dinâmica populacional do meio rural brasileiro.”

Graziano da Silva (1997, p. 75) destaca que para os pequenos produtores as atividades agrícolas passaram a ser desenvolvidas somente em tempo parcial e não oferecem renda

¹⁹ A Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, considera como agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: 1- não detenha área maior do que quatro módulos fiscais; 2- utilize predominantemente mão-de-obra familiar nas atividades econômicas do estabelecimento; 3- tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e, 4- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. A referida lei também beneficia as seguintes categorias, colocando-as em igualdade aos agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2019).

suficiente para a manutenção da família no campo, sendo a criação de empregos não agrícolas nas áreas rurais “[...] a única estratégia possível capaz de, simultaneamente, reter essa população rural pobre nos seus atuais locais de moradia e, ao mesmo tempo, elevar o seu nível de renda.” Importante salientar que tais atividades não agrícolas podem ser desenvolvidas tanto dentro da propriedade, como a agroindustrialização de pequeno porte e o turismo rural, dentre outras, quanto fora da propriedade, como o trabalho na área urbana.

Em seu trabalho de pesquisa denominado Projeto Rurbano²⁰, Graziano da Silva (2001) derrubou alguns mitos que perduravam em relação ao meio rural até os anos 1980: (1) o rural é sinônimo de atraso; (2) o rural é predominantemente agrícola; (3) o êxodo rural é inexorável; (4) o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural; e, (4) a gestão das pequenas e médias propriedades é familiar. Uma das recomendações do projeto, no tocante às políticas públicas a serem implementadas, em face a esta nova configuração do meio rural, referia-se “que o objetivo maior das políticas públicas de desenvolvimento rural deve ser o de melhorar a qualidade de vida das famílias rurais, tendo como meta o pleno exercício da cidadania” (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; CAMPANHOLA, 2002, p. 60). Para os autores, estas políticas deveriam ter como foco principal o combate à pobreza rural, com algumas características específicas: integração de políticas rurais; desenvolvimento das capacidades das populações locais mais pobres; descentralização das ações de fomento e investimentos, fortalecendo potencialidades locais; e, potencialização de uma governança local para a implementação dessas políticas públicas. Os autores defendiam que as políticas de desenvolvimento rural não deveriam se restringir ao setor agropecuário, mas deveriam atuar de maneira intersetorial.

Esta “nova” população rural, até então desconhecida pela sociedade e esquecida pelo Estado, começou a ganhar visibilidade nos anos de 1980, lançando luz a um mundo rural que necessitava de atenção tanto quanto a agricultura empresarial. Começava então a ser forjada uma nova ideia de desenvolvimento rural, diferente da anterior, que se restringia à modernização tecnológica e aumento da produtividade. Este novo desenvolvimento rural deveria estar voltado para o combate à pobreza e redução das desigualdades, considerando não somente a dimensão econômica, mas também a ambiental, social, cultural e política. Cabe lembrar que discussões internacionais que afluíam sobre desenvolvimento sustentável e

²⁰ O Projeto *Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981-1995*, também chamado de Projeto Rurbano, foi executado por pesquisadores da Unicamp com financiamento parcial da FAPESP e CNPq e tinha como propósito analisar as principais transformações ocorridas no meio rural em 11 unidades da federação (PI, RN, AL, BA, MG, RJ, SP, PR, SC, RS e DF).

desenvolvimento territorial naquela década influenciaram fortemente o modelo de desenvolvimento rural que seria implementado no Brasil a partir de então.

Wanderley (2014, p. 81-82) considera que, na década de 1980, a mobilização dos diversos setores da sociedade brasileira foi fundamental para a mudança de rumo nas políticas de desenvolvimento rural a partir de questionamentos ao modelo agrícola dominante e à concentração fundiária, ao mesmo tempo em que ganham espaço nas políticas de estado a reforma agrária, o combate à pobreza, a agricultura familiar e o desenvolvimento territorial.

Schneider (2010, p. 512) também admite que a forte mobilização social, aliada às transformações políticas e econômicas que o Estado atravessava naquele momento, foram os fatores que influenciaram esta nova concepção de desenvolvimento rural, originando diversas políticas públicas direcionadas para a diversidade das populações rurais. Para o autor, alguns fatores foram decisivos para solidificar a nova face do desenvolvimento rural: o primeiro deles, e mais importante, foi a relevância dispensada à agricultura familiar “como um modelo social, econômico e produtivo para a sociedade brasileira”, que possibilitou que este segmento ganhasse força política e se consolidasse no cenário nacional, a ponto de fazer oposição à agricultura empresarial.

Um segundo fator citado por Schneider (2010, p. 516) diz respeito à crescente participação do Estado em temas ligados ao meio rural, em atenção às demandas levantadas pelos movimentos sociais e sindicais do campo. O autor relembra várias ações dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, que indicaram o novo direcionamento do desenvolvimento rural: a aceleração da reforma agrária; a criação da Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários, em 1993, que, em 1998, originou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e, a criação do Pronaf, em 1996, que se transformou na principal política pública voltada às populações rurais, em especial, aos agricultores familiares.

Um terceiro fator, de acordo com Schneider (2010, p. 516), é a mudança de caráter político-ideológico dada ao tratamento das questões rurais a partir da década de 1990. Esta mudança de viés fortaleceu a segmentação do mundo rural em dois setores distintos: o da agricultura familiar, dedicado à produção de alimentos e abastecimento interno, e o da agricultura empresarial, focado na produção de *commodities* para exportação. Para o autor, esta polarização colocou o agronegócio como uma espécie de vilão, opositor ao desenvolvimento rural sustentável.

Por fim, o quarto e último fator apontado por Schneider (2010, p. 517) que ajudou a reforçar o novo modelo de desenvolvimento rural trata-se da sustentabilidade ambiental. O

autor considera que a efervescência sobre o tema nas últimas décadas do Século XX contribuiu para colocar em xeque o modelo de desenvolvimento oriundo da “Revolução Verde”, fazendo com que o desenvolvimento rural sustentável fosse o objetivo a ser alcançado.

Como citado anteriormente, o Pronaf foi a primeira grande política pública voltada para a agricultura familiar, tendo como uma das suas quatro linhas o Pronaf Infraestrutura e Serviços, cujo objetivo principal era direcionar recursos para apoio a projetos que beneficiassem, direta ou indiretamente, a agricultura familiar em municípios mais pobres. O Pronaf Infraestrutura e Serviços pode ser considerado o embrião das políticas de desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil, uma vez que os municípios que pleiteavam o financiamento deveriam organizar seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), o qual deveria ser aprovado pelo CMDRS (CORRÊA, 2009, p. 29). Embora o programa se restringisse ao município como recorte territorial, inovou com relação à participação dos atores locais, por meio do CMDRS, como agentes atuantes no processo de planejamento dos investimentos locais.

A partir de 2003, o desenvolvimento rural assumiu mais fortemente um caráter voltado às populações rurais mais pobres. A decisão do Governo Federal de priorizar “[...] o enfrentamento à fome, à pobreza e às desigualdades também influenciou nos avanços obtidos na política de desenvolvimento dos Territórios Rurais” (ARAÚJO, 2010, p. 204). Desse modo, como estratégia de enfrentamento da pobreza e desenvolvimento das regiões rurais economicamente deprimidas, o governo federal adotou a abordagem territorial de desenvolvimento. No decreto presidencial nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, que estruturou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), estabeleceu que uma das competências daquele órgão seria “considerar o território rural como foco de planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridades entre os espaços rurais e urbanos” (BRASIL, 2003). Dentro do MDA, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que ficou com a incumbência de implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). A partir de então, a política de desenvolvimento rural tornou-se uma política territorial, executada por meio do PRONAT.

Um dos pilares de sustentação do PRONAT é a participação social. São as populações dos territórios, representadas por seus diversos segmentos, que planejam as ações, definem prioridades e direcionam os investimentos de recursos federais. Enfim, a sociedade exerce o

protagonismo na implementação da política pública. A subseção seguinte se aprofundará nessa característica participativa das políticas territoriais.

2.3.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

Uma das principais características da abordagem territorial está na participação dos atores sociais em todas as fases da implementação da política, processo denominado de gestão social. Conforme o MDA (2005), a gestão social vai além das formas tradicionais das políticas de desenvolvimento, uma vez que se contrapõe ao planejamento descendente, vertical e centralizado, e, além disso, transcende a ideia de participação social puramente como um instrumento de fiscalização da correta utilização dos recursos públicos. Para o MDA, a gestão social trata-se de envolver os diversos setores na construção de um planejamento para o desenvolvimento territorial, uma vez que, sem a participação das forças sociais locais, “qualquer iniciativa voltada para a promoção do desenvolvimento irá sofrer problemas de aderência ao cotidiano das pessoas, das instituições, das economias locais” (MDA, 2005, p. 10).

Segundo Gandin (2001, p. 82), o planejamento participativo vai além de estimular a participação das pessoas nos processos de planejamento, tornando-se uma ferramenta para “intervir na realidade”. Para o autor, a “construção em conjunto” ocorre quando o poder é alicerçado na igualdade entre as pessoas, e não “[...] no mais sábio, no mais rico, no mais poderoso, no mais forte [...]”. Esse modelo de planejamento, construído pela experiência de vida e saberes pessoais, opõe-se ao planejamento gerencial, uma vez que “todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo em proveito de todos e com o trabalho coordenado” (GANDIN, 2001, p. 90). Nessa mesma linha, Guerra (2010, p. 132), ao discorrer sobre democracia participativa, admite que, diante da complexidade da sociedade atual, os conflitos de interesses não serão solucionados “[...] sem confrontar directamente os que são protagonistas desses interesses, negociando soluções e inventando novos rumos onde todos possam viver juntos”.

Bonnal e Kato (2011, p. 61) afirmam que a partir da promulgação da Constituição de 1988 o planejamento das políticas públicas no Brasil passou por grandes mudanças, marcando “[...] o fim da lógica do Estado centralizador e a inauguração de um Estado moderador”, no qual o poder decisório passou a ser compartilhado com a sociedade civil numa clara afirmação dos princípios democráticos. Para os autores, a consequência dessas transformações está no planejamento de ações que estejam cada vez mais em sintonia com a realidade local, seja municipal, estadual ou territorial. Para Dagnino (2004, p. 141), a Constituição de 1988 “consagrou o princípio de participação da sociedade civil” no planejamento das políticas

públicas e representou o “marco formal” de um processo de abertura democrática e participação social que tem sua origem no enfrentamento ao regime militar por vários setores da sociedade.

As políticas que privilegiam a abordagem territorial, assim como outras tantas, estão entre as ações estatais de caráter participativo que afloraram após a promulgação da Constituição de 1988. Niederle (2014, p. 106) assevera que o planejamento de políticas territoriais faz surgir “[...] um novo modelo de governança condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre diferentes grupos sociais”. Na visão do autor, neste modelo de política pública ocorre a integração entre Estado e Sociedade com o objetivo de solucionar os problemas públicos “[...] partir da formação de *redes* heterogêneas, da constituição de *espaços públicos* onde os atores confrontam seus referenciais de desenvolvimento e da criação de uma nova institucionalidade que regula as relações políticas”.

Para Abramovay, Magalhães e Schroder (2010, p. 276) “[...] sem participação social, sem mudança na maneira como as decisões a respeito dos recursos públicos são tomadas, as chances de vitória na luta contra a pobreza são reduzidas”. Dessa forma, o sucesso das políticas de desenvolvimento depende do empoderamento dos atores locais no planejamento das ações e no direcionamento dos recursos. Nesse sentido, o PRONAT delegou o poder decisório para a instância territorial, incentivando a organização e a participação dos vários atores territoriais, os quais tinham o poder para planejar a política e escolher as prioridades para os investimentos dos recursos federais.

Referente ao PRONAT, Delgado e Grisa (2013, p. 242) declaram que, em que pese as profundas diferenças de participação social existentes entre os vários territórios, em todos está presente o entusiasmo dos vários atores locais decorrente do envolvimento da sociedade na construção da política pública. Para os autores, a governança territorial, erigida com base nas relações sociais, é “[...] mais apta a minimizar a reprodução do poder político tradicional, ancorado no município e baseado em relações essencialmente clientelistas”.

Dentre as dinâmicas sociais que despontam no interior dos territórios, Cavalcanti (2014, p. 143) observa a formação de “espaços de contestação”, onde os grupos mais vulneráveis promovem um “[...] enfrentamento às lógicas e estratégias do capital e projetos não sustentáveis de desenvolvimento”, originados no processo de globalização econômica. Contrapondo-se a essa globalização, os territórios tornam-se um “porto seguro” para os setores mais fragilizados “[...] que buscam o reconhecimento de direitos e possibilidades de avanço de lutas por inclusão e respeito por suas tradições, modo de ser e conviver” (CAVALCANTI, 2014, p. 144). Nessa direção, o MDA (2003) enfatiza que a abordagem territorial combina o cooperativismo e a solidariedade com a heterogeneidade social, “[...] melhorando a articulação

dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural”.

Dallabrida (2007, p. 45) destaca o território como uma arena de conflitos, onde os vários atores possuem “[...] interesses divergentes, e não poucas vezes conflituosos, representativos dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente”. Diante de interesses muitas vezes antagônicos, a gestão territorial necessita ser equilibrada no sentido de não favorecer determinados grupos em detrimento de outros. Para que esse equilíbrio possa ser alcançado, Dallabrida (2007, p. 45) afirma ser essencial que ocorra toda uma articulação “[...] através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, de forma descentralizada, ou seja, através de processos de concertação social [...]”. Conforme o autor, a concertação social será capaz de produzir “pactos sócio-territoriais”, nos quais os diversos atores sociais procuram conciliar suas ideias e interesses na busca por um projeto maior, o desenvolvimento do território. Segundo Guerra (2010, p. 130), a condução de um processo participativo “[...] exige necessidade de lidar com sistemas complexos e imponderáveis”, na qual “a capacidade de negociação, de convencimento e até de sedução para a causa pública não é compatível com uma postura manipulativa ou tecnocrática”.

Portanto, o território assume uma forma de arena onde há participação social, cooperação, contestação e conflitos. É com base em toda essa dinâmica social que o PRONAT se fundamenta, buscando o desenvolvimento dos territórios, respeitando as diferenças regionais e valorizando a diversidade de opiniões. É esse modelo de desenvolvimento que se pode considerar como sustentável, o qual é planejado respeitando as culturas locais e se opõe “[...] às cópias servis dos modelos alienígenas” (SACHS, 2009, p. 85).

Mas “o que” seriam esses territórios a serem trabalhados pelo Governo Federal? Antes, porém, de adentrar no conceito de território rural utilizado pelo PRONAT, torna-se importante uma revisão de alguns conceitos atribuídos ao território.

2.4 CONCEITOS DE TERRITÓRIO

O território é objeto de estudo de vários ramos das ciências sociais e seu conceito “assume formas e conteúdos diversos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de ações complexas entre os distintos atores sociais e destes com o meio” (SILVA, 2013, p. 10).

Em sua gênese, a ideia de território estava associada a uma visão naturalista, relacionada à paisagem e à determinada região própria de um povo, pela qual “se deve lutar para conquistar o proteger”. (SILVA, 2013, p. 10). O termo território é originado do latim

territorium, que se origina da palavra *terra*, no sentido de ser “o espaço onde moram e vivem os seres humanos” (RAYNAUT, 2014, p. 56).

Esta noção de território associada ao controle de um grupo de pessoas sobre uma região delimitada foi fortalecida durante a Idade Média, no entanto, assumiu conceitos variados com o decorrer do tempo como consequência de uma combinação de alguns acontecimentos recentes, dentre os quais podem ser citados: (1) a crise da geografia, que buscava novos posicionamentos para explicar a relação do ambiente com os seres humanos; (2) a evolução, durante o século XX, das ciências políticas e econômicas que procuraram respostas aos dilemas das sociedades contemporâneas; e, (3) o esgotamento das estratégias de desenvolvimento que alguns países e entidades internacionais tinham adotado após a Segunda Guerra Mundial, que não estavam mais surtindo o efeito desejado, principalmente nas áreas rurais (RAYNAUT, 2014).

No que diz respeito à Geografia, o tema ganhou importância a partir dos anos 1960 e 1970, quando a disciplina começou a caminhar junto com as ciências sociais, aprofundando-se no estudo das sociedades humanas. Nos anos 1980, um segmento crescente da Geografia direcionou sua atenção “sobre as percepções e as representações do espaço por parte dos indivíduos e grupos que o ocupam: ‘o espaço vivido’”. Nos anos 1990, os estudos da disciplina tiveram como foco trabalhar a importância conceitual de território como instrumento para “analisar a complexidade das relações entre as coletividades humanas e o quadro espacial concreto de sua existência” (RAYNAUT, 2014, P. 59).

Desde os estudos dos anos de 1990, a noção de território foi se sofisticando cada vez mais, agregando à Geografia vários conceitos de outras disciplinas, como “identidade, poder, representação, memória”, dentre outros, sendo possível analisar as complexas relações sociais existentes dentro de um espaço (RAYNAUT, 2014, p. 60).

Simultaneamente a essa evolução conceitual de território na área da Geografia, a partir dos anos 1970, no campo das ciências políticas e econômicas, emergiam várias ideias que buscavam compreender o mundo contemporâneo. As crises sociais e econômicas levaram ao questionamento do papel centralizador do Estado, abrindo espaço para a participação social nos processos decisórios. Nas ciências econômicas, o liberalismo de Adam Smith ganhou força e passou a dominar as discussões tanto na academia quanto em organismos internacionais de pesquisa e apoio, como o Banco Mundial, FMI e OMC (RAYNAUT, 2014).

Diante dessas transformações políticas e econômicas, bem como da evolução do conceito na área da Geografia, Silva (2013, p. 14) apresenta a seguinte definição para território: “um espaço de construção social e poder instituído porém não imutável, caracterizado por

recursos físicos específicos, naturais e industriais, e por valores históricos e culturais que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam”. O autor também enfatiza que o território é formado por um espaço contíguo e redes de relacionamentos, além de estar permanentemente submetido a “relações de poder - conflitivas ou cooperativas - nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento”.

Para Abramovay (2009, p. 2), são as redes de relacionamentos pessoais internas que transformam a dinâmica de um espaço, permitindo “[...] uma forma de coordenação entre os atores capazes de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores”. Seguindo nessa mesma linha, Pecqueur (2009, p. 97) descreve a constituição de territórios não só como um processo geográfico, cuja delimitação é definida por seus ocupantes, mas sobretudo pelo reagrupamento dos diversos atores “em função dos problemas produtivos a serem resolvidos numa escala meso-econômica distinta das escalas individual e global”. Para o autor, a formação de um território é resultado de “uma construção histórica de longa duração da parte dos atores”, fazendo com que as externalidades territoriais promovidas por esses atores não estejam relacionadas com o mundo comercial.

Pecqueur (2009, p 98) analisa a formação de um território por meio de uma distinção entre recursos e ativos: “o recurso, diferentemente do ativo, constitui uma reserva, um potencial latente e mesmo virtual, que pode se transformar em ativo se as condições de produção ou de criação de tecnologia assim o permitirem.” Neste sentido, para Pecqueur, a potencialidade de um território está ligada pela busca da “expressão de trabalho de uma sociedade e, mais precisamente, do próprio território relativamente à manifestação de sua identidade”.

A evolução do conceito de território mostra, portanto, o reconhecimento da importância dos atores locais e dos relacionamentos ao longo do tempo na sua formação, e não somente um mero espaço geográfico. Nessa mesma direção caminha a política de desenvolvimento territorial rural no Brasil, considerando o território um espaço de vida, relacionamentos, cultura e história.

Para Delgado e Leite (2014, p. 89), no caso das políticas brasileiras de desenvolvimento rural e territorial, o conceito de território está relacionado a um recorte definido para uma ação estatal, inserindo-se num contexto de “observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade”.

Numa posição crítica, Montenegro Gómez (2006) considera que, no caso das políticas de desenvolvimento territoriais rurais brasileiras, o território adquire um sentido vazio, sendo

constituído simplesmente para figurar como um número num programa de governo, afastado de uma concepção multidimensional. Além disso, o autor chama a atenção para o fato dessas políticas colocarem o território como palco de cooperação, busca do bem comum, solidariedade, identidade etc., sem fazer qualquer menção das disputas e conflitos existentes entre os diversos grupos sociais, tornando-se assim, uma maneira sutil de manutenção da ordem capitalista.

Para melhor compreensão dessa política territorial rural brasileira, na sequência serão abordadas algumas definições utilizadas pelo Governo Federal na elaboração e implementação do PRONAT.

2.4.1 O CONCEITO DE TERRITÓRIOS RURAIS

De acordo com o MDA (2003), as políticas de desenvolvimento do país, de maneira equivocada, são ainda construídas com base na dicotomia campo-cidade, dando prioridade ao meio urbano. O meio rural é visto como àquele que sobra das cidades, sendo um espaço de “produção agropecuária, mas também do atraso, da pobreza, da falta de estruturas e de carência de serviços públicos” (BRASIL, MDA, 2003, p. 29).

Outra falha considerada pelo MDA (2003) nas políticas de desenvolvimento é o fato de elas enxergarem regiões e classes sociais de forma isoladas, sem estabelecer sinergias e relações com outras regiões e classes sociais, acentuando as desigualdades inter-regionais.

Quando o foco da política é o território, a dicotomia campo-cidade tende a ser superada e há uma aproximação entre os atores sociais, criando-se um ambiente de cooperação, “melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até o compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial [...]” (BRASIL, MDA, 2003, p. 30). Dessa forma, o MDA atribuiu a seguinte definição ao território:

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, MDA, 2003, p. 34).

Partindo desta definição de território, com agregação de “elementos rurais”²¹, o MDA também atribuiu uma definição ao território rural:

²¹ O MDA (2003, p. 34) definiu algumas características como sendo específicas do meio rural: “ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica

São os territórios, conforme anteriormente, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (BRASIL, MDA, 2003, p. 34).

Outra definição adotada pelo MDA diz respeito às microrregiões rurais, que “são aquelas que apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km² e população média por município até 50 mil habitantes”²². É a partir do interior dessas microrregiões rurais que são formados os territórios rurais a serem trabalhados pelo PRONAT.

De acordo com o MDA (2003, p. 29), os núcleos urbanos de 90% dos municípios brasileiros podem ser considerados rurais, pois estão localizados em regiões com características rurais onde ocorre uma grande interdependência entre o meio urbano e o meio rural, havendo, portanto, necessidade de integrá-los quando do planejamento de ações, uma vez que eles possuem “uma mesma matriz sociocultural, econômica e político-institucional”.

Além desses parâmetros utilizados para definir as microrregiões e os territórios rurais, o MDA adotou outros dois critérios para ordenar os territórios rurais a serem apoiados pelo PRONAT: (1) maiores concentrações de agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária e trabalhadores rurais sem terra; e, (2) ordenamento dos territórios realizado pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável a partir de decisões estabelecidas pelas sociedades locais (territoriais) e considerando a convergência entre as políticas estaduais e federais de desenvolvimento rural (BRASIL, MDA, 2005). Dessa forma, resumidamente, as iniciativas de formação dos territórios partiam dos municípios que faziam o pleito ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS); o CEDRS aprovava a constituição dos territórios; e, por fim, o MDA homologava os territórios aprovados pelos CEDRS.

Seguindo os critérios acima descritos, no primeiro ano do PRONAT, em 2003, os conselhos estaduais de 20 estados brasileiros ordenaram 40 territórios, dos quais fazia parte um total de 800 municípios (BRASIL, MDA, 2005). Atualmente, são 243 territórios rurais

população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural”.

²² O critério adotado pelo MDA para definir as microrregiões rurais são os propostos por José Eli da Veiga ao questionar a metodologia utilizada nos censos populacionais para determinar as populações urbana e rural. Os números do Censo 2000 indicavam que 81,2% da população brasileira seria urbana, no entanto Veiga questiona a metodologia utilizada pelo IBGE, que considera como urbanas todas as pessoas que residem em sedes, inclusive sedes distritais. Veiga propõe adotar uma classificação baseada na densidade demográfica e no nº de habitantes, onde os municípios rurais seriam aqueles com densidade demográfica inferior a 80 hab/km² e população inferior a 50.000 habitantes. Seguindo este critério, o Brasil teria 80% de municípios e 70% da população considerados como rurais (VEIGA, 2007).

homologados, atingindo um total de 3.653 municípios (BRASIL, MAPA, 2019). No Estado do Paraná são 11 territórios rurais homologados pelo antigo MDA, abrangendo 222 municípios. A próxima seção é dedicada a descrever mais detalhadamente sobre a implementação do PRONAT.

2.5 O PRONAT

A decisão de governo em adotar a abordagem territorial como estratégia para o desenvolvimento rural significou uma atitude inovadora na maneira de enfrentar a pobreza e as desigualdades do meio rural, implicando “um movimento importante no enfoque setorial, centrado na agricultura familiar e na reforma agrária, com a introdução de um novo enfoque de caráter eminentemente territorial, integral e multissetorial” (ECHEVERRI, 2014, p. 87). O autor considera que essa mudança de enfoque representou um reconhecimento das múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável.

As ações do PRONAT foram estabelecidas sobre alguns pilares considerados essenciais nas políticas territoriais: o fim da dicotomia campo-cidade, definindo o urbano e o rural como espaços integrados para o planejamento; a introdução de uma visão multidimensional ao desenvolvimento, superando uma visão unicamente econômica e incorporando outras dimensões como a ambiental, a social, a política e a cultural; e, a valorização da identidade regional como fator de coesão social (ECHEVERRI, 2014). Nesse sentido, pode-se afirmar que o PRONAT está alinhado à noção de desenvolvimento sustentável proposta por Sachs (2009), a qual busca harmonizar objetivos sociais, ambientais e econômicos e se fundamenta em critérios multidimensionais de sustentabilidade. Para Zimmermann et al. (2014, p. 546), “a criação do Pronat baseou-se na vontade política de romper com o isolamento socioeconômico dos agricultores familiares [...]”, reconhecendo-os como protagonistas no processo de desenvolvimento territorial rural.

A participação das populações rurais na implementação do PRONAT era considerado o primeiro grande desafio da política, e também era um dos objetivos a serem alcançados, os quais destacam-se: a promoção e o apoio à organização e ao fortalecimento institucional dos agricultores familiares e das populações rurais residentes nos territórios; a promoção e o apoio ao planejamento e à gestão social, tendo por referência o desenvolvimento rural sustentável; a valorização de iniciativas territoriais que promovam a dinamização e diversificação econômicas; e, a integração de políticas públicas “visando a redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com equidade social” (BRASIL, MDA, 2005, p. 7).

O governo federal considerava que a adoção de uma estratégia de desenvolvimento territorial rural permitiria que os “agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável”. Tratava-se de uma integração envolvendo território, pessoas, mercados e políticas públicas cujo propósito era a “geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social” (BRASIL, MDA, 2005, p. 8).

Outro grande avanço alcançado pelo PRONAT foi o reconhecimento por parte do Estado que uma política de desenvolvimento não deve ter como foco unicamente o crescimento econômico, mas deve envolver múltiplas dimensões: a dimensão econômica, ligada ao fortalecimento das cadeias produtivas locais e à promoção de geração de emprego e renda; a dimensão sociocultural, voltada à participação dos diversos atores locais nos processos decisórios, considerando valores e aspectos históricos e culturais do território; a dimensão político-institucional, relacionada à criação de novas institucionalidades, valorizando a democracia participativa; e, a dimensão ambiental, que compreende os recursos naturais como um ativo territorial e devem ser preservados para não comprometer as gerações futuras (BRASIL, MDA, 2005).

Na prática, a implementação do PRONAT ocorre da seguinte forma: (1) os CEDRS fazem o ordenamento e a aprovação dos territórios; (2) o governo federal homologa os territórios aptos a serem incluídos no PRONAT; (3) os territórios organizam seus respectivos colegiados territoriais, institucionalidades que congregam atores locais do poder público e da sociedade civil, cuja missão é gerenciar e monitorar todas as ações de desenvolvimento territorial rural; geralmente, os colegiados territoriais já estão constituídos antes mesmo de os territórios serem aprovados pelos CEDRS; (4) cada território elabora o seu respectivo Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que deve ser validado pelo governo federal e constitui-se no principal instrumento que orientará as ações e investimentos no território.

Nesse processo de implementação do PRONAT também se destaca um ator de extrema relevância no apoio aos colegiados territoriais: os assessores territoriais. Cada território, além de seu colegiado territorial, também conta com a presença de um assessor territorial. Este é uma pessoa do próprio território que é contratada pelo governo federal para auxiliar os colegiados territoriais na execução do PRONAT. Os assessores territoriais assumem uma posição estratégica no desempenho da gestão territorial, pois são eles que conduzem as articulações políticas em âmbito territorial, mediando conflitos e interesses.

A estratégia utilizada pelo governo federal no planejamento e gestão dos territórios rurais está associada à utilização de três instrumentos: (1) o PTDRS de cada território: é o instrumento de gestão do desenvolvimento territorial, devendo ser construído de maneira participativa e ter caráter multidimensional e intersetorial; (2) os projetos específicos dos territórios: são projetos de caráter econômico, ambiental, social ou institucional parcialmente financiados com recursos federais e que devem estar em consonância com o PTDRS do território; e, (3) monitoramento e avaliação dos projetos específicos implantados nos territórios (BRASIL, MDA, 2005).

Dada a importância que os colegiados territoriais representam na implementação do PRONAT, cabe discorrer mais a respeito dessas novas instituições. Os colegiados são os espaços que fazem a gestão das ações no âmbito de cada território e onde acontecem as articulações, negociações e solução de conflitos entre os diversos atores territoriais, visando um projeto de desenvolvimento harmônico que garantirá ganhos recíprocos aos diferentes grupos sociais (BRASIL, MDA, 2005, p. 11).

As composições dos colegiados territoriais podem variar de território para território, no entanto, é fundamental que estejam representadas todas as forças sociais, especialmente do meio rural, devendo haver paridade de representação entre o poder público e a sociedade civil, fazendo com que “processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de gestão social e processos de planejamento ascendente” (BRASIL, MDA, 2005, p. 12). Especial destaque tem os colegiados territoriais na dinâmica do PRONAT, uma vez que são eles os responsáveis pela elaboração do PTDRS, pela priorização dos projetos territoriais a serem financiados pelo Governo Federal e pelo monitoramento desses projetos.

O financiamento dos projetos territoriais ocorre por meio da Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios (PROINF)²³ e está condicionado à observância do PTDRS na elaboração de tais projetos. É importante que os projetos tenham alcance territorial, atingindo vários municípios. Outra forma dos projetos de infraestrutura e serviços chegarem aos territórios rurais no âmbito do PRONAT é por meio de emendas

²³ Os projetos de infraestrutura e serviços territoriais são financiados com recursos do Orçamento Geral da União e operacionalizados por meio de convênios com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Nordeste do Brasil. O contrato de repasse é celebrado entre o agente financeiro e o proponente do projeto, que pode ser um município, um consórcio público ou um estado. Os projetos devem ter alcance territorial e não se restringir a um único município. Como exemplos de projetos de infraestrutura a serem financiados estão construções, melhorias de estradas e aquisições de maquinários e veículos. Com relação a projetos de serviços, podem ser mencionadas como exemplo a estruturação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e dos serviços de inspeção municipais (SIM).

parlamentares, no entanto, nesse caso, não há necessidade de os projetos passarem pela aprovação dos colegiados territoriais.

Abramovay, Magalhães e Schroder (2010, p. 284) fazem severas críticas ao modelo de governança instituído por meio dos colegiados territoriais, que definem os projetos a serem financiados. Para os autores, trata-se de um “sistema de alocação de recursos, cuja governança não se volta para a qualidade, a aprendizagem, a inovação e a avaliação”, além de produzir resultados insignificantes para o território. Os autores citam cinco aspectos desse modelo que caracterizam o PRONAT: (1) apesar de, na teoria, ser uma política intersetorial e territorial, na realidade é uma política setorial, voltada para representantes do setor rural, principalmente agricultores familiares, incapaz de dialogar com outros setores da sociedade e desenvolver projetos que não estejam direcionados para o meio rural; (2) o território não é formado a partir de uma construção local, cujos municípios se unem em torno de interesses comuns e características socioculturais e históricas semelhantes, mas há interferência do Governo Federal; (3) os projetos não são escolhidos pelos colegiados territoriais com base em qualidade e mérito, estimulando a competitividade, mas é somente o cumprimento de uma obrigação burocrática para aproveitar recursos disponíveis; (4) os projetos não são elaborados com o propósito de ter um alcance territorial, fortalecendo as relações entre diferentes grupos sociais, mas são direcionados para segmentos específicos; e, (5) os projetos não passam por avaliação externa, mas são avaliados unicamente pelo colegiado territorial, impossibilitando que os diversos atores territoriais possam fazer uma análise do desempenho do programa.

Nessa mesma linha crítica, Montenegro Gómez e Favaro (2012, p. 53) consideram que o Governo Federal assume uma visão um pouco romantizada com o PRONAT, acreditando ser capaz de combater a pobreza e reduzir as desigualdades regionais “sem considerar a urdidura política do meio rural no Brasil, as assimetrias de poder, as diferenças de classe”. Para os autores, a exemplo do que ocorreu com as políticas de desenvolvimento territorial rural implantadas em outros países latino-americanos, houve um esvaziamento do debate político na elaboração e implementação do PRONAT, no qual estivessem presentes questões conflituosas do meio rural brasileiro. Dessa forma, os autores asseveram que neste modelo adotado há uma supervalorização do consenso entre os diversos atores, como se não houvesse uma linha histórica, além de, criando-se uma expectativa de desenvolvimento, enfraquece a luta por uma estrutura agrária menos desigual “[...] que reduza as possibilidades de se manter no campo apenas aqueles mais competitivos e eficazes” (MONTENEGRO GÓMEZ; FAVARO, 2012, p. 65).

Saron, Neves Neto e Hespanhol (2017, p. 11) também tecem críticas ao PRONAT, afirmando que o programa não conseguiu superar os problemas do seu antecessor, o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, uma vez que os projetos continuam dependendo das prefeituras e, dessa maneira, “boa parte dos problemas relacionados ao poder local, tais como os interesses político-partidários, o clientelismo, o mandonismo, dentre outros continuaram interferindo no PRONAT”. Outra dificuldade, na visão dos autores, é a contradição existente entre o discurso e a prática do Governo Federal, uma vez que são regiões que mais carecem de atenção do poder público, no entanto, os recursos orçamentários para o programa são limitados. Além disso, segundo os autores, “o PRONAT e os programas de desenvolvimento territorial de uma forma geral têm se mostrado pouco eficazes no fortalecimento da organização social e política dos agricultores familiares [...]”.

Favareto (2010) também discorre sobre vários pontos críticos relacionados ao PRONAT, começando pela composição dos colegiados territoriais. Para Favareto, os agricultores familiares e demais populações rurais estão bem representados nos colegiados territoriais, no entanto ainda falta a participação dos agricultores mais empobrecidos e vulneráveis para que realmente haja a representação da diversidade das populações rurais. Outro ponto crítico colocado pelo autor é a ausência de indígenas, quilombolas e jovens rurais nos debates territoriais.

A ausência de outros setores além do agropecuário na composição dos colegiados territoriais é também alvo de crítica de Favareto (2010). O autor salienta que o desenvolvimento territorial rural não depende unicamente do setor agropecuário, mas passa pela diversificação de atividades. Para o autor, este problema deriva da própria concepção da política, que privilegia os atores rurais e não amplia o alcance para interesses diversos. Dessa forma, a intersectorialidade tão difundida na teoria acaba não acontecendo.

Favareto (2010, p. 33) também critica a falta de uma agenda para os colegiados territoriais que extrapolem a gestão de recursos destinados ao território pelo Governo Federal. Segundo o autor, as ações desses colegiados resumem-se na “elaboração e negociação dos projetos do Proinf”, faltando uma proatividade maior na busca de outras articulações e estratégias que potencializem o desenvolvimento territorial.

Com relação à implantação dos projetos territoriais de infraestrutura e serviços, embora faltem estudos mais aprofundados que revelem os resultados alcançados, vários trabalhos indicam que os projetos não atendem as diretrizes e nem os objetivos do PRONAT, desconsiderando a intersectorialidade, as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável e o alcance territorial (LOPES, 2010; MONTENEGRO GÓMEZ, FAVARO, 2012; GRISA,

2013; TARSITANO, SANT'ANA, ARAÚJO, 2013; VILPOUX, LAURINO, CAMPEÃO, 2014; OLIVEIRA, 2014; GOMES, CONTERATO, 2015; SILVA, 2018).

Uma das principais críticas ao PRONAT é a ausência de um marco jurídico que ampare a implementação das políticas territoriais. Niederle (2014, p. 103), ao apontar as falhas estratégicas do PRONAT, observa que “muitos estudos questionam, por exemplo, em que medida a cultura política e administrativa do Estado brasileiro tem condições de comportar esse processo”. A Constituição Federal não reconhece o recorte territorial como um ente da administração pública, fazendo com que as políticas territoriais fiquem dependentes dos municípios e do estado para a implantação dos projetos.

Em que pese tantas críticas ao PRONAT, é necessário reconhecer que esta política representou um marco para o desenvolvimento dos territórios rurais. É inegável que ajustes precisam ser feitos, contudo seria irresponsável afirmar que se trata de uma política fracassada. Os resultados de uma política de desenvolvimento territorial não podem ser aferidos em um curto prazo de tempo, pois as transformações sociais, políticas e institucionais ocorrem paulatinamente, podendo levar décadas para se consumarem. Cabe destacar também que o modelo de gestão e participação social adotado pelo PRONAT é outro aspecto inovador e está em sintonia com as boas práticas da Governança Pública, uma vez que a melhoria de vida da sociedade requer “[...] que os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais lancem mão de abordagens colaborativas para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos” (TCU, 2014, p. 20).

Para Araújo (2010, p. 204), o PRONAT constituiu-se em uma política adequada para enfrentar as desigualdades regionais do Brasil. A autora considera que a política de desenvolvimento dos territórios rurais foi fortalecida com a priorização, pelo governo federal, a partir de 2003, de políticas de enfrentamento à pobreza e redução das desigualdades. A autora ainda destaca que nos territórios rurais há uma forte concentração de pobreza herdada da opção escolhida pelo Brasil, no século XX, de privilegiar investimentos nas grandes cidades com o objetivo de se tornar um país industrial.

De acordo com Araújo (2010), a experiência com o PRONAT deixou alguns aprendizados: (1) a abordagem setorial é ainda um grande obstáculo para a implementação das políticas territoriais, no entanto, é necessário persistir na mobilização dos vários agentes territoriais, principalmente os urbanos; (2) apesar de a delimitação dos territórios não ser um processo emergente local, mas imposto pelo Governo Federal, seria um erro não valorizá-lo, pois pode ser alterado de acordo com sugestões dos próprios territórios; (3) o diálogo e a cooperação dos agentes territoriais não podem ignorar os conflitos e a insubmissão dos

movimentos sociais, no entanto, devem prevalecer; (4) as políticas territoriais são adequadas para trabalhar com o planejamento de ações em um país diverso e de dimensões continentais como o Brasil; (5) as articulações entre governos federal e estaduais demonstraram eficiência; (6) o controle social existente nas políticas territoriais é uma arma contra o patrimonialismo histórico da política brasileira; e, (7) apesar da inexistência da intersetorialidade na composição dos colegiados territoriais, privilegiando o rural, há o reconhecimento que o desenho institucional proposto pelo PRONAT é um dos pontos marcantes desta política.

Na visão de Araújo (2010), apesar dos resultados questionáveis, é preciso “insistir na abordagem territorial e na valorização das regiões rurais”, pois o PRONAT representou a diminuição de uma lacuna existente entre o rural e o urbano. Porém, para a autora, a sustentabilidade do programa depende de agregar políticas voltadas para pequenas e médias cidades.

Mattei (2013, p. 118) afirma que implementação de políticas distributivas dissociadas de políticas de desenvolvimento terão resultados limitados, uma vez que o enfrentamento à pobreza não deve ser pensado somente na dimensão econômica. Diante disso, o autor identifica a existência de “interfaces entre a política de desenvolvimento territorial e as diferentes estratégias de enfrentamento da pobreza”, já que se faz necessária uma intervenção econômica, social e político-institucional, levando-se em consideração as enormes diferenças regionais que existem no território brasileiro.

Para Delgado e Leite (2011, p. 127), a política de desenvolvimento territorial rural no Brasil demonstrou haver “janelas de oportunidade para inovações institucionais e mecanismos de governança e gestão participativa que não devem ser desprezadas”. Para os autores, a experiência mostra que a escala supramunicipal pode ser garantia de continuidade às ações e projetos “à medida que legitima suas ações no lastro de atores sociais envolvidos, dispondo de certa autonomia em relação aos humores da política local”.

Sendo o PRONAT o pioneiro do novo modelo de abordagem para o desenvolvimento de regiões rurais brasileiras, o Governo Federal aproveitou-se do seu desenho territorial já estabelecido e decidiu implementar, em 2008, um novo programa direcionado para os territórios rurais, o Programa Territórios da Cidadania, que será abordado na subseção seguinte.

2.5.1 OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

Outro programa que priorizou a abordagem territorial rural foi o Programa Territórios da Cidadania. A partir da experiência com o PRONAT, em 2008 o Governo Federal lançou o programa que tinha como objetivo primordial o enfrentamento da pobreza em 120 territórios

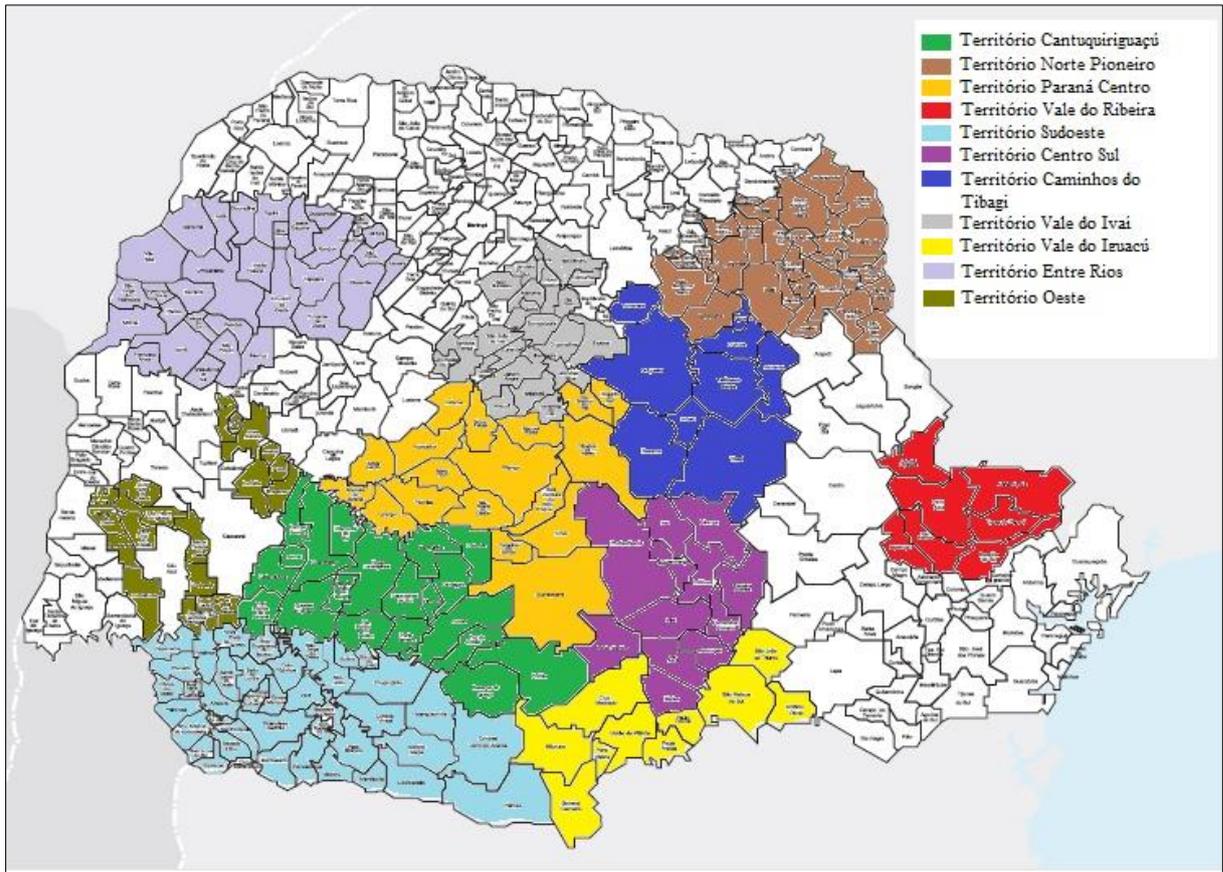
rurais já criados pelo PRONAT. A estratégia utilizada foi a integração e articulação de políticas públicas envolvendo 22 ministérios (MATTEI, 2013, p. 120). Apesar de tanta visibilidade em torno do programa, seus resultados foram desanimadores.

A diferença entre o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania é que o primeiro tinha o propósito de enfrentar a pobreza nos territórios rurais promovendo o desenvolvimento de forma multidimensional, tendo como guia o plano de desenvolvimento territorial construído pelo próprio território; no segundo, as ações eram estabelecidas pelos ministérios envolvidos, que as apresentavam aos colegiados territoriais e estes tinham a incumbência de selecionar quais seriam àquelas prioritárias. Embora o discurso do Governo Federal fosse que o Programa Territórios da Cidadania tivesse como um dos objetivos “universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, MDA, 2009, p. 3), na prática teve como foco o enfrentamento da pobreza por meio de diversas políticas públicas já existentes. A estratégia consistia em adensar as ações dos ministérios participantes, de maneira integrada e articulada, dentro dos territórios definidos (BONNAL; KATO, 2011). O programa, apesar de toda expectativa criada com o seu lançamento, apresentou dificuldades durante sua implementação, tendo um curto prazo de existência e não alcançando os resultados esperados.

2.5.2 O PRONAT NO ESTADO DO PARANÁ

O Estado do Paraná conta atualmente com 11 territórios rurais homologados pelo antigo MDA. Ao todo são 222 municípios paranaenses incluídos no PRONAT, representando 56% do total de municípios do estado. O Mapa 1 localiza os 11 territórios dentro do estado do Paraná:

Mapa 1- Localização dos 11 territórios rurais do estado do Paraná homologados pelo MDA no âmbito do PRONAT entre 2003 e 2016



Fonte: SEAD (2018); SEDU (2019).

Arte: próprio autor (2019).

Na Tabela 1 pode-se observar a quantidade de municípios que compõem cada território; as populações total, urbana e rural dos territórios; e, o total de repasse de recursos federais do PRONAT entre 2003 e 2016 para cada um dos territórios.

Tabela 1- Territórios rurais paranaenses com total de municípios, dados demográficos e repasses de recursos federais do PRONAT entre 2003 e 2016

Território	Número de municípios	População total	População urbana	População rural	Repasso de recursos pelo PRONAT (R\$)¹
Caminhos do Tibagi	9	181.215	132.136	49.079	2.401.496,63
Cantuquiriguaçu	20	232.519	125.060	107.459	30.294.900,42
Centro Sul	12	236.719	130.302	106.417	5.988.009,08
Entre Rios	32	407.525	333.970	73.555	6.388.022,23
Norte Pioneiro	29	312.757	235.544	77.213	7.627.472,87
Oeste	20	101.933	69.322	32.611	10.444.637,83
Paraná Centro	18	341.548	232.795	108.753	17.032.927,58
Sudoeste	42	587.496	412.570	174.926	31.162.325,82
Vale do Iguaçu	10	179.003	113.105	65.898	2.956.253,00
Vale do Ivaí	23	330.695	268.813	61.882	4.798.768,00
Vale do Ribeira	7	100.821	57.718	43.103	2.507.426,12
Total	222	3.012.231	2.111.335	900.896	121.602.239,58

Fonte dos dados: IBGE, Censo demográfico (2010); SEAD, (2018).

Organização dos dados: SEAD (2018).

Nota:

1. A grande diferença de valores entre os territórios deve-se, principalmente, à capacidade de organização, articulação e elaboração de projetos de cada território. Além disso, há os territórios mais antigos, que fazem parte do PRONAT desde sua criação, em 2003; outros territórios passaram a fazer parte do PRONAT mais recentemente, e, conseqüentemente, receberam menos recursos. Também, vale ressaltar que uma parte considerável desses valores é decorrente de emendas parlamentares, sendo que, nesses casos, os projetos não dependem de serem discutidos e nem aprovados no âmbito dos colegiados territoriais, valendo a força política de cada município.

Assim como em outros estados do Brasil, o estado do Paraná possui projetos de infraestrutura implementados nos territórios por meio do PRONAT que se encontram desativados. Em outros casos, o projeto nem chegou a entrar em funcionamento, sendo que sua estrutura permanece ociosa há anos. São casos assim que suscitam dúvidas quanto a qualidade da governança territorial do PRONAT, a qual é exercida pelos colegiados territoriais. Os valores federais repassados aos territórios são significativos e a sociedade exige que sejam adequadamente utilizados e monitorados. Os colegiados precisam desenvolver práticas que

garantam o desempenho de suas funções de maneira qualificada, pois desse modo contribuirão decisivamente para a continuidade da política.

2.5.3 A IMPORTÂNCIA DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT

Os colegiados territoriais exercem papel fundamental na implementação do PRONAT. São eles os responsáveis em executar a política pública em âmbito local. Além de promover toda a articulação e integração dos diversos atores territoriais, os colegiados territoriais compõem as institucionalidades que definem a forma como os recursos federais serão utilizados no território, sempre obedecendo as diretrizes do PTDRS. Os colegiados territoriais também têm a função de monitorar os projetos implantados, zelando para que o PRONAT atinja seus objetivos no território.

O governo federal considerava que o sucesso do PRONAT estava diretamente relacionado com a plena atuação dos colegiados, que, uma vez fortalecidos, seriam “capazes de gerir, a longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais” (BRASIL, MDA, 2005, p. 14). Nos manuais operacionais do PROINF, documentos orientadores para que os territórios acessem os recursos federais do programa, o Governo Federal exalta a importância dos colegiados, uma vez que são eles os responsáveis pela definição dos projetos prioritários a serem contratados bem como pela “gestão social dos contratos” (BRASIL, MDA, 2014, p. 2).

Echeverri (2010, p. 94) argumenta que os colegiados “representam o eixo central da implementação da política” pois é onde acontece a participação organizada dos atores sociais, a concertação, a negociação, o planejamento, o controle social e o “suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia”. Para o autor, especial relevância tem “[...] a cessão do poder decisório que implica para o governo federal a criação de espaços que conduzam as ações e investimentos públicos surgidos de acordos sociais”. No entanto, é essencial a qualificação dessas instituições e a existência de um núcleo técnico “[...] em virtude da necessidade de reunir a capacidade pública existente nos Territórios e uma rede de entidades sociais localizadas ou que apresentem interesses no Território” (ECHEVERRI, 2010, p. 95-96).

As novas institucionalidades territoriais, compostas por regras, normas e organização colegiadas aproxima-se daquilo que a literatura recente define como “espaços públicos de participação”, onde o poder público alia-se à sociedade civil para tomar “decisões sobre a abrangência do conceito de público e sobre as políticas públicas” (DELGADO; LEITE, p. 108).

Para Niederle (2014, p. 118), os colegiados territoriais proporcionaram a dinamização nas relações entre os diversos atores sociais e organizações públicas e privadas, possibilitando a diminuição da distância entre poder público e sociedade. No entanto o autor critica a participação exacerbada de uma “elite administrativa” nos colegiados territoriais, a qual é constituída por técnicos que conhecem os trâmites burocráticos da política pública. Na visão do autor, essa “elite administrativa” ofusca a participação dos demais atores sociais, uma vez que possui conhecimentos privilegiados. Cabe esclarecer, contudo, como já colocado anteriormente por Echeverri, é altamente desejável a participação de técnicos nos colegiados territoriais, pois os recursos devem ser aplicados de maneira técnica. Não se pode arriscar dinheiro público sob um discurso ideológico de privilegiar a participação social.

Ao mesmo tempo em que se exalta a importância da atuação dos colegiados territoriais na implementação do PRONAT e na seleção e monitoramento dos projetos territoriais, observa-se fragilidades desses espaços em atender as expectativas criadas em torno de seu desempenho e na capacidade de conduzir uma política de tamanha dimensão em âmbito territorial. O insucesso de vários projetos territoriais financiados pelo PRONAT atesta esta situação. Como já abordado anteriormente, há dúvidas sobre a capacidade dessa instituição em gerir o processo de desenvolvimento dos territórios rurais, sendo que a má governança territorial pode ser um dos principais obstáculos para que essa política pública alcance seus objetivos.

Para Dallabrida (2007, p. 51), o desenvolvimento territorial depende da “[...] potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população”. Da mesma forma como a iniciativa privada adota práticas de governança com vistas à melhorar o gerenciamento e a transparência nas empresas, visando em atender aos interesses de seus proprietários, os colegiados territoriais necessitam aprimorar a governança territorial do PRONAT para que as populações dos territórios beneficiem-se dessa política. A prática da boa governança territorial pelos colegiados tenderá a uma melhor utilização dos capitais e recursos locais, conforme colocou Dallabrida.

Os aspectos relacionados à governança, tanto no setor privado como no setor público bem como no território, serão discutidos na seção seguinte.

2.6 A GOVERNANÇA

O conceito de governança é recente, tendo origem nos anos 1980 em organizações privadas, quando seus proprietários delegaram a terceiros a gestão das empresas. Seu estudo tem relação em “melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e

trazer mais segurança para proprietários [...]” (BRASIL, TCU, 2014, p. 11). O propósito da governança corporativa é aperfeiçoar a gestão utilizando-se de “mecanismos cada vez mais eficientes, nos quais os objetivos definidos pela corporação são perseguidos, permanentemente e com responsabilidade social, em prol da continuidade e da prosperidade do negócio”. (SLOMSKI et al., 2008, p. 5).

No setor privado, a governança pode abarcar uma série de definições, no entanto, o presente trabalho ficará restrito à definição utilizada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

[...] sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. (IBGC, 2016, p. 20).

Os princípios da governança corporativa, conforme o IBCG (2016, p. 20-21), são quatro: (1) transparência, relacionada ao desejo de prestar informações às partes interessadas independentemente da obrigação imposta pelas normas; (2) equidade, caracterizada pelo tratamento isonômico a todas as partes interessadas (*stakeholders*); (3) *accountability* (prestação de contas), evidenciada pela prestação de contas dos agentes de governança²⁴, de maneira clara e compreensível, os quais assumem total responsabilidade pelas suas decisões; e, (4) responsabilidade corporativa, na qual os agentes de governança devem reduzir as externalidades negativas e aumentar as positivas, protegendo a saúde financeira da empresa.

De acordo com Slomski et al. (2008, p. 39), a governança corporativa fundamenta-se em torno de três teorias: (1) Teoria da Firma, que coloca a maximização dos lucros como o principal objetivo de uma empresa; (2) Teoria da Agência, que enfatiza o problema da divergência de interesses entre o gestor e o proprietário da empresa; e, (3) Teoria dos Contratos, na qual as empresas consistem em um centro contratual entre pessoas que promove o equilíbrio frente a interesses conflitantes. Para os autores, o entendimento das bases da governança corporativa passa necessariamente pela compreensão dessas teorias.

Para o setor público, a governança fundamenta-se em duas teorias: a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública (SLOMSKI et al., 2008, p. 131). Segundo os autores, analisar a governança pública sob a perspectiva da Teoria da Agência é perfeitamente cabível, uma vez que estão presentes três condições necessárias que caracterizam uma relação de agência na atuação da administração pública: 1- os comportamentos possíveis do agente (gestor público);

²⁴ O IBGC considera como agentes de governança indivíduos e órgãos envolvidos no sistema de governança, tais como: sócios, administradores, conselheiros fiscais, auditores, conselho de administração, conselho fiscal etc. (IBGC, 2016, p. 13)

2- as escolhas do agente afetam as duas partes (gestor e cidadão); e, 3- assimetria de informações que acontece pelo desconhecimento do principal (cidadão) das ações praticadas pelo agente (gestor).

Uma vez que há assimetria informacional entre agente e principal, pairam dúvidas se o agente (gestor público) escolherá a melhor decisão em benefício do principal (cidadão). (SLOMSKI et al., 2008, p. 133). Em razão disso, prosseguem os autores, surge a necessidade de minimizar este problema adotando práticas que possibilitem a sociedade observar a qualidade dos serviços entregues pelo Estado.

Já a Teoria da Escolha Pública estuda as formas pelas quais os representantes eleitos tomam suas decisões, sempre motivados em ganhar votos para a eleição seguinte. Para Slomski et al. (2008, p. 134), “essa teoria destina-se a oferecer uma compreensão, uma explicação, das interações institucionais complexas do setor público”. Os autores, por meio dessa teoria, analisam o comportamento egoísta dos governos, para os quais as pessoas são sinônimas de votos. Surge, então, a necessidade de combater tal comportamento com a criação de meios que levem os políticos a se preocuparem com a qualidade dos serviços públicos entregues à sociedade e não somente com a conquista de votos.

A ideia de governança no setor público teve seu início na década de 1990, no âmbito de agências multilaterais, especialmente o Banco Mundial, estando atrelada à capacidade e competência do Estado em implementar políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 109). Posteriormente, a noção de governança veio agregar a participação da sociedade no processo político, transformando o modelo rígido-hierárquico da administração pública “numa relação de cooperação e colaboração entre Estado, mercado e sociedade civil”.

Procurando distinguir governabilidade de governança, Matias-Pereira (2010, p. 110) alerta que enquanto a governabilidade tem relação com as condições de exercer o poder, a governança refere-se à capacidade de implementar políticas de maneira qualificada.

Assim como no setor privado, a governança pública pode assumir diversas definições similares, contudo, o presente trabalho ficará restrito à definição utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, TCU, 2014, p. 4).

Para o TCU (2014, p. 17), os propósitos da boa governança pública são “conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público”.

Segundo Kissler e Heidemann (2006, p. 481), a governança no setor público está associado aos modelos de desenvolvimento idealizados pela ONU e pela OCDE, orientados por princípios de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade, “[...] considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades”. Sob a ótica da ciência política, os autores afirmam que a governança pública “é entendida como uma alternativa à gestão baseada na hierarquia”, somando-se a esta “a negociação, a comunicação e a confiança”. A nível local, para os autores “as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações”.

O conceito de governança pública surgiu a partir do debate envolvendo o papel do Estado e sua relação com a sociedade na prestação de serviços públicos e está ligado às transformações pelas quais o Estado tradicional vem passando. Três fases podem ser identificadas nesta evolução: 1- um Estado que deixa de ser produtor do bem público tornando-se um Estado que garante a produção do bem público; 2- um Estado que deixa de ser provedor exclusivo do bem público tornando-se um Estado que divide essa tarefa com outros agentes sociais; e, 3- um Estado que deixa de ser o gestor para se tornar um Estado cooperativo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 483).

No Brasil, a transformação do papel do Estado pode ser observada em três modelos de administração pública adotados ao longo de sua história: (1) o patrimonialismo, que vigorou entre 1530 e os anos 1930, caracterizado pela sobreposição de interesses públicos e o privados; (2) a administração burocrática, presente entre os anos 1930 e 1980, que surgiu a partir da necessidade de separar o bem público do bem privado e criar maior eficiência administrativa; e, (3) a administração gerencial (*New Public Management*), que teve início a partir da década de 1990 e se estende até os dias atuais, tendo como origem a crise financeira do Estado e a ineficiência estatal no provimento dos serviços públicos (PISA, 2014). A autora relata que a partir do início dos anos 2000 a administração pública gerencial também começou a ser questionada pelo fato de adotar práticas da iniciativa privada no setor público uma vez que “ações governamentais são guiadas por critérios políticos e não pelos critérios de lucros e perdas comuns ao setor privado” (Pisa 2014, p. 78). Matias-Pereira (2010, p. 140) considera que a partir da nova administração pública gerencial foi possível criar condições para que o debate a respeito de governança adentrasse no setor público.

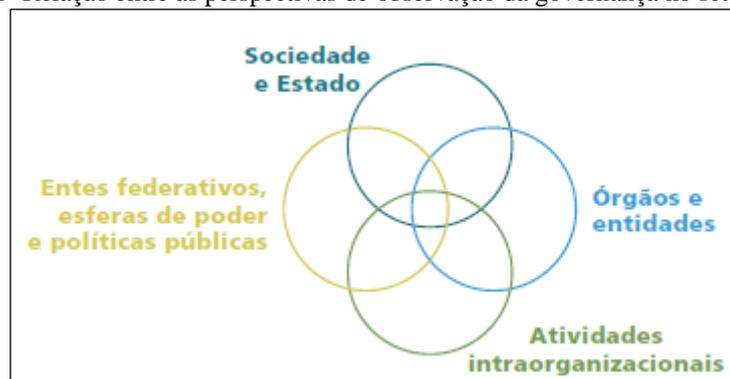
Atualmente há um esforço do governo brasileiro em adotar práticas de governança na administração pública federal, o que levou à publicação do Decreto Presidencial nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nesse sentido, a administração pública brasileira nos

dias atuais é caracterizada por uma mistura da burocracia e do gerencialismo com práticas de governança pública. Pisa (2014, p. 79) esclarece que “[...] à medida que o Estado se transforma política, econômica e socialmente, em paralelo ocorre o mesmo com a administração pública [...]”, que procura se utilizar de meios e práticas que possibilitem acompanhar as mudanças.

O TCU (2014, p. 18-19) coloca quatro perspectivas sob as quais a governança pública pode ser observada: (1) perspectiva sociedade e estado, que define o modo de atuação dos agentes públicos e privados pautado pela Constituição; (2) perspectiva entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, que diz respeito às relações entre políticas públicas, as diferentes estruturas de governo e à sociedade civil; e, (3) perspectiva órgãos e entidades, que está relacionada ao cumprimento das responsabilidades por cada órgão ou entidade; e, (4) perspectiva atividades intraorganizacionais, que se refere à otimização dos resultados por cada órgão por meio do controle de riscos.

O TCU (2014, p. 18) considera que essas quatro perspectivas são complementares e interdependentes, sendo necessário que os diversos órgãos da administração estejam em sintonia com as estruturas que fazem parte das demais perspectivas, assim como “estratégia, políticas e iniciativas que afetem mais de uma organização devem ser coordenadas de modo a garantir a efetividade dos resultados”. A Figura 1 ilustra a relação entre as quatro perspectivas de análise da governança pública:

Figura 1- Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: TCU (2014)

Importante também não confundir governança com gestão. A governança auxilia na gestão e “[...] relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas” (TCU, 2014, p. 29).

Para Matias-Pereira (2010, p. 124), a exemplo da governança corporativa, quatro princípios apoiam a boa governança pública: “relações éticas, conformidade, em todas suas

dimensões, transparência e prestação responsável de contas”. Considera o autor que a busca contínua por práticas relacionadas a esses princípios é condição necessária para o progresso da instituição, assim como a falta delas indica necessidade de mudança na forma de gestão.

Os princípios da governança pública podem sofrer variações, conforme as necessidades de adaptações à complexidade da administração pública. Por exemplo, o Decreto presidencial nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece seis princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência. No entanto, em que pese tais variações, transparência e prestação de contas devem sempre estar presentes quando se fala em governança.

No caso das políticas de desenvolvimento territorial, Niederle (2014, p. 105) sustenta que emergiu “[...] um novo modelo de governança condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre diferentes grupos sociais”. Para Niederle, trata-se de um modelo no qual o Estado e a sociedade trabalham unidos na gestão pública a partir de uma nova institucionalidade reguladora das relações políticas.

Nesse novo modelo descrito por Niederle (2014), os colegiados territoriais são peças chave, uma vez que estes representam a consolidação da cooperação entre o poder público e a sociedade civil e o surgimento de uma nova arena política, que extrapola os limites municipais. Portanto, os mesmos princípios e práticas de boa governança utilizados para o setor público também cabem aos colegiados, uma vez que estes assumem o papel de instância maior do PRONAT dentro dos territórios, e da mesma forma que a governança corporativa zela pela perenidade da empresa, a governança pública o faz pela política pública.

Dallabrida (2007, p. 45) vai mais longe e lança o conceito de governança territorial referindo-se “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Na visão do autor, o conceito de governança territorial “trata-se da interação entre micro e macro-atores, contemplando a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais”. Contudo, o autor reconhece que essa interação acontecerá de maneira efetiva e igualitária quando houver um sistema de governança no qual a “sociedade tenha vez e voz”, o que ainda não aconteceu (DALLABRIDA, 2007, p. 46).

Para Dallabrida (2007, p. 56), a governança territorial atinge três tipos de processos: estratégia de desenvolvimento territorial, concertação social e visão de futuro. O autor, por fim,

conclui que “uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para a efetivação da gestão social dos territórios, com vistas ao desenvolvimento territorial”. Ou seja, o PRONAT será viável somente se houver uma gestão qualificada da política nos territórios, sendo que esta será alcançada com as boas práticas de governança.

Os vários problemas relatados envolvendo a gestão territorial do PRONAT são decorrentes, principalmente, de erros gerenciais. A complexidade do PRONAT, a qual abarca os conflitos territoriais e os interesses municipalistas, exige um gerenciamento que não se dobre a pequenos grupos e muito menos a políticos, tendo a visão de que a política pública é o bem maior que deverá ser entregue ao cidadão.

Diante disso, esta pesquisa propõe-se a analisar a governança exercida pelos colegiados territoriais paranaenses durante a implementação do PRONAT. O roteiro a ser seguido será: 1- aplicação de questionários junto aos colegiados para identificação de boas práticas de governança, envolvendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle; 2- estudo de planilhas de repasse de recursos e implementação de projetos territoriais disponíveis no endereço eletrônico do programa <<https://sdr.inf.br/>> visando identificar o montante de recursos repassados aos territórios bem como aos municípios que deles fazem parte e a distribuição dos recursos entre as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental); 3- elaboração de um Índice de Governança (IG) composto por informações relacionadas à aplicação dos questionários e ao estudo das planilhas; 4- Avaliação da governança dos colegiados com base no IG alcançado por cada um deles.

Faz-se necessário identificar as fragilidades dessas instituições e buscar correções, a fim de que os recursos públicos sejam efetivamente utilizados em projetos e ações que atendam aos princípios do desenvolvimento territorial sustentável, e, conseqüentemente, a sociedade receba os resultados esperados da política pública. Conforme a Teoria da Agência, é a ação do agente que determina a viabilidade e continuidade da firma. Adaptando esse princípio ao PRONAT, é a atuação dos colegiados territoriais que determinará o fortalecimento e a continuidade da política pública.

3 METODOLOGIA

De acordo com Marconi e Lakatos (2017, p. 171-178), “toda pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar”. Para as autoras, a escolha da metodologia a ser utilizada tem relação direta com o problema a ser estudado e depende de vários fatores tais como “[...] natureza dos fenômenos, objeto da pesquisa, recursos financeiros, equipe humana e outros elementos que possam surgir no campo da investigação”. As autoras consideram que a metodologia deve “[...] adequar-se ao problema a ser estudado, às hipóteses levantadas que se queira confirmar, ao tipo de informantes com que se vai entrar em contato”.

Para Pinheiro (2010, p. 13), o objetivo da metodologia é “[...] fornecer os instrumentos necessários para a definição, o planejamento, o acompanhamento e o desenvolvimento da própria pesquisa”. Na visão do autor, “[...] método é o caminho a ser percorrido, as etapas que devem ser cumpridas para alcançar os objetivos propostos” (PINHEIRO, 2010, p. 56).

Dessa forma, para chegar aos objetivos propostos, o presente trabalho teve como universo pesquisado 11 (onze) colegiados dos territórios rurais paranaenses inseridos no PRONAT e utilizou como técnicas de pesquisa para coleta de dados: (1) a observação direta extensiva por meio de questionários, enviados via correio eletrônico (*email*) a cada um dos 11 colegiados territoriais do Estado do Paraná para serem respondidos, preferencialmente, pelo presidente do colegiado. Segundo Marconi e Lakatos (2017), “o questionário é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Para as autoras, esta técnica tem como principais vantagens a economia de tempo e viagens, um alcance maior de pessoas e respostas mais confiáveis pela não influência do entrevistador. Como desvantagens da técnica, as autoras citam o pequeno número de questionários devolvidos, perguntas que ficam sem respostas, dúvidas sobre quem realmente foi a pessoa que respondeu e dificuldades de compreensão das perguntas, entre outras. A preferência pela utilização desse instrumento no presente trabalho deveu-se à falta de recursos financeiros bem como a indisponibilidade de tempo para a realização de viagens. Com relação à forma das questões, foram perguntas fechadas dicotômicas (sim e não) e de múltipla escolha. O conteúdo das questões teve como referência os mecanismos considerados pelo TCU como necessários para que as funções de governança sejam desempenhadas de maneira adequada, a saber, liderança, estratégia e controle (BRASIL, TCU, 2014, p. 6).

Conforme o TCU (2014, p. 6), o mecanismo de liderança “refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança”. O mecanismo estratégia “envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas [...]”. Finalmente, o mecanismo controle “abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização”. O Quadro 3 descreve os mecanismos considerados pelo TCU como necessários para um adequado desempenho das funções de liderança e suas respectivas práticas:

Quadro 3- Mecanismos necessários para o desempenho das funções de governança e as práticas relacionadas

Mecanismo	Práticas relacionadas
Liderança	Pessoas e competências Princípios e comportamentos Liderança organizacional Organização e interação entre os atores
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas Estratégia organizacional (planejamento) Alinhamento e integração de políticas
Controle	Gestão de risco e controle interno Auditoria interna (avaliação da eficácia do controle interno) Prestação de contas, transparência e avaliação da imagem

Fonte: TCU (2014).

Elaboração: próprio autor (2019).

A outra forma utilizada para coleta de dados foi a (2) pesquisa documental, que, de acordo com Marconi e Lakatos (2017, p. 190), caracteriza-se em “tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina fontes primárias”. Segundo Pinheiro (2010, p. 23), “a pesquisa documental é elaborada a partir de materiais que não receberam algum tratamento analítico anteriormente”. Para este trabalho, foram utilizados documentos relacionados à implementação do PRONAT, em especial àqueles referentes à aplicação de recursos financeiros federais em projetos de infraestrutura e serviços nos 11 territórios rurais, disponíveis no endereço eletrônico do programa <<https://sdr.inf.br/>>.

A (3) pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias foi a terceira forma de coleta de dados. Esse tipo de pesquisa, afirma Pinheiro (2010, p. 22), é “[...] elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com

material disponibilizado na Internet”. Para Marconi e Lakatos (2017, p. 200), o propósito da pesquisa bibliográfica “[...] é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritas de alguma forma”.

A pesquisa teve como recorte temporal o período de 2003 a 2016. Este período representa o espaço de tempo desde o ano da criação do PRONAT (2003) até o último ano de registro (2016) dos projetos territoriais de infraestrutura e serviços no endereço eletrônico <<https://sdr.inf.br/>> .

Após a fase de coleta, os dados foram elaborados, seguindo as fases de seleção, codificação e tabulação. Marconi e Lakatos (2017, p. 181-182) definem a seleção como o “exame minucioso dos dados”, a codificação como “[...] a técnica operacional utilizada para categorizar os dados que se relacionam” e a tabulação como “a disposição dos dados em tabela, para possibilitar maior facilidade na verificação de suas inter-relações”. Posteriormente, os dados foram analisados e interpretados, fase denominada de “núcleo central da pesquisa” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 182). As autoras consideram que “[...] é a eficácia da análise e da interpretação que determina o valor da pesquisa”.

Para atingir os objetivos da pesquisa, foi necessário desenvolver um Índice de Governança (IG) para cada colegiado territorial calculado com base nas respostas dos questionários e na análise da aplicação dos recursos federais repassados a cada território entre os anos de 2003 a 2016, considerando a distribuição equitativa desses recursos entre os municípios que compõem os territórios bem como a distribuição equilibrada desses recursos entre as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável dentre àquelas definidas pelo PRONAT (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental). Como descrito no Quadro 4, esse índice pode variar de zero a 10, e a governança classificada da seguinte maneira: de zero a 4,0, uma governança ruim; de 4,1 a 6,0, uma governança regular; de 6,1 a 8,0, uma boa governança; e, de 8,1 a 10, uma ótima governança. Tanto o Índice de Governança (IG) quanto a classificação acima citados são propostas definidas por este estudo.

Quadro 4- Classificação da governança estabelecida pelos colegiados territoriais conforme o Índice de Governança (IG)

Variação do índice de governança estabelecida pelos colegiados territoriais (IG)	Classificação da governança
$0 \leq IG \leq 4,0$	Ruim
$4,1 \leq IG \leq 6,0$	Regular
$6,1 \leq IG \leq 8,0$	Boa
$8,1 \leq IG \leq 10$	Ótima

Fonte: próprio autor (2019).

Para o cálculo do Índice de Governança (IG) de cada colegiado territorial foram utilizadas pontuações referentes à soma de três componentes, conforme observado no Quadro 5: Q: respostas dos questionários aplicados aos colegiados territoriais identificando boas práticas de governança, podendo-se atingir o valor máximo de 6 pontos; M: análise da distribuição dos recursos federais repassados em projetos de infraestrutura aos municípios do território entre os anos de 2003 e 2016, levando-se em consideração a equidade na distribuição desses recursos, podendo-se atingir o valor máximo de 2 pontos; e, MD: análise da distribuição dos recursos federais repassados aos territórios em projetos de infraestrutura entre os anos de 2003 e 2016, levando-se em consideração as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável (econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional), podendo-se atingir o valor máximo de 2 pontos. A composição do cálculo do Índice de Governança (IG), assim como os valores atribuídos a cada um dos componentes, foram arbitrados por este estudo.

Quadro 5- Composição do cálculo do Índice de Governança (IG)

Componente	Valor
Respostas dos questionários enviados aos colegiados territoriais (Q)	$0 \leq Q \leq 6,0$
Análise da distribuição dos recursos federais repassados em projetos de infraestrutura aos municípios do território (M)	M=0 ou M=1 ou M=2
Análise da distribuição dos recursos federais ao território observando as múltiplas dimensões (MD)	MD=1 ou MD=2

Fonte: próprio autor (2019).

Portanto, o cálculo do índice de governança do colegiado territorial (IG) pode ser expresso pela fórmula:

$$IG = Q + M + MD$$

Sendo,

Q = pontuação referente às respostas do questionário enviado ao território.

M = pontuação referente à análise da distribuição dos recursos federais repassados aos municípios que compõem o território.

MD = pontuação referente à análise da distribuição dos recursos federais repassados ao território observando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável.

O questionário foi composto por 26 questões no total, sendo 11 questões relacionadas às boas práticas do mecanismo liderança (questões de 1 a 10 e questão 15); 5 (cinco) questões relacionadas ao mecanismo estratégia (questões de 11 a 14 e questão 16); e, 10 (dez) questões relacionadas ao mecanismo controle (questões de 17 a 26). Ao questionário completo foi atribuído um valor máximo de 6 (seis) pontos, sendo que, as respostas referentes a cada um dos três mecanismos (liderança, estratégia e controle), poderiam atingir, no máximo, 2 (dois) pontos. Conforme se observa no Quadro 4, cada questão respondida pelo colegiado territorial, que identificasse boa prática relacionada ao mecanismo liderança teve valor de 0,18; para o mecanismo estratégia, cada questão teve o valor de 0,40, uma vez que esse mecanismo contou somente com 5 questões; e, cada questão do mecanismo controle teve o valor de 0,20. Dessa forma, caso o colegiado respondesse que adotava todas as boas práticas descritas no questionário, poderia atingir o total de 6 (seis) pontos na composição de seu respectivo Índice

de Governança (IG). Para cada colegiado territorial foi enviado um único questionário, sendo escolhida para respondê-lo uma pessoa que possuísse um amplo conhecimento da atuação do colegiado entre os anos de 2003 a 2016, bem como da política de desenvolvimento territorial. Dentre as pessoas escolhidas encontravam-se atuais e antigos coordenadores e membros dos colegiados territoriais, técnicos da Emater-PR e antigos assessores territoriais do MDA.

Quadro 6- Pontuação conforme a identificação de boas práticas em cada um dos mecanismos

Mecanismo	Nº de questões	Pontuação para cada boa prática identificada
Liderança	11	0,18
Estratégia	05	0,40
Controle	10	0,20

Fonte: próprio autor (2019).

Para análise da distribuição dos recursos federais repassados em projetos de infraestrutura aos municípios do território (M) foi utilizada a relação de projetos de infraestrutura e serviços de cada um dos territórios, referente ao período de 2003 a 2016, obtida no endereço eletrônico <<https://sdr.inf.br/>>²⁵. O objetivo dessa análise foi verificar se havia uma distribuição equitativa dos recursos repassados entre os municípios que compõem o território, considerando a população rural de cada município e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²⁶. Conforme descrito no Quadro 7, caso o município que mais recebeu recursos estivesse entre os três municípios com maiores populações rurais do território, o colegiado receberia 1 (um) ponto. Se esse município que mais recebeu recursos estivesse entre os três municípios com menor IDHM também receberia 1 (um) ponto. Dessa forma, o colegiado territorial poderia receber 2 (dois) pontos caso o município atendessem a essas duas condições. Caso o município que mais recebeu recursos não estivesse entre os três municípios com maiores populações rurais e nem entre os três municípios com menor IDHM, o colegiado territorial não

²⁵ A relação de projetos disponibilizada no endereço eletrônico <<https://sdr.inf.br/>> não faz a separação de projetos pertencentes ao PROINF, os quais os colegiados territoriais deliberam, e os projetos originados de emendas parlamentares, os quais não há participação dos colegiados. No entanto, mesmo nesses projetos resultantes de emendas parlamentares, a governança do colegiado pode ser testada quanto à sua capacidade de articulação política visando o melhor aproveitamento dos recursos com foco no desenvolvimento do território. Em razão disso, para atingir seus objetivos, esta pesquisa não faz distinção entre os projetos do PROINF e os projetos de emendas parlamentares, fazendo a análise de todos eles.

²⁶ De acordo com o PNUD/Brasil (2019), O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

pontuaria. Referente às populações rurais dos municípios, serão utilizados os dados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE, obtidos na base de dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); quanto ao IDHM, serão utilizados os dados do PNUD/IPEA/FJP²⁷ de 2010, obtidos na base de dados do Ipardes. Esses critérios de pontuação foram definidos por este estudo, uma vez que, até o momento, não há referências que permitam aferir a equidade na distribuição dos recursos federais repassados aos territórios por meio de projetos de infraestrutura e serviços no âmbito do PRONAT.

Quadro 7- Pontuação conforme a distribuição dos recursos federais repassados pelo PRONAT aos municípios do território

Critério	Pontuação
Município com o maior valor de recursos federais recebidos está entre os três municípios do território com as maiores populações rurais	1,0
Município com o maior valor de recursos federais recebidos está entre os três municípios do território com os menores IDHMs.	1,0

Fonte: próprio autor (2019).

Para a análise da distribuição dos recursos federais ao território observando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável (econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional) também foi utilizada a relação de projetos de infraestrutura e serviços de todos os territórios, referente ao período de 2003 e 2016, obtida no endereço eletrônico <<https://sdr.inf.br/>>. Cabe ressaltar que as múltiplas dimensões estabelecidas nesse estudo são as mesmas definidas pelo MDA (2005) como sendo as dimensões do desenvolvimento territorial sustentável, conforme destaca o Quadro 8:

²⁷ Os dados dos IDHM dos municípios brasileiros estão disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado conjuntamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP).

Quadro 8- As múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável e suas características

Dimensão	Característica
Econômica	Capacidade de inovação, de diversificação e de utilização dos recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda. Fortalecimento das cadeias produtivas locais. Integração de pequenos produtores em redes.
Sociocultural	Participação da população nas estruturas de poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território.
Político-institucional	Instituições renovadas, fortalecidas e democráticas atuando em prol do desenvolvimento territorial.
Ambiental	Meio ambiente como ativo do desenvolvimento. Sustentabilidade. Preservação dos recursos naturais do território.

Fonte: MDA (2005).

Elaboração: próprio autor (2019).

Para classificar os projetos dentro de cada uma das dimensões foi feita a análise, em cada projeto, da descrição do objeto de cada um e, dessa forma, avaliou-se em qual dimensão cada projeto melhor se inseriria. Como critérios utilizados para estabelecer as pontuações, e, conforme descrito no Quadro 9, foi estabelecido que, caso cada uma das dimensões fosse contemplada com, no mínimo, 10% do total de recursos repassados ao território, o colegiado receberia 2 (dois) pontos. Se alguma(s) dimensão(es) recebesse(m) entre 5,0 e 9,9% do total de recursos, o colegiado receberia 1 (um) ponto. Caso alguma(s) dimensão(es) tivesse(m) recebido abaixo de 5,0% do total ou então não tivesse(m) recebido nenhum recurso, o colegiado não pontuaria. Assim como na análise da distribuição de recursos repassados aos territórios, a própria pesquisa arbitrou os critérios de pontuação referentes à análise da distribuição de recursos entre as dimensões do desenvolvimento territorial sustentável

Quadro 9- Pontuação conforme a distribuição dos recursos federais do PRONAT entre as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável

Critério	Pontuação
Cada dimensão contemplada com, no mínimo, 10% do total de recursos federais repassados ao território	2,0
Existência de dimensão(es) contemplada(s) com, no mínimo, de 5 a 9,9% do total de recursos federais repassados ao território	1,0
Existência de dimensão(es) contemplada(s) com menos de 5,0% do total de recursos federais repassados ao território ou não contemplada(s)	zero

Fonte: próprio autor (2019).

Finalmente, a presente pesquisa pode ser classificada:

Do ponto de vista da natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois “tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (PINHEIRO, 2010, p. 19). A identificação de problemas de governança dos colegiados territoriais permitirá um aprimoramento da gestão territorial do PRONAT.

Do ponto de vista da abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa, caracterizada “[...] pela tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características de comportamentos” (PINHEIRO, 2010, p. 20). Conforme o autor, na pesquisa qualitativa “a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicos [...]” e não exige a utilização de métodos e técnicas estatísticas. Nesse sentido, esta pesquisa busca entender as características da governança de cada um dos colegiados territoriais e o modo como essa governança reflete na implementação da política pública, sem que para isso haja necessidade de recorrer a métodos estatísticos.

Do ponto de vista dos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória, pois levará o pesquisador a “[...] encontrar elementos necessários que lhe permitam, em contato com determinada população, obter resultados que deseja” (PINHEIRO, 2010, p. 21). Esta pesquisa depende de uma investigação do comportamento dos colegiados territoriais na execução do PRONAT, tanto na utilização de práticas relacionadas aos mecanismos necessários da boa governança quanto na implementação de projetos territoriais com recursos federais.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, pode ser classificada como pesquisa bibliográfica, uma vez que utilizará material já publicado; e, pesquisa documental, em razão da utilização de material que ainda não passou por qualquer tratamento (PINHEIRO, 2010, p. 22-23), a saber, planilhas de implantação de projetos territoriais.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados do presente estudo assim como a análise e discussões referentes aos índices de governança medidos para cada um dos colegiados territoriais do estado do Paraná. Dos 11 colegiados territoriais, apenas um deles não respondeu o questionário, ficando, portanto, excluído dos resultados da pesquisa. Como a intenção do trabalho não é promover qualquer disputa e nem elaborar um “ranqueamento” dos colegiados territoriais, optou-se por omitir os nomes dos territórios. Em razão disso, cada um dos 10 colegiados territoriais receberá uma denominação, de CT 1 a CT 10, na apresentação dos resultados. Cumpre esclarecer que durante toda a apresentação dos resultados cada colegiado terá a mesma denominação, por exemplo, o CT 1 estará sempre se referindo ao mesmo colegiado territorial em todas as fases da apresentação dos resultados, ocorrendo o mesmo com os demais.

Na Tabela 2 estão colocados, em ordem decrescente, o Índice de Governança (IG) encontrado para cada um dos colegiados territoriais bem como as respectivas pontuações para cada um dos componentes do índice (Q = questionário; M = distribuição de recursos entre os municípios do território; e, MD = distribuição de recursos entre as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial). As planilhas de cálculo que permitiram chegar aos resultados descritos encontram-se nos Apêndices deste trabalho.

Tabela 2- Composição da pontuação referente ao Índice de Governança (IG) de cada colegiado territorial com a respectiva classificação da governança

Colegiado Territorial	Q			M		MD	Total	Classificação da governança
	Liderança	Estratégia	Controle	População Rural	IDHM			
CT 1	2,00	2,00	2,00	1,00	0,00	0,00	7,00	Boa
CT 2	1,26	1,20	1,80	1,00	1,00	0,00	6,26	Boa
CT 3	1,62	1,60	1,00	1,00	0,00	0,00	5,22	Regular
CT 4	1,62	1,20	1,40	1,00	0,00	0,00	5,22	Regular
CT 5	1,44	2,00	1,60	0,00	0,00	0,00	5,04	Regular
CT 6	1,26	2,00	1,60	0,00	0,00	0,00	4,86	Regular
CT 7	1,62	1,60	1,40	0,00	0,00	0,00	4,62	Regular
CT 8	0,90	1,20	0,20	1,00	0,00	0,00	3,30	Ruim
CT 9	0,90	1,60	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50	Ruim
CT 10	0,90	0,00	1,40	0,00	0,00	0,00	2,30	Ruim

Fonte: próprio autor (2019).

Os resultados demonstraram que nenhum dos colegiados conseguiu obter a classificação de ótima governança, enquanto apenas dois tiveram a governança classificada como boa, cinco foram classificados com uma governança regular e três foram classificados como tendo uma governança ruim. Pode-se considerar que o fator determinante para a baixa pontuação dos colegiados territoriais foi a falta de critérios na aplicação dos recursos repassados aos territórios por meio dos projetos do PRONAT. As próximas seções são destinadas às discussões sobre os resultados encontrados em cada um dos componentes do Índice de Governança (IG): questionário (Q), distribuição dos recursos repassados entre os municípios do território (M) e distribuição dos recursos repassados considerando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial (MD).

4.1 QUESTIONÁRIO

A análise das respostas fornecidas pelos colegiados territoriais permitiu verificar se cada um deles utilizava-se de boas práticas de governança abrangendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle.

4.1.1 MECANISMO LIDERANÇA

O mecanismo de liderança, de acordo com o TCU (2014b), envolve as pessoas que fazem parte da instituição, bem como suas habilidades, competências, conhecimentos, conduta ética, o poder delegado e a capacidade de se organizarem e interagirem visando a boa governança. Adaptado ao presente estudo, esse mecanismo permitiu analisar também a participação social no âmbito dos colegiados territoriais.

Dentre as boas práticas adotadas pelos colegiados territoriais referentes ao mecanismo liderança, apenas dois responderam que as suas respectivas formações tratam-se de processos abertos a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado, enquanto os demais responderam que a formação do colegiado ocorre mediante indicação de entidades representativas do território, tanto do setor público quanto privado. Esse resultado demonstra que, apesar de o PRONAT ser uma política pública participativa, a participação social é ainda restrita. Os atores que têm a oportunidade de fazer parte da construção da política pública são àqueles que estão ligados à alguma entidade do território enquanto grande parte da população territorial fica excluída desse processo. É evidente que a participação deva acontecer por meio da sociedade civil organizada, contudo é necessário existir uma divulgação e esclarecimento maior do processo para que todas as pessoas tenham oportunidade de buscar a inserção na entidade que lhe represente e assim haver possibilidade de concorrer a um espaço nos colegiados. A maior divulgação também permitirá que novos atores, até então excluídos do processo, se organizem e busquem fazer parte dos colegiados. Sachs (2004) considera que o desenvolvimento territorial, que é um dos fundamentos do desenvolvimento sustentável, deva ser construído a partir de uma intensa participação popular, em espaços democráticos onde os diversos atores possam ter a oportunidade de contribuir.

Quanto aos critérios de escolha dos membros, apenas quatro colegiados responderam que levam em consideração os conhecimentos técnicos das pessoas que poderão auxiliar na elaboração do planejamento das ações territoriais. No caso do PRONAT, os conhecimentos técnicos se referem ao conhecimento da política territorial, do PTDRS e da visão de futuro para o território. Para o TCU (2014b), os resultados a serem alcançados por uma organização

dependem dos conhecimentos e habilidades das pessoas que dela fazem parte. Nesse sentido, os colegiados territoriais precisam ter a preocupação de contar com pessoas técnicas, que façam a diferença no planejamento e execução das ações, e evitar ser apenas um espaço de ocupação política, independentemente se haverá ou não uma capacitação posterior no âmbito de cada colegiado.

Quanto à divulgação do processo de seleção dos membros, apenas um colegiado territorial informou que é feita por meio de vários veículos de comunicação enquanto os outros nove colegiados informaram que não há qualquer divulgação pública. A falta de transparência no processo de seleção da grande maioria dos colegiados vai na contramão das práticas de boa governança.

Quanto aos setores representados nos colegiados, o resultado foi positivo, uma vez que oito colegiados responderam que a formação é multisetorial, envolvendo diversos setores do território. Outros pontos positivos encontrados nas respostas e que se relacionam com as boas práticas de governança são: praticamente todos os colegiados têm paridade entre poder público e sociedade civil na sua formação, sendo que em um deles, a participação da sociedade civil é maior que a do poder público; a grande maioria dos colegiados capacitam os seus membros para atuarem na execução do PRONAT e os avaliam constantemente; e, a maioria dos colegiados tem sua atuação direcionadas para outras ações que possibilitem o desenvolvimento do território além do PRONAT.

Portanto, no mecanismo liderança, em que pese os vários aspectos positivos destacados, há necessidade de aprimorar o processo de seleção dos membros dos colegiados, tornando-o mais democrático e transparente.

4.1.2 MECANISMO ESTRATÉGIA

O mecanismo estratégia refere-se ao relacionamento com as partes interessadas e o alinhamento de ações e planos entre as diversas organizações envolvidas na sua execução (TCU, 2014). Adaptando o conceito do TCU à realidade do PRONAT, pode-se considerar que esse mecanismo está relacionado com o planejamento das ações territoriais pelos colegiados e com a capacidade do colegiado em envolver os diversos setores do território, além do setor agropecuário, na construção dessas ações.

Nesse mecanismo, os resultados demonstraram que a maioria dos colegiados está alinhada às boas práticas de governança. Dos 10 colegiados, sete responderam que planejam as ações a serem desenvolvidas em curto, médio e longo prazo. Quanto ao envolvimento dos diversos setores do território no planejamento das ações, também sete colegiados responderam

que há boa comunicação e relação com vários setores do território, além de haver participação desses setores durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais.

4.1.3 MECANISMO CONTROLE

O mecanismo controle está relacionado à gestão de riscos, transparência e prestação de contas (TCU, 2014). Para a realidade do PRONAT, esse mecanismo pode estar associado à elaboração e monitoramento dos projetos territoriais bem como a prestação de contas e avaliação da imagem dos colegiados territoriais.

Como boa prática de governança, a grande maioria dos colegiados respondeu que costumam avaliar possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso dos projetos do PRONAT, bem como acompanham a possibilidade de surgimento desses problemas e tomam medidas que visem diminuir os riscos aos projetos.

Outra boa prática de governança é o monitoramento permanente dos projetos já implantados, assegurando que eles cumpram aos objetivos propostos. A maioria dos colegiados (8) respondeu que realiza esse controle, enquanto dois responderam que não o fazem. No entanto, dos que responderam positivamente, apenas dois realizam visitas *in loco* frequentes aos projetos enquanto os outros seis realizam o monitoramento à distância, por meio de informações repassadas pelas prefeituras ou por entidades. Assim sendo, embora haja uma boa prática de governança que é o monitoramento permanente dos projetos, a maneira como ocorre esse monitoramento é inadequada, uma vez que as visitas *in loco* aos projetos deveriam ser prioritárias.

A prestação de contas da gestão foi uma boa prática identificada na maioria dos colegiados (6), enquanto quatro responderam que não a fazem. Dos seis colegiados que afirmaram fazer prestação de contas, três responderam que é feita em eventos abertos à toda a comunidade, enquanto outros três responderam que fazem de maneira mais restrita, em reuniões de conselhos municipais, do poder público ou da sociedade civil. Oportuno esclarecer que a prestação de contas se refere à todas as ações desenvolvidas pelos colegiados durante a gestão, sendo a implementação e monitoramento de projetos territoriais apenas uma dessas ações.

A avaliação da imagem perante a população do território é uma boa prática que somente três dos colegiados responderam que a realizam. Os outros sete colegiados responderam que não têm a prática de avaliarem a própria imagem.

A Tabela 3 sintetiza os resultados referentes à aplicação dos questionários junto aos colegiados territoriais envolvendo os mecanismos liderança, estratégia e controle:

Tabela 3- Práticas predominantes identificadas na aplicação dos questionários junto aos colegiados territoriais envolvendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle

Mecanismo	Práticas predominantes identificadas	Número de respostas relacionadas à prática
Liderança	Formação dos colegiados com pouca participação da sociedade e pouca divulgação (mais por indicação das entidades)	8
	Não levam em consideração os conhecimentos técnicos dos membros	6
	Participação de vários setores da sociedade (agropecuário, social, educacional, saúde etc.)	8
	Paridade entre poder público e sociedade civil	10
	Realização de capacitação dos membros	9
	Avaliação permanente dos membros	7
Estratégia	Planejamento de ações de curto, médio e longo prazos	7
	Participação de vários setores da sociedade na elaboração e implementação dos projetos territoriais	7
Controle	Avaliação de riscos dos projetos a serem implantados	9
	Monitoramento permanente dos projetos	In loco – 2 À distância – 6
	Prestação de contas da gestão	6
	Não avaliação da imagem perante a sociedade	7

Fonte: próprio autor (2019).

Na próxima seção serão apresentados os resultados obtidos pela análise da distribuição de recursos federais entre os municípios dos territórios visando a implementação de projetos territoriais.

4.2 RECURSOS DISTRIBUÍDOS ENTRE OS MUNICÍPIOS DOS TERRITÓRIOS POR MEIO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS

A análise dos projetos territoriais evidenciou que não há critérios lógicos na distribuição de recursos entre os municípios do território. Para estudar essa distribuição, a pesquisa procurou associar a quantidade de recursos repassados a cada um dos municípios entre os anos de 2003 a 2016, população rural e IDHM dos municípios. O objetivo era analisar se havia equidade na distribuição dos recursos, uma vez que seria razoável que municípios com maiores populações rurais e com mais baixos IDHMs fossem contemplados com mais recursos. Cabe lembrar que, de acordo com o MDA (2005, p.7), o objetivo do PRONAT é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”. Dessa forma, a escolha dos indicadores população rural e IDHM para analisar a distribuição de recursos no território está em consonância com o propósito do PRONAT.

Embora o PRONAT tenha o objetivo de trabalhar o desenvolvimento territorial e não o desenvolvimento dos municípios separadamente, os recursos financeiros são repassados aos municípios. Mesmo os projetos municipais tendo o objetivo de alcançarem o território como um todo ou então vários municípios circunvizinhos, a tendência é que as populações daqueles municípios que recebem recursos serão privilegiadas. Nesse sentido, cabe aos colegiados territoriais observarem critérios de equidade ao escolherem os municípios nos quais os projetos serão implementados.

Os resultados da pesquisa mostraram que, dos 10 colegiados territoriais pesquisados, em apenas um deles o município que mais recebeu repasses de recursos estava entre os três com maiores populações rurais e entre os três com os menores IDHMs do território. Em três colegiados territoriais os municípios que mais receberam recursos encontravam-se entre os três com as maiores populações rurais, porém não estavam entre os três com menores IDHMs. Os outros seis colegiados territoriais não conseguiram pontuar nesse quesito, uma vez que os municípios que mais receberam recursos não estavam nem entre os três com maiores populações rurais e nem entre os três com os menores IDHMs.

Na Tabela 4 é possível verificar, para cada colegiado territorial, a posição ocupada pelo município que mais recebeu recursos no período de 2003 a 2016 em relação aos demais municípios do território considerando as populações rurais e IDHMs dos municípios do território. Observa-se que na maioria dos territórios estudados, a condição do município que mais recebeu recursos não se encontrar nem entre os municípios com as três maiores populações rurais e nem entre os municípios com os três menores IDHMs reflete um desvirtuamento do

programa, ou seja, os recursos não foram aplicados pensando-se em atender o maior número de pessoas do meio rural, público alvo do programa, e nem os municípios mais carentes. Cabe enfatizar que o objetivo geral do PRONAT é apoiar iniciativas territoriais que promovam “o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, MDA, 2005, p. 7). Sendo assim, seria razoável que os recursos fossem aplicados em municípios com as maiores populações rurais e menores IDHMs.

Tabela 4- Colocação do município que mais recebeu recursos no período de 2003 a 2016 em cada território, considerando as populações rurais municipais e os IDHMs

Colegiado territorial	Total de municípios do território	Posição do município que mais recebeu recursos entre as populações rurais municipais do território (em ordem decrescente)	Posição do município que mais recebeu recursos entre os IDHMs do território (em ordem crescente)
CT 1	18	2º	16º
CT 2	9	1º	2º
CT 3	23	2º	10º
CT 4	42	1º	41º
CT 5	7	5º	6º
CT 6	20	13º	8º
CT 7	29	9º	24º
CT 8	12	2º	12º
CT 9	20	4º	8º
CT 10	32	10º	5º

Fonte: Populações rurais (IBGE, 2010).

IDHM (PNUD/IPEA/FJP, 2010).

Elaboração: próprio autor (2019).

Dentre as diretrizes gerais do PRONAT, o MDA (2005, p. 13) coloca “priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados”. Analisando a distribuição dos recursos repassados aos territórios por meio dos projetos observa-se que essa diretriz é ignorada, uma vez que, na maioria dos territórios, os municípios que mais recebem recursos não são àqueles com as maiores populações rurais e nem àqueles com os

menores IDHMs. A falta de observação desses critérios na distribuição de recursos pode levar a um aumento da desigualdade intra-territorial, uma vez que os projetos produtivos e de geração de renda deixam de atender às populações de municípios que precisam dinamizar a economia local e são direcionados para municípios que já se encontram em melhor situação econômica. Essa situação passa a ser antagônica ao modelo de desenvolvimento proposto tanto por Celso Furtado quanto por Ignacy Sachs, que defendiam o enfrentamento das desigualdades. Desse modo, embora o PRONAT seja uma política pública formulada visando “à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social” (MDA, 2005, p. 7), observa-se que, na execução da política, não há esse cuidado.

Portanto, cabe aos colegiados territoriais implantarem boas práticas de governança que garantam a chegada dos recursos às pessoas que mais precisam bem como às localidades rurais mais distantes, assumindo, dessa maneira, o protagonismo no combate às desigualdades existentes no interior dos territórios.

4.3 RECURSOS DISTRIBUÍDOS ENTRE AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Tendo como base de dados a relação de projetos de infraestrutura e serviços de todos os territórios, entre os anos de 2003 e 2016, obtida no endereço eletrônico <<https://sdr.inf.br/>>, a pesquisa relacionou cada um dos projetos, de acordo com a descrição dos objetos, a cada uma das quatro dimensões (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental)²⁸. Foram analisados 855 projetos dos 10 territórios, sendo que, em 10 desses projetos não foi possível associá-los a nenhuma das dimensões, tendo em vista a carência de informações contida na descrição dos respectivos objetos. O valor total de recursos referente a esses 10 projetos é de R\$ 1.785.850,00. Portanto, do total de recursos repassados aos 11 territórios de R\$ 121.602.239,58, foram excluídos da classificação o valor de R\$ 2.956.253,00, referente ao território que não respondeu ao questionário, e o valor de R\$ 1.785.850,00, referente aos 10 projetos com ausência de informações suficientes para análise.

²⁸ Exemplos de projetos associados à dimensão econômica: aquisição de veículos pesados, maquinários e caminhões; construções de centros de comercialização; aquisição de equipamentos para agroindústrias; recuperação de estradas vicinais; aquisição de implementos agrícolas; tanques para coleta de leite.

Exemplos de projetos associados à dimensão político-institucional: aquisição de veículos leves; aquisição de mobiliários e computadores; construção e estruturação de casas familiares rurais; estruturação de Ater; cursos de capacitação.

Exemplos de projetos associados à dimensão sociocultural: construção de centros comunitários; construção de casas de apoio à agricultura familiar; construção de barracões comunitários.

Exemplos de projetos associados à dimensão ambiental: obras hídricas; construção de viveiros de mudas; sistema de coleta de resíduos.

A distribuição de recursos entre as dimensões do desenvolvimento territorial sustentável (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental) não resultou em pontuação a nenhum dos colegiados. A análise dos projetos territoriais evidenciou uma supervalorização da dimensão econômica em relação às demais. É compreensível que projetos que se enquadrem na dimensão econômica demandem mais recursos financeiros, uma vez que estão relacionados a grandes construções, compras de equipamentos e veículos pesados. No entanto, o desequilíbrio de recursos entre as dimensões demonstrou-se demasiado, tendo em vista que, em todos os colegiados, com exceção da dimensão econômica, cada uma das outras dimensões não recebeu sequer 5% desses recursos. Em vários territórios, pelo menos uma das dimensões ficou sem receber qualquer projeto. Houve casos, em alguns territórios, nos quais até duas dimensões foram excluídas do recebimento de projetos. A Tabela 5 demonstra a desigualdade na distribuição de recursos entre as quatro dimensões, considerando o total que foi repassado ao estado do Paraná entre os anos de 2003 e 2016.

Tabela 5- Total de recursos repassados aos territórios em projetos do PRONAT entre 2003 e 2016 associados às quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável

Dimensão	Recursos repassados em projetos do PRONAT	%
Econômica	R\$ 83.890.258,98	72
Político-institucional	R\$ 24.500.265,56	21
Sociocultural	R\$ 7.453.478,04	6
Ambiental	R\$ 1.016.134,00	1
Total	R\$ 116.860.136,58	100

Fonte: <<https://sdr.inf.br/>> (2018).

Elaboração: próprio autor (2019).

Os resultados evidenciam, mais uma vez, que a execução da política pública está dissociada da sua formulação. O MDA (2005) em documento institucional denominado Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais, por várias vezes esclarece que a abordagem territorial de desenvolvimento é um processo multidimensional, sendo que cada uma das dimensões contribui “[...] de uma determinada maneira para o futuro de um território”. Dentre as diretrizes do PRONAT contidas no documento, está a necessidade de “entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e

ambiental” (MDA, 2005, p. 12). Fica claro a falta de compreensão dos colegiados na seleção de projetos quanto às múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial.

Para Sachs (2009), o desenvolvimento sustentável deve ser uma conciliação de interesses sociais, ambientais e econômicos. Em sua teoria, Sachs (2009) cita oito dimensões que devem ser consideradas e devidamente atendidas para que realmente ocorra o desenvolvimento sustentável. No entanto, o resultado da pesquisa demonstra que o PRONAT se identifica mais como um programa de dinamização econômica e melhoria da infraestrutura dos territórios do que propriamente uma política que busca o desenvolvimento sustentável. Não há como se falar em sustentabilidade quando somente 1% do total de recursos destinados aos territórios são aplicados em projetos de cunho ambiental.

Outra observação que merece destaque é a grande quantidade de projetos voltados para aquisição de veículos pesados e caminhões. É inegável que esses veículos são indispensáveis para melhoria da infraestrutura dos territórios, principalmente na recuperação de estradas vicinais, no entanto, é muito dinheiro investido em bens que terão uma vida útil relativamente curta. Além disso, a manutenção desses veículos é cara e os municípios não têm condições de arcar com essas despesas, levando-os ao sucateamento em um curto período. Nesse sentido, cabe aos colegiados territoriais otimizar os recursos disponíveis, definindo projetos que impactem positivamente, de forma mais prolongada e duradoura, os territórios. Estudo de Gomes e Conterato (2015) no Território Rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul também concluiu que grande parte dos recursos repassados ao território estava sendo utilizado para aquisição de veículos de passeio, maquinários, utilitários e caminhões, levando os autores a colocarem em dúvida a possibilidade de desenvolvimento do território por meio desses tipos de projetos.

Na Tabela 6 é possível observar, individualmente, para cada um dos 10 colegiados territoriais estudados, a distribuição dos recursos repassados entre as dimensões do desenvolvimento territorial sustentável. Foram excluídos os valores dos projetos aos quais não foi possível associar a uma das quatro dimensões em razão da descrição vaga do objeto.

Tabela 6- Recursos repassados para cada território entre 2003 e 2016 distribuídos entre as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável

Colegiado territorial	Dimensão econômica	Dimensão político-institucional	Dimensão sociocultural	Dimensão ambiental
CT 1	R\$ 12.062.151,58 (71%)	R\$ 4.167.442,00 (25%)	R\$ 30.000,00 (0%)	R\$ 653.334,00 (4%)
CT 2	R\$ 1.215.579,00 (54%)	R\$ 1.035.917,63 (46%)	R\$ 0,00 (0%)	R\$ 0,00 (0%)
CT 3	R\$ 3.598.868,00 (83%)	R\$ 436.900,00 (10%)	R\$ 320.000,00 (7%)	R\$ 0,00 (0%)
CT 4	R\$ 16.261.667,53 (52%)	R\$ 9.465.539,75 (31%)	R\$ 5.412.318,54 (17%)	R\$ 22.800,00 (0%)
CT 5	R\$ 1.354.135,12 (54%)	R\$ 797.361,00 (32%)	R\$ 355.930,00 (14%)	R\$ 0,00 (0%)
CT 6	R\$ 9.439.560,38 (90%)	R\$ 1.005.077,45 (10%)	R\$ 0,00 (0%)	R\$ 0,00 (0%)
CT 7	R\$ 5.862.860,61 (80%)	R\$ 1.374.612,26 (19%)	R\$ 90.000,00 (1%)	R\$ 0,00 (0%)
CT 8	R\$ 3.895.687,86 (69%)	R\$ 1.556.321,22 (28%)	R\$ 60.000,00 (1%)	R\$ 100.000,00 (2%)
CT 9	R\$ 24.558.114,90 (82%)	R\$ 4.064.706,02 (14%)	R\$ 1.185.229,50 (4%)	R\$ 90.000,00 (0%)
CT 10	R\$ 5.641.634,00 (89%)	R\$ 596.388,23 (9%)	R\$ 0,00 (0%)	R\$ 150.000,00 (2%)

Fonte: <<https://sdr.inf.br/>> (2018).

Elaboração: próprio autor (2019).

Finalizando este capítulo da pesquisa, destaca-se os principais resultados encontrados:

1- Em relação aos mecanismos de liderança, os colegiados precisam melhor divulgar e esclarecer a população sobre o processo de participação. Como pontos positivos identificados estão a intersectorialidade na composição dos colegiados, a paridade entre o poder público e a sociedade civil e a capacitação e monitoramento dos seus membros; 2- Para o mecanismo estratégia, a maioria dos colegiados afirmou planejar suas ações de curto, médio e longo prazos além de envolver os diversos setores do território na elaboração e implementação dos projetos territoriais; 3- No mecanismo controle, a maioria dos colegiados tem a prática de fazer avaliação de riscos dos projetos a serem implementados e monitoramentos permanente desses projetos, embora de maneira inadequada, pois são realizados à distância. Outra prática positiva

identificada foi a prestação de contas por parte dos colegiados, no entanto ainda há necessidade de desenvolver a prática de avaliação da imagem perante à sociedade; 4- Referente à distribuição de recursos entre os municípios dos territórios, a pesquisa identificou que, na maioria dos casos, o município que mais recebeu recursos não está entre os três municípios do território com maiores populações rurais e nem entre os três municípios do território com os menores IDHMs; 5- Na distribuição de recursos para projetos territoriais observando as múltiplas dimensões (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental), a pesquisa identificou uma supervalorização da dimensão econômica enquanto as outras dimensões tiveram pouca ou nenhuma relevância.

Ficou evidenciado que é preciso uma melhor governança por parte dos colegiados territoriais na utilização dos recursos repassados pelo PRONAT. Faz-se necessário que os colegiados internalizem os objetivos e as diretrizes da política territorial a fim de que esses recursos sejam utilizados verdadeiramente para o desenvolvimento territorial sustentável. O capítulo seguinte é reservado para as conclusões e recomendações da pesquisa.

5 CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

O PRONAT foi criado em 2003 no âmbito do MDA e tinha como propósitos a promoção do desenvolvimento sustentável e o enfrentamento da pobreza em territórios rurais. Tratou-se de uma inovadora política pública ao buscar o desenvolvimento territorial por meio da intersetorialidade, multidimensionalidade e planejamento participativo. A gestão local da política ocorre por meio dos colegiados territoriais, instituições que congregam representantes do poder público e da sociedade civil.

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a governança estabelecida pelos 11 colegiados territoriais do Estado do Paraná na gestão territorial do PRONAT. Trabalhos já realizados demonstram que a eficácia dessa política pública, muitas vezes, é comprometida por sua implementação inadequada, reflexo de uma má gestão territorial do programa exercida pelos colegiados. A adoção de boas práticas de governança poderia reverter essa situação, uma vez que a gestão seria impactada de maneira positiva, recursos seriam utilizados de forma mais eficiente e a política estaria mais próxima de atingir seus objetivos.

A hipótese levantada sugeria que os problemas durante a implementação do PRONAT eram resultantes da gestão territorial ineficiente dos colegiados, que, por sua vez, tinha origem na ausência de boas práticas de governança utilizadas por essas instituições, fato que se confirmou nos resultados da pesquisa. Ou seja, a falta de um sistema de governança de qualidade pode levar a uma má gestão, que, por consequência, pode gerar problemas na implementação da política.

A metodologia utilizada envolveu a coleta de dados por meio de: 1- aplicação de questionários junto aos colegiados territoriais abordando questões relacionadas às práticas consideradas pelo TCU como necessárias para que as funções de governança sejam desempenhadas adequadamente; e, 2- análise dos projetos territoriais implementados com recursos do PRONAT, considerando a distribuição equitativa de recursos entre os municípios e a distribuição equilibrada de recursos entre as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental).

Para aferir a governança dos colegiados foi estabelecido o Índice de Governança (IG) que variava de 0 (zero) a 10 pontos. O IG foi composto: 1- pelas respostas dos questionários, que podiam atingir um valor máximo de 6 pontos; 2- pela análise dos projetos territoriais considerando a distribuição equitativa de recursos entre os municípios dos territórios, que podiam chegar até 2 pontos; e, 3- pela análise da distribuição de recursos entre as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável, que também podia atingir até 2 pontos.

Conforme a pontuação do IG obtida por cada um dos colegiados, a governança foi classificada como ruim ($0 \leq IG \leq 4$), regular ($4,1 \leq IG \leq 6,0$), boa ($6,1 \leq IG \leq 8,0$) e ótima ($8,1 \leq IG \leq 10$). Vale ressaltar que todos os valores e critérios para estabelecer o IG e a classificação da governança foram arbitrados pela própria pesquisa.

Os resultados da pesquisa mostraram que a governança estabelecida pelos colegiados territoriais do estado do Paraná apresentava deficiências. Dos 11 colegiados territoriais do estado, um não respondeu ao questionário, ficando, portanto, de fora da pesquisa. Dentre os dez colegiados participantes, apenas dois tiveram a governança classificada como boa; cinco foram classificados como tendo governança regular; e, três obtiveram a classificação ruim de governança. Nenhum deles conseguiu atingir pontuação suficiente para classificar a sua governança como ótima.

A pesquisa demonstrou que, referente ao mecanismo liderança, o discurso que coloca o PRONAT como uma política democrática e participativa trata-se de uma meia verdade. As pessoas que têm a oportunidade de participar efetivamente do planejamento e implementação da política são indicadas pelas instituições que fazem parte do colegiado, sem que haja qualquer divulgação ou processo eletivo. Nesse sentido, todos os colegiados necessitam desenvolver melhores práticas de governança no processo de composição dos membros, estabelecendo condições mais democráticas e transparentes para o preenchimento das vagas. A participação por meio da sociedade civil organizada é legítima. O que a pesquisa questiona é a falta de divulgação e o pouco conhecimento sobre o processo de composição do corpo de membros. Um amplo esclarecimento no território sobre a política, a atuação do colegiado e sua composição pode estimular as pessoas a se inserirem nas várias entidades representativas, havendo maior oportunidade de participação.

Quanto ao mecanismo estratégia, uma boa prática identificada pela pesquisa diz respeito à participação de diversos setores na composição dos colegiados, sem ficar restrito ao setor agropecuário. Estudos diversos afirmam que o PRONAT, apesar de na teoria ser uma política que busque a intersetorialidade, isso não ocorre na prática. Esta pesquisa mostrou que, embora a formação do PRONAT privilegie o setor agropecuário e as populações rurais, a maioria dos colegiados assimilou que o desenvolvimento territorial deve envolver os vários setores do território e não ficar restrito ao meio rural. Essa intersetorialidade é característica da abordagem territorial de desenvolvimento, que busca romper com o planejamento de ações setoriais e agregar os diversos setores em ações articuladas que beneficiem o território como um todo.

Com relação ao mecanismo controle, a pesquisa identificou algumas deficiências por parte dos colegiados. Embora a maioria tenha admitido que os projetos implantados são monitorados permanentemente, esse monitoramento é realizado de forma inadequada. Não há uma rotina de visitas *in loco* a esses projetos pelos membros dos colegiados, cabendo às prefeituras e entidades repassarem as informações necessárias à distância. Com relação à prestação de contas da gestão é necessário ser aprimorada e colocada em prática por todos os colegiados. Outra boa prática de governança relacionada a esse mecanismo e ignorada pela maioria dos colegiados é a avaliação da imagem da instituição perante a sociedade.

Em que pese os resultados alcançados pelos colegiados nas respostas do questionário, que procurou identificar boas práticas de governança relacionadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, os maiores problemas foram encontrados na análise dos projetos de infraestrutura e serviços implantados nos territórios. Essa análise demonstrou que falta mecanismos aos colegiados que possibilitem distribuir de forma equitativa os recursos financeiros entre os diversos municípios dos territórios. A falta de boas práticas relacionadas a esse tipo de controle pode levar a situações que entrem em choque com os objetivos do programa, correndo-se o risco, inclusive, de gerar aumento das desigualdades dentro dos territórios uma vez que municípios com mais baixos IDHMs e que mais precisam dos recursos, podem estar sendo preteridos na distribuição. Embora os projetos implementados tenham como foco o desenvolvimento territorial e não municipal, é possível que haja uma maior dinamização econômica naqueles municípios mais próximos, e, principalmente, no município que receba o projeto.

Outra situação identificada na análise dos projetos é o desequilíbrio existente na distribuição dos recursos considerando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável. A grande maioria dos projetos está vinculada à dimensão econômica, enquanto projetos voltados para as outras dimensões recebam quantidades bem menores de recursos. A dimensão ambiental, de forma contraditória à retórica estabelecida, é a dimensão que menos recebe recursos, suscitando dúvidas se o desenvolvimento planejado pelos colegiados é realmente sustentável. Da mesma forma que ocorre com a distribuição de recursos entre os municípios, os colegiados carecem de mecanismos que garantam o equilíbrio na distribuição de recursos entre as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável consideradas pelo PRONAT.

Dessa forma, a pesquisa atingiu o objetivo principal ao qual se propôs, analisando a governança que é estabelecida por cada um dos colegiados territoriais do estado do Paraná, com exceção de um colegiado que não respondeu ao questionário. Da mesma maneira, os três

objetivos específicos foram plenamente atingidos, uma vez que: 1- identificou a presença e a ausência de boas práticas de governança relacionadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle na rotina de trabalho dos colegiados territoriais; 2- avaliou se a distribuição de recursos do PRONAT nos projetos territoriais era realizada de forma equitativa, considerando as populações rurais e os IDHMs dos municípios; e, 3- avaliou se havia uma distribuição equilibrada de recursos do PRONAT nos projetos territoriais, considerando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável.

A teoria do desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs foi o modelo utilizado para embasar a presente pesquisa. Os resultados mostram que a atuação dos colegiados territoriais e a própria política pública estão dissociados do modelo proposto pelo autor. Enquanto Sachs (2009) defende que o desenvolvimento sustentável deve buscar a harmonia entre os interesses sociais, ambientais e econômicos, a realidade do PRONAT indica uma supervalorização dos interesses econômicos dos territórios, tendo o programa a principal função de dinamizar as economias ao invés de promover o desenvolvimento sustentável.

Diante dos resultados alcançados, esta pesquisa recomenda que o programa oriente os colegiados territoriais a adotarem planos de governança em suas rotinas de trabalho. O objetivo é aprimorar a governança desenvolvida por essas instituições que estão incumbidas de implementar uma política pública complexa que agrega participação social, interesses políticos e movimentações de quantidades vultosas de recursos públicos. Boas práticas de governança resultarão em gestão eficiente, que por sua vez levará à efetividade e eficácia dessa política que tem o propósito de melhorar as condições de vida nas regiões mais distantes e esquecidas do Brasil. Tendo como referência os trabalhos publicados pelo TCU sobre a implementação de boas práticas de governança no setor público, as quais estão associadas a práticas relativas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, e, fazendo as adaptações necessárias à realidade e peculiaridades do PRONAT, esta pesquisa propõe, a seguir, algumas linhas de ação que devem fundamentar os planos de governança a serem adotados pelos colegiados territoriais:

Composição dos colegiados: deve ser um processo esclarecido e amplamente divulgado no território por vários meios de comunicação, que ofereça a possibilidade dos cidadãos se inserirem em entidades representativas ou então se organizarem para terem a chance de ocuparem espaço no colegiado. Faz-se necessário estabelecer critérios para a composição dos colegiados, definindo os setores que farão parte, quantidade de membros por cada setor e as habilidades e competências desejadas para os membros. Deve-se atentar para a participação dos diversos setores da sociedade, paridade na composição do colegiado entre setor público e sociedade civil e garantia das participações relacionadas a gênero, geração e etnia.

Acompanhamento dos membros: cada membro do colegiado deve ter sua atuação regularmente avaliada pela coordenação e por seus pares, considerando sua assiduidade em reuniões e suas contribuições técnicas e/ou políticas. Os membros precisam ser capacitados continuamente, conforme as necessidades detectadas, os objetivos do programa e as ações planejadas. Os membros que porventura vierem a ser mal avaliados necessitam ser motivados e estimulados pela coordenação.

Atuação do colegiado e planejamento das ações: o colegiado deve buscar articular diversas políticas públicas que levem ao desenvolvimento do território. O PRONAT é somente uma delas. As ações devem ser planejadas e classificadas em curto, médio e longo prazo. É necessário haver um acompanhamento interno permanente dessas ações e dos resultados alcançados, com possibilidade de a sociedade também fazer esse acompanhamento. Embora o planejamento e a execução das ações sejam de responsabilidade do colegiado, a participação de toda a sociedade é altamente positiva. O colegiado precisa envolver os diversos setores da sociedade nessas discussões e dar transparência de suas ações tanto na fase de planejamento quanto na fase de execução. Especificamente com relação aos repasses de recursos do PRONAT por meio de projetos territoriais, o colegiado deve desenvolver mecanismos que garantam uma distribuição equitativa de recursos entre os municípios do território bem como uma distribuição de recursos que contemplem, de forma equilibrada, as quatro dimensões do desenvolvimento territorial sustentável previstas pelo programa (econômica, político-institucional, sociocultural e ambiental).

Controle das ações: o colegiado deve sempre planejar suas ações e/ou projetos considerando fatores que coloquem em risco seu sucesso. Cada fator de risco precisa ser estudado e ter seu impacto avaliado na ação e/ou no projeto. Durante a execução das ações e/ou projetos é fundamental que haja um monitoramento permanente de possíveis surgimentos desses fatores de risco e, conseqüentemente, serem tomadas medidas que reduzam os riscos.

Projetos já finalizados e implantados precisam ter um controle permanente visando que seus objetivos sejam alcançados. Ao invés de agir somente quando provocado e em casos pontuais, o colegiado territorial necessita manter uma rotina de fiscalização *in loco* desses projetos e elaborar relatórios específicos sobre cada visita realizada. Além disso, o colegiado deve buscar o apoio da sociedade nesse monitoramento e tê-la como um grande aliado, com campanhas informativas e sobre a correta utilização dos recursos públicos.

Ainda com referência ao controle de ações, o colegiado deve prestar contas de suas ações à sociedade. Essa prestação de contas precisa ser feita de maneira clara e de fácil entendimento. Além de ser divulgada em diversos veículos de comunicação e afixada em locais

públicos, a prestação de contas deve ser feita em reuniões públicas para que haja oportunidade de questionamentos. Outra boa prática a ser adotada pelo colegiado territorial é avaliar a sua imagem perante a população do território, pois, dessa maneira, a gestão da política pública ocorrerá em sintonia com os anseios e expectativas da sociedade.

Como sugestão para novas pesquisas seria importante conhecer os critérios utilizados pelos colegiados territoriais na distribuição dos recursos do PRONAT entre os municípios dos territórios. De igual importância seria pesquisar a ocorrência de motivações político-partidárias no momento de definir os municípios que receberão os projetos territoriais bem como o privilegiamento de administrações municipais que são alinhadas com o grupo político ocupante do executivo federal. Caso ocorra a existência desse tipo de prática, faz-se necessária também a adoção de mecanismos que protejam a política pública de tal influência.

Por fim, muito embora o presente trabalho tenha tido o propósito de melhorar e aprimorar a política pública, nada se compara com a importância e força da participação social. O envolvimento dos cidadãos no planejamento, na execução e na fiscalização das ações do Estado que promoverá a verdadeira mudança na qualidade dos serviços públicos. Boas práticas de governança exigem, obrigatoriamente, a inclusão da participação social em todas as fases da política pública. O gestor público precisa ter a sociedade como parceira na implementação das políticas ao invés de tê-la somente como uma mera beneficiária. É esse engajamento social que permitirá mudanças reais e consistentes na administração pública, fazendo com que as ações do Estado possam chegar de maneira rápida e eficaz às pessoas que mais precisam, e, por consequência, construir um país com mais justiça e menos desigualdades.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.

_____. Desenvolvimento Sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 97-113, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a06n87.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n24/v12n24a10.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ALMEIDA, J. A problemática do desenvolvimento sustentável. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 2, p. 9-16, dez. 1996. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10609/pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

ALVES, A. Teorias de “poder” na relação entre indivíduos e/ou instituições no processo de organização social: um diálogo entre Foucault, Balandier e Bourdieu. **Revista Diálogos**, n. 2, 2010. Disponível em: <http://revistadiálogos.com.br/Dialogos_3/Dial_3_AdjairAlves.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2010.

AMARO, R. R. Desenvolvimento- um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Caderno de Estudos Africanos**, 4/2014. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cea/1573>>. Acesso em: 16 out. 2018.

ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, dez. 2010, p. 197-217. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2080p/B2080p.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

AZEVEDO, A. Vilas e cidades do Brasil colonial. **Terra Livre**, n. 10, p. 23-78, jan./jul. 1992. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/113>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafio para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, ago.

2011, p. 35-60. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2888p/B2888p.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, ago. 2011, p. 61-88. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2888p/B2888p.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, ago. 2013, p. 33-56. Disponível em: <<http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6117/1/BVE17109328p.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Decreto 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável-CODRAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm#art14>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 4 dez. 2018.

_____. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sdr/territorios>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: NEAD, 2003. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/arquivo_253.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília, 2009. Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/publicacoes/revista-territ%C3%B3rios-da-cidadania-2009>>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Manual Operacional do Proinf 2014: Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Proinf_2014_4-de_junho_FINAL.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Disponível em: <<https://sdr.inf.br/proinf-consulta>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. 10 Passos para a boa Governança. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boua-governanca.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Tribunal de Contas de União. Referencial Básico de Governança. Brasília, 2014b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/home/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

_____. Universidade Tecnológica Federal do Paraná- UTFPR. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/curitiba/estrutura-universitaria/diretorias/dirppg/programas/pgp/Pesquisa/planejamento-e-politicas-publicas>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do Iseb rediscutido. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n1/a02v47n1.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2018.

_____. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Textos para discussão**, São Paulo: FGV, n. 157, dez. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1973>>. Acesso em: 16 out. 2018.

CALDAS, E. L.; MOREIRA, I. Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões. **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 41-61, jul/dez. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15563/13866>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

CALEGARE, M. G. A.; SILVA JÚNIOR, N. da. Progresso, Desenvolvimento Sustentável e abordagens diversas de desenvolvimento: uma sucinta revisão de literatura. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 39-56, jul./dez. 2011. Disponível em:

<<http://revistas.ufpr.br/made/article/download/21528/17079>>. Acesso em: 16 out. 2018.

CASTANHEIRA, N. P. **Estatística aplicada a todos os níveis**. Curitiba: Ibplex, 2005.

CAVALCANTI, J. S. B. Resignificação dos territórios em um contexto de Globalização. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014, p. 136-153.

CINCOTTO JUNIOR, S. Ecologizar: caminhos para a ecopolítica planetária. **Revista Internacional de Ciências Humanas**, v. 3, n. 2, p. 91-99, 2014. Disponível em: <<https://journals.epistemopolis.org/index.php/humanidades/article/view/729>>. Acesso em: 22 out. 2018.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Regional, Urbano e Ambiental**, Ipea, n. 3, p. 23-37, dez. 2009. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5486>>. Acesso em: 25 out. 2018.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/%201983/1732>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

DALLABRIDA, V. R. Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrrj/article/view/586>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, ago. 2013, p. 239-287. Disponível em: <<http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6117/1/BVE17109328p.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, ago. 2011, p. 89-130. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2888p/B2888p.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. **Estratégica**, v. 9, n. 8, p. 32-45, jun. 2010. Disponível em:

<<http://estrategica.fAAP.br/ojs/index.php/estrategica/article/view/15>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, dez. 2010, p. 15-46. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2080p/B2080p.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, dez. 2010, p. 15-46. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2080p/B2080p.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1981.

_____. **O Brasil Pós-“Milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4 (96), out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/96-1.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

GANDIN, D. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 1, p. 81-95, jan./jun. 2001. Disponível em: <<https://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/gandin.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GOMES, C. A.; CONTERATO, M. A. Projetos Territoriais de Desenvolvimento: uma Tipologia do Proinf no Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto- GEDECON**, Universidade de Cruz Alta- Unicruz, v. 3, n. 2, p. 18-34, 2015. Disponível em: <<http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/601/576>>. Acesso em: 29 maio 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio 1997. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2253/1193>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

_____. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 37-50, set./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a05.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro? **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan./abr. 2002. Disponível em:

<<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8795/4938>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do programa territórios da cidadania. In: LEITE, Sérgio (org.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, ago. 2013. P. 149-176. Disponível em:

<<http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6117/1/BVE17109328p.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

GUERRA, I. C. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 121-134, dez. 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4182>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, dez. 2010, p. 47-80. Disponível em:

<<http://repiica.iica.int/docs/B2080p/B2080p.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: UNB, 2009.

HELAL, D. H. Mérito, reprodução social e estratificação social: apontamentos e contribuições para os estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 73, p. 251-267, abr./jun. 2015. Disponível em:

<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638363005>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

IBGC- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. São Paulo, 5. ed., 2016. Disponível em:

<<http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Publicacoes/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-IPARDES. **Os vários Paranás: as espacialidades socioeconômicas institucionais no período 2003-2015**. Curitiba, 2017. Disponível em:

<http://www.ipardes.pr.gov.br/biblioteca/docs/varios_paranas_relatorio_2017.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Base de Dados do Estado – BDEweb. Disponível em:

<<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

KISSLER, L. HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio

de Janeiro, v. 40, n. 3. p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016431008>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

LIMA, G. C. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 99-119, jul./dez. 2003. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a07v06n2.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

LOPES, E. B. M. **Desenvolvimento local-territorial e o Programa Territórios da Cidadania: o Território Integração Norte Pioneiro (PR)**. 2010. 219 f. Tese (Doutorado em Sociologia)- Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara, 2010. Disponível em:
<<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/106238>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTEI, L. Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, ago. 2013, p. 89-123. Disponível em:
<<http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6117/1/BVE17109328p.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural**. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Presidente Prudente, 2006. Disponível em:
<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/105042/montenegrogomez_jr_dr_prud.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 out. 2018.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R.; FAVARO, J. L. Uma Leitura Crítica do Desenvolvimento Territorial Rural Realmente Existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 39-69, jan./jun. 2012. Disponível em:
<<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/470>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, 15 (43), p. 83-100, 2001. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014, p. 103-134.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública- RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-287, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

OLIVEIRA, L. Z. **A análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2014, 213 f. Dissertação (Mestrado em Agrossistemas)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129042>>. Acesso em: 31 maio 2018.

OLIVEIRA, C. D. S. et al. Gestão Social e Institucional em Territórios Rurais: Contribuições a Partir do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social- RIGS**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 59-78, maio/ago. 2014. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9827>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

PARANÁ. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDU. Disponível em: <http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/arquivos/File/Divisao_poliica.pdf> Acesso em: 16 jun. 2019.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. In: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (Org). **Globalização em tempos de regionalização**: repercussões no território. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016, p. 9-38.

PINHEIRO, J. M. S. **Da Iniciação Científica ao TCC**: Uma Abordagem para os Cursos de Tecnologia. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna LTDA., 2010.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado**. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/818>>. Acesso em: 2 dez de 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD Brasil. O que é o IDHM. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em: 18 maio 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 18 maio 2019.

PRUDENTE, M. G. A lei geral da acumulação capitalista: considerações sobre o tema. **Intuíto**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 140-156, nov. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/9653/8476>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

QUEIROZ, C. A. P.; SOUZA, C. P.de. Um olhar brasileiro sobre os aglomerados: o arranjo produtivo local. In: OIVEIRA, C. W. A. et al. (Org.). **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 37-51. <Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31254>. Acesso em: 31 out. 2018.

RAYANUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014, p. 55-77.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 33, p. 151-165, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638277009>>. Acesso em: 15 out. 2018.

SARON, F. A.; NEVES NETO, C. C.; HESPANHOL, A. N. As dificuldades de implementação dos programas de apoio à agricultura Familiar no Brasil. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 35, n. 1, p. 1-16, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/30818>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SCHNEIDER, S. Situando do desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3 (119), p. 511-531, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300009>. Acesso em: 5 nov. 2018.

SEN, A. K. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, C. L. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L.; MENDES, J. T. G. de (Org.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2005, v. 1, p. 11-40.

SILVA, S. P. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2912/1/TD_1898.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

SILVA, J. A. **Proinf no Território da Cidadania do Médio Sertão de Alagoas: um caminho para o desenvolvimento territorial rural?**. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão-SE, 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/7933/2/JULIANA_ANTERO_SILVA.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

SILVA JR., J. A. Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP). **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 50, n. 3, p. 513-527, maio/jun. 2016. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241046211009>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

SLOMSKI, V. et al. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, R. Empowerment for whom? The impact of community renewal tax incentives on jobs and businesses. **Urban Studies**, v. 52, n. 4, p. 702-720, 2014. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com.ez48.periodicos.capes.gov.br/doi/abs/10.1177/0042098014528398>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

TARSITANO, R. A.; SANT'ANA, A. L.; ARAÚJO, C. A. M. Análise dos projetos Proinf do Território Andradina, Estado de São Paulo, período 2004 a 2011. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 44-55, maio-jun. 2013. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2013/tec5-0613.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

TONETO JÚNIOR, R. Buchanan e a análise econômica da política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 125-145, dez. 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200007>. Acesso em: 10 dez. 2018.

USP- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano- 1972**. São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 20 out. 2018.

VEIGA, J. E et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. **Texto para discussão**, Brasília: Convênio FIPE-IICA, 2001. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/nead-textos-para-discuss%C3%A3o>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/565>>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. **G & DR**, v. 3, n. 1, p. 123-149, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/22>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

_____. Economia política da qualidade. **RAE**, São Paulo, v. 50, n. 3, p. 338-244, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n3/09.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2018.

VILPOUX, O. F.; LAURINO, J.; CAMPEÃO, P. Papel dos Colegiados no desenvolvimento de uma política de integração territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 12, n. 28, p. 37-67, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75232664003>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo-Território**, v. 9, n. 17, p. 540-573, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/23828/14397>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

WANDERLEY, M. N. B. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014, p. 79-102.

WANDERLEY, M. S. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicação para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013, p. 413-464

WERNER, A. H.; COMBAT, F. A. História “viva” e história “objetivada”: George F. Kennan e o Plano Marshall. **História Social**, Campinas, n. 13, p. 173-191, 2007. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/viewFile/216/208>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

**APÊNDICE A – MODELO DE QUESTIONÁRIO APLICADO AOS COLEGIADOS
TERRITORIAIS DO ESTADO DO PARANÁ**

**Questionário para identificação de práticas de boa governança do colegiado territorial
na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios
Rurais (PRONAT)**

NOME DO TERRITÓRIO: _____

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio
 Indústria
 Educação
 Saúde
 Meio ambiente
 Outro(s). Qual(is)? _____

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- () Sim
 () Não. É maior a participação do poder público.
 () Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- () SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 () Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- () SIM () NÃO

Questão 9- Somente de a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
 () O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 () Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- () SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- () Somente para o PRONAT e PROINF.
 () Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: _____

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

- () SIM () NÃO

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

- () SIM () NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

- () NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário
 () SIM, com o setor de comércio.
 () SIM, com o setor da indústria.
 () SIM, com o setor de serviços.
 () SIM, com o setor de saúde.
 () SIM, com o setor da educação.
 () SIM, com o setor de meio ambiente.
 () SIM, com o setor de assistência social
 () SIM. Outros: _____

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

- () Somente com a coordenação () São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

- () Participa somente o setor agropecuário.
 () Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).
 () Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

- () SIM () NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

- () SIM () NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

- () SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

- () SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

() SIM () NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

- () Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .
 () É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.
 () Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Em relatórios
 () Em formulários específicos
 () Em sistema informatizado
 () Outros. Descreva: _____

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

() SIM () NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.
 () Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)
 () Em relatórios afixados em locais públicos.
 () Outra(s) forma(s). Descreva:

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM () NÃO

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS PELOS 10 COLEGIADOS
TERRITORIAIS PARTICIPANTES DA PESQUISA**

**Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para
identificação de práticas de boa governança na execução do Programa
Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
(PRONAT)**

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: **TERRITÓRIO CAMINHOS DO TIBAGI**

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: **Indicação dos CMDRS de cada município, sendo 2 da sociedade civil e 2 do poder Público. Indígenas, quilombola, Grupo de mulheres (organizados), jovens (organizados) tem cadeira cativa para seus representantes.**

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): **Divulgação para os CMDRS e também para organizações da sociedade civil e poder público**

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- (X) Agropecuária
 () Comércio
 () Indústria
 () Educação
 () Saúde
 () Meio ambiente
 (X) Outro(s). Qual(is)? **ATER Oficial, Sindicatos, Cooperativa de crédito**

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- (X) Sim
 () Não. É maior a participação do poder público.
 () Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- (X) SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 (X) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 () Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- (X) SIM () NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
 (X) O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 () Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- (X) SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- () Somente para o PRONAT e PROINF.

() Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: PNAE, PAA, PRO RURAL – cadeias produtivas

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

() NÃO

(X) SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos: **É feito planejamento anual de reuniões e plenárias**

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

(X) SIM () NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

(X) NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

() SIM, com o setor de comércio.

() SIM, com o setor da indústria.

() SIM, com o setor de serviços.

() SIM, com o setor de saúde.

() SIM, com o setor da educação.

() SIM, com o setor de meio ambiente.

() SIM, com o setor de assistência social

() SIM. Outros: _____

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

() Somente com a coordenação (X) São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

(X) Participa somente o setor agropecuário.

() Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

() Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

(X) SIM () NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

(X) SIM () NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

(X) SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

(X) SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

(X) SIM () NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

() Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

(X) É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

() Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

(X) Em relatórios

() Em formulários específicos

() Em sistema informatizado

() Outros. Descreva: _____

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

(X) SIM () NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

(X) Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

() Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

() Em relatórios afixados em locais públicos.

() Outra(s) forma(s). Descreva:

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

(X) SIM () NÃO

Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: CANTUQUIRIGUAÇU

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio

- () Indústria
 (x) Educação
 (x) Saúde
 () Meio ambiente
 () Outro(s). Qual(is)? _____

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- (x) Sim
 () Não. É maior a participação do poder público.
 () Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- (x) SIM () NÃO **Obs.: o correto seria às vezes**

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 (x) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 () Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- () SIM (x) NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
 () O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 () Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- (x) SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- () Somente para o PRONAT e PROINF.

(x) Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais.
Cite quais: PRÓ RURAL

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

() NÃO

(x) SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos: **O planejamento era realizado a cada dois anos (plano de trabalho) por ocasião da eleição da coordenação.**

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

() SIM

(x) NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

() NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

() SIM, com o setor de comércio.

() SIM, com o setor da indústria.

() SIM, com o setor de serviços.

(x) SIM, com o setor de saúde.

(x) SIM, com o setor da educação.

() SIM, com o setor de meio ambiente.

(x) SIM, com o setor de assistência social

() SIM. Outros: _____

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

(x) Somente com a coordenação

() São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

() Participa somente o setor agropecuário.

(x) Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

() Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

() SIM

(x) NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

() SIM

() NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

() SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

() SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

() SIM (x) NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

() Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

() É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

() Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em relatórios

() Em formulários específicos

() Em sistema informatizado

() Outros. Descreva: _____

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

() SIM (x) NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

() Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

() Em relatórios afixados em locais públicos.

() Outra(s) forma(s). Descreva:

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM (x) NÃO

**Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para
identificação de práticas de boa governança na execução do Programa
Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
(PRONAT)**

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: Centro Sul do Paraná

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- (x) Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 () É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 () Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- (x) Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 () Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 () Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 (x) Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 () Em jornais.
 () Em programas de rádio.
 () Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 () Em editais afixados em locais públicos.
 (x) Outro(s). Descreva qual(is): Por meio de ofícios, pedindo a confirmação da indicação para aqueles que já participam e convidando organizações que ainda não fazem parte.

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- (x) Agropecuária
- (x) Comércio
- () Indústria
- (x) Educação
- (x) Saúde
- (x) Meio ambiente
- (x) Outro(s). Qual(is)? Prefeituras, ATER.

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- () Sim
- () Não. É maior a participação do poder público.
- (x) Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- () SIM
- (x) NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
- () Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
- () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- (x) SIM
- () NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
- (x) O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
- () Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- (x) SIM
- () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

() Somente para o PRONAT e PROINF.

(x) Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais.

Cite quais: Programas estaduais e regionais, porém sempre com foco na agricultura.

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

(x) NÃO

() SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos:

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

() SIM

() NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

() NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

(x) SIM, com o setor de comércio.

() SIM, com o setor da indústria.

() SIM, com o setor de serviços.

(x) SIM, com o setor de saúde.

(x) SIM, com o setor da educação.

(x) SIM, com o setor de meio ambiente.

() SIM, com o setor de assistência social

(x) SIM. Outros: Prefeituras

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

(x) Somente com a coordenação

() São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

() Participa somente o setor agropecuário.

(x) Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

() Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

(x) SIM

() NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

() SIM () NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

() SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

() SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

() SIM () NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

() Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

() É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

() Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em relatórios

() Em formulários específicos

() Em sistema informatizado

() Outros. Descreva: _____

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

() SIM () NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

() Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

() Em relatórios afixados em locais públicos.

() Outra(s) forma(s). Descreva:

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM () NÃO

**Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para
identificação de práticas de boa governança na execução do Programa
Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
(PRONAT)**

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: Entre Rios (Território de Identidade Rural)

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): Em reuniões na Associação de municípios a AMERIOS, do Regional da Emater da Fetaep, onde é debatido assunto.

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio

- Indústria
 Educação
 Saúde
 Meio ambiente
 Outro(s). Qual(is)? _____

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- Sim
 Não. É maior a participação do poder público.
 Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- SIM NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- SIM NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- Não é tomada nenhuma atitude.
 O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- SIM NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- Somente para o PRONAT e PROINF.

() Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: _____

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

(x) NÃO

() SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos:

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

() SIM

() NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

() NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

() SIM, com o setor de comércio.

() SIM, com o setor da indústria.

() SIM, com o setor de serviços.

() SIM, com o setor de saúde.

() SIM, com o setor da educação.

(x) SIM, com o setor de meio ambiente.

() SIM, com o setor de assistência social

() SIM. Outros: _____

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

() Somente com a coordenação

(x) São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

(x) Participa somente o setor agropecuário.

() Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

() Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

(x) SIM

() NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

(x) SIM

() NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

SIM NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

SIM NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

SIM NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

Outra forma. Descreva: Acompanhamento periódico das situações. O Colegiado já interferiu para mudar equipamentos sub utilizados para atender outro município.

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

Em relatórios

Em formulários específicos

Em sistema informatizado

Outros. Descreva: Ata do Colegiado

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

SIM NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

Em relatórios afixados em locais públicos.

Outra(s) forma(s). Descreva:

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

SIM NÃO

Questionário aplicado aos coordenadores dos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: **TERRITORIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO**

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio
 Indústria
 Educação
 Saúde
 Meio ambiente

(**X**) Outro(s). Qual(is)? **MOVIMENTOS SOCIAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- (**X**) Sim
 () Não. É maior a participação do poder público.
 () Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- (**X**) SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- (**X**) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 (**X**) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 (**X**) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 () Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- (**X**) SIM () NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
 (**X**) O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 () Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- (**X**) SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- () Somente para o PRONAT e PROINF.
 (**X**) Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: **DISCUSSÕES/ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS PARA O DESINVOVIMENTO TERRITORIAIS/ EMNDAS/RECURÇOS MUNICIPAIS ETC...**

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

NÃO

SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos:

PLANEJAMENTO SEMESTRAL DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DE CURTO (MOBILIZAÇÃO, REUNIÕES.) E MÉDIO E LONGO PRAZO PARA ATINGIR OS OBJETIVOS DO PTDRS.

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

SIM

NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

SIM, com o setor de comércio.

SIM, com o setor da indústria.

SIM, com o setor de serviços.

SIM, com o setor de saúde.

SIM, com o setor da educação.

SIM, com o setor de meio ambiente.

SIM, com o setor de assistência social

SIM. Outros: **REDE DE COLEGIADOS TERRITORIAIS**

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

Somente com a coordenação

São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

Participa somente o setor agropecuário.

Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

SIM

NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

SIM

NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

SIM () NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

() Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

() Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em relatórios

() Em formulários específicos

() Em sistema informatizado

Outros. Descreva: **ATAS E REUNIÕES DO GRUPO GESTOR**

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

SIM () NÃO (**REUNIÃO DE DIVULGAÇÃO/**

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

() Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

() Em relatórios afixados em locais públicos.

Outra(s) forma(s). Descreva: **REUNIÃO DE DIVULGAÇÃO COM MEMBROS DO CMDRS/ COM MEMBROS DO PODER PUBLICO E SOCIEDADE CIVIL**

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM NÃO (**PREOCUPAÇÃO**

Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: OESTE

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: Aberto a comunidade para analisar os nomes, mas posteriormente existe a indicação por escrito

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): reunião envolvendo os diversos conselhos existentes no município

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio
 Indústria
 Educação

- (x) Saúde
 (x) Meio ambiente
 (x) Outro(s). Qual(is)? Assistência Social

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- (x) Sim
 () Não. É maior a participação do poder público.
 () Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- (x) SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 (x) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 (x) Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- () SIM (x) NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
 () O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 () Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- (x) SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- () Somente para o PRONAT e PROINF.
 (x) Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais.
 Cite quais: Ações de capacitação em conjunto, eventos , propostas enviadas para outros ministérios

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

NÃO

SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos:

Foi realizado 2 edições do Plano de Desenvolvimento do Território com ações propostas para longo prazo

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

SIM NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

SIM, com o setor de comércio.

SIM, com o setor da indústria.

SIM, com o setor de serviços.

SIM, com o setor de saúde.

SIM, com o setor da educação.

SIM, com o setor de meio ambiente.

SIM, com o setor de assistência social

SIM. Outros: _____

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

Somente com a coordenação São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

Participa somente o setor agropecuário.

Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

SIM NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

SIM NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

() SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

() SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

() SIM () NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

() Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

() É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

() Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em relatórios

() Em formulários específicos

() Em sistema informatizado

() Outros. Descreva: Apresentada a situação durante as reuniões do Colegiado

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

() SIM () NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

() Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

() Em relatórios afixados em locais públicos.

() Outra(s) forma(s). Descreva: Reuniões microrregionais com a participação dos conselheiros dos diversos conselhos - CMDRS, Saúde, Assistência, educação . Foi com essas reuniões que decidiram formalizar os consórcios , pois perceberam que só dessa forma conseguiriam recursos para os municípios .

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM () NÃO

Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: Paraná Centro

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- () Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 (x) É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 () Outro. Descreva qual: _____
 - Assembleia Geral Ordinária com Eleição do Grupo Gestor
 - São 38 Instituições: 19 poder público e 19 sociedade civil

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- (x) Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 (x) Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 () Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 (x) Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____
 - A cadeira é da instituição, onde a mesma tem que estar presente em pelo menos 3 municípios.

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 (x) Em jornais.
 (x) Em programas de rádio.
 () Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 (x) Em editais afixados em locais públicos.
 (x) Outro(s). Descreva qual(is): Via Correio eletrônico aos membros e Instituições

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- (x) Agropecuária
 (x) Comércio

- Indústria
- Educação
- Saúde
- Meio ambiente
- Outro(s). Qual(is)? Sindicatos, cooperativas AF, Consórcios.

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- Sim
 - Não. É maior a participação do poder público.
 - Não. É maior a participação da sociedade civil.
- 50% é paritária

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- SIM
- NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
- Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
- Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
- Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
- Outro(s). Descreva qual(is): _____

MDA (capacitação com mais frequência).

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- SIM
- NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- Não é tomada nenhuma atitude.
- O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
- Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- SIM
- NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- Somente para o PRONAT e PROINF.
- Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: Chamada pública, PAA, PNAE, Banco Mundial, Amocentro, Consad Paraná Centro, Consórcios públicos, Universidades, IFPR, ARA.

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

() NÃO

(x) SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos: em conjunto SEBRAE e Sistema (S).

(Plano anual)

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

(x) SIM () NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

() NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

(x) SIM, com o setor de comércio.

(x) SIM, com o setor da indústria.

(x) SIM, com o setor de serviços.

(x) SIM, com o setor de saúde.

(x) SIM, com o setor da educação.

(x) SIM, com o setor de meio ambiente.

(x) SIM, com o setor de assistência social

(x) SIM. Outros: Unicafe PR/ CONSEA PR/ITCG/CAE PR.

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

() Somente com a coordenação

(X) São delegadas para os demais membros

(Câmaras temáticas)

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

() Participa somente o setor agropecuário.

(x) Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

() Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

(x) SIM () NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

(x) SIM () NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

SIM NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

SIM NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

SIM NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

Em relatórios

Em formulários específicos

Em sistema informatizado

Outros. Descreva: _____

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

SIM NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade. (Grupo gestor, câmaras temáticas e municípios)

Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

Em relatórios afixados em locais públicos.

Outra(s) forma(s). Descreva: Assembleias, reuniões ordinárias.

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

SIM NÃO

Internamente: Grupo gestor, Câmaras temáticas, Núcleo Diretivo, Municípios e outros.

Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: Sudoeste do Paraná

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): ter disponibilidade de participar nas atividades e nos debates do Território, comprometendo-se com o encaminhamento das deliberações.

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): Nas reuniões do colegiado, quando todas as entidades são chamadas a participar e discutir quais devem ser os membros representantes de seus setores.

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio
 Indústria
 Educação

- (x) Saúde
 (x) Meio ambiente
 (x) Outro(s). Qual(is)? Presença de organizações e movimentos sociais do campo.

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- (x) Sim
 () Não. É maior a participação do poder público.
 () Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- (x) SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- () Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 (x) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 (x) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 () Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 () Outro(s). Descreva qual(is): Também pela troca de experiências entre os membros do colegiado.

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- (x) SIM () NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- () Não é tomada nenhuma atitude.
 (x) O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 (x) Outra(s). Descreva quais: Não havendo retorno positivo é debatida a possibilidade de substituição do membro, avaliando se é a entidade ou o seu representante que não estão correspondendo.

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- (x) SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- () Somente para o PRONAT e PROINF.
 (x) Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: O debate sobre o fortalecimento da agricultura familiar e sobre as políticas públicas para a agricultura familiar nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

NÃO

SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos:

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

SIM

NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

SIM, com o setor de comércio.

SIM, com o setor da indústria.

SIM, com o setor de serviços.

SIM, com o setor de saúde.

SIM, com o setor da educação.

SIM, com o setor de meio ambiente.

SIM, com o setor de assistência social

SIM. Outros: Organizações do terceiro setor, movimentos e organizações sociais.

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

Somente com a coordenação

São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

Participa somente o setor agropecuário.

Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.). **(e terceiro setor, ONG, organizações e movimento sociais)**

Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

SIM

NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

SIM

NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de

surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

SIM NÃO

(obs.: um dos maiores problemas é a ausência de instrumentos mais concretos de acompanhamento e monitoramento.)

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

SIM NÃO

Obs.: mesma observação acima.

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

SIM NÃO

Obs.: embora haja uma intenção de tornar mais permanente esse monitoramento, há uma grande dificuldade de conseguir acompanhar os projetos, principalmente os mais antigos. Não é justo responder não, mas nem sempre é possível manter um monitoramento permanente, de forma mais eficiente.

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades (com visitas eventuais no caso de identificação de problemas)

Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

Em relatórios

Em formulários específicos

Em sistema informatizado

Outros. Descreva: Nas reuniões e assembleias do colegiado são relatadas as observações e informações, propondo-se as medidas para correção dos problemas. Registro em atas.

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

SIM NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

Em relatórios afixados em locais públicos.

Outra(s) forma(s). Descreva: através dos meios de divulgação das entidades participantes para que as informações cheguem à população.

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM

(x) NÃO

Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: Vale do Ivaí

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- (X) Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 () É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 () Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- (X) Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 () Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 () Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 (X) Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- (X) Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 () Em jornais.
 () Em programas de rádio.
 (X) Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 () Em editais afixados em locais públicos.
 () Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- (X) Agropecuária
 () Comércio
 () Indústria
 (X) Educação
 (X) Saúde
 (X) Meio ambiente

(X) Outro(s). Qual(is)? Vereadores

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

(X) Sim

() Não. É maior a participação do poder público.

() Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

(X) SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.

(X) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.

(X) Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.

(X) Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.

() Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

(X) SIM () NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

() Não é tomada nenhuma atitude.

(X) O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).

() Outra(s). Descreva quais: temos um grupo de whats; incentivamos por e-mail, telefone.

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

(X) SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

() Somente para o PRONAT e PROINF.

(X) Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais.

Cite quais: PRÓRURAL

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

() NÃO

(X) SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos: Anualmente se discute sua atuação nas reuniões que acontecem mensalmente. As mesmas são calendarizadas.

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

SIM NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

SIM, com o setor de comércio.

SIM, com o setor da indústria.

SIM, com o setor de serviços.

SIM, com o setor de saúde.

SIM, com o setor da educação.

SIM, com o setor de meio ambiente.

SIM, com o setor de assistência social

SIM. Outros: Câmaras de Vereadores

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

Somente com a coordenação São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

Participa somente o setor agropecuário.

Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

SIM NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

SIM NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

SIM NÃO

Questionário aplicado aos colegiados territoriais do estado do Paraná para identificação de práticas de boa governança na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Enviado por: Alexandre Augusto Ramos de Faria
Mestrando do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
Email: alexan.faria@hotmail.com

NOME DO TERRITÓRIO: Vale do Ribeira

Questão 1- Como ocorre o processo de composição do colegiado territorial?

- Mediante indicação dos representantes das entidades (públicas e da sociedade civil);
 É um processo aberto a toda comunidade, onde qualquer cidadão tem a possibilidade de participar e fazer parte do colegiado;
 Outro. Descreva qual: _____

Questão 2– Qual(is) o(s) principal(is) critério(s) utilizado(s) para a seleção dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Representar uma entidade ou um segmento importante do território (pública ou da sociedade civil);
 Possuir conhecimentos técnicos que auxiliarão no planejamento das ações territoriais;
 Obrigatoriamente deve ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais (assentados da reforma agrária, silvicultores, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pescadores e extrativistas).
 Não necessita obrigatoriamente ter ligação com a agricultura familiar e/ou demais populações rurais, podendo ser de outros setores (empresarial, comércio, saúde, educação etc.).
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 3- Como é feita a divulgação do processo de escolha dos membros do colegiado territorial? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Não há divulgação pública. As entidades e as prefeituras são consultadas para que indiquem seus representantes.
 Em jornais.
 Em programas de rádio.
 Em reuniões públicas (missas, cultos e outras celebrações).
 Em editais afixados em locais públicos.
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Obs: a divulgação ocorre nas plenárias territoriais, a divulgação nos municípios fica a cargo das entidades que participam do colegiado territorial.

Questão 4- O colegiado territorial possui, dentre os seus membros, representantes de quais setores?

- Agropecuária
 Comércio
 Indústria

- Educação
 Saúde
 Meio ambiente
 Outro(s). Qual(is)? __Serviços de Assistência técnica, _____

Questão 5- A composição do colegiado é equilibrada entre o número de representantes do poder público e o número de representantes da sociedade civil?

- Sim
 Não. É maior a participação do poder público.
 Não. É maior a participação da sociedade civil.

Questão 6- Os membros do colegiado territorial passam por alguma capacitação que os possibilitem compreender os objetivos da política de desenvolvimento territorial?

- SIM () NÃO

Questão 7- Caso a resposta tenha sido SIM na questão anterior, como é realizada essa capacitação? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

- Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo federal.
 Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo governo estadual.
 Por meio de cursos, seminários, encontros ou outros eventos coordenados pelo próprio colegiado territorial.
 Somente por meio de troca de experiências entre os componentes do colegiado.
 Outro(s). Descreva qual(is): _____

Questão 8- O colegiado faz avaliações periódicas sobre a atuação de cada um de seus membros, levando em consideração aspectos como frequência nas reuniões, contribuições técnicas, contribuições políticas, participação ativa na política territorial, entre outros.

- SIM () NÃO

Questão 9- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Qual a atitude do colegiado diante da fraca ou nenhuma atuação de algum(ns) de seus membros?

- Não é tomada nenhuma atitude.
 O colegiado procura motivar/incentivar uma melhor participação desse(s) membros(s).
 Outra(s). Descreva quais: _____

Questão 10- O colegiado territorial possui um regimento interno?

- SIM () NÃO

Questão 11- A atuação do colegiado territorial está direcionada unicamente para o PRONAT e PROINF ou também para outros tipos de ações e programas que busquem o desenvolvimento do território?

- Somente para o PRONAT e PROINF.
 Além do PRONAT e PROINF o colegiado envolve-se com outras ações territoriais. Cite quais: Consórcio intermunicipal de desenvolvimento, SISB SUASA, Planos de desenvolvimento das cadeias produtivas, planos de desenvolvimento integrado de ATER e das cadeias produtivas.

Questão 12- Além das ações contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o colegiado territorial faz um planejamento de ações a serem desenvolvidas no território em curto, médio e longo prazos?

() NÃO

(x) SIM. Descreva como é feito esse planejamento e por quantos anos: planejamento anual

Questão 13- Caso a resposta de questão anterior tenha sido SIM, há um acompanhamento da implementação dessas ações?

(x) SIM () NÃO

Questão 14- O colegiado territorial tem a prática de se comunicar e relacionar com outros setores do território além do agropecuário (comércio, serviços, indústria, saúde, educação etc.)? **PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA**

() NÃO, a comunicação e os relacionamentos ficam restritos ao setor agropecuário

() SIM, com o setor de comércio.

() SIM, com o setor da indústria.

() SIM, com o setor de serviços.

(x) SIM, com o setor de saúde.

(x) SIM, com o setor da educação.

(x) SIM, com o setor de meio ambiente.

() SIM, com o setor de assistência social

() SIM. Outros: _____

Questão 15- As ações do colegiado ficam mais concentradas com a coordenação ou também são delegadas para os demais membros?

() Somente com a coordenação

(x) São delegadas para os demais membros

Questão 16- Quais setores do território participam das discussões durante a elaboração e implantação dos projetos territoriais do PROINF?

() Participa somente o setor agropecuário.

(x) Além do setor agropecuário, ocorre a participação de outros setores (comércio, serviços, educação, saúde, meio ambiente etc.).

() Não ocorrem discussões sobre a elaboração e implantação dos projetos, ficando essas responsabilidades unicamente por conta da coordenação do colegiado.

Questão 17- Durante a elaboração e escolha de projetos que serão contemplados com recursos do PROINF o colegiado territorial avalia possíveis problemas futuros que podem colocar em risco o sucesso desses projetos. (Por exemplo: problemas de gestão do projeto, cenários político e econômico, insuficiência de conhecimento técnico etc.)

(x) SIM () NÃO

Questão 18- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. O colegiado territorial estuda qual o impacto que cada possível problema futuro pode ocasionar ao projeto. (Exemplos: abandono do projeto, aumento do custo, atraso no cronograma etc.)?

(x) SIM () NÃO

Questão 19- Somente se a resposta foi SIM na questão 17. Durante a fase de implantação dos projetos territoriais do PROINF o colegiado territorial procura monitorar a possibilidade de surgimento desses possíveis problemas que foram identificados e que podem colocar em risco os projetos?

() SIM () NÃO

Questão 20- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Caso sejam identificados sinais que indiquem a possibilidade real do surgimento desses problemas, o colegiado territorial adota medidas que visem reduzir os riscos aos projetos?

() SIM () NÃO

Questão 21- O colegiado territorial tem como prática monitorar **permanentemente** os projetos já implantados pelo PROINF, inclusive os mais antigos, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados?

() SIM () NÃO

Questão 22- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é realizado o monitoramento dos projetos?

() Por meio de visitas constantes de membros do colegiado aos projetos .

() É feito à distância, por meio de informações prestadas pelas prefeituras e/ou entidades.

() Outra forma. Descreva: _____

Questão 23- Somente se a resposta foi SIM na questão 21. Como são feitos os registros dos monitoramentos de projetos realizados pelo colegiado? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em relatórios

() Em formulários específicos

() Em sistema informatizado

() Outros. Descreva: _____ ATAS das reuniões _____

Questão 24- O colegiado tem como prática fazer prestação de contas da sua gestão para a população do território?

() SIM () NÃO

Questão 25- Somente se a resposta foi SIM na questão anterior. Como é feita essa prestação de contas da gestão do colegiado para a população do território? (PODE ESCOLHER MAIS DO QUE UMA ÚNICA ALTERNATIVA)

() Em reuniões ou eventos abertos a toda a comunidade.

() Utilizando os meios de comunicação (rádios, jornais, internet etc.)

() Em relatórios afixados em locais públicos.

() Outra(s) forma(s). Descreva:

Questão 26- O colegiado tem como prática avaliar sua imagem perante a população territorial, procurando identificar o grau de satisfação das pessoas com os seus serviços?

() SIM () NÃO

APÊNDICE C – DEMONSTRAÇÃO DO CÁLCULO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA

Colegiado territorial utilizado para a demonstração: Paraná Centro

Tabela C 1 - Pontuação obtida pelo colegiado territorial do Paraná Centro no questionário de identificação de boas práticas de governança

Questionário		
Mecanismos	Nº da questão	Pontos
Liderança	1	0,18
	2	0,18
	3	0,18
	4	0,18
	5	0,18
	6	0,18
	7	0,18
	8	0,18
	9	0,18
	10	0,18
Estratégia	15	0,18
	11	0,4
	12	0,4
	13	0,4
	14	0,4
	16	0,4
Controle	17	0,2
	18	0,2
	19	0,2
	20	0,2
	21	0,2
	22	0,2
	23	0,2
	24	0,2
	25	0,2
	26	0,2
Total		6,0

Fonte: próprio autor (2019).

Tabela C 2 - Repasse de recursos do PRONAT aos municípios do Território Paraná Centro entre 2003 e 2016

Município	Repasses recursos pelo PRONAT
Pitanga	R\$ 3.262.247,00
Santa Maria do Oeste	R\$ 2.518.110,40
Guarapuava	R\$ 1.866.280,00
Iretama	R\$ 1.576.216,10
Laranjal	R\$ 1.052.100,00
Palmital	R\$ 885.040,00
Turvo	R\$ 747.260,40
Nova Tebas	R\$ 701.256,68
Campina do Simão	R\$ 690.516,00
Nova Cantu	R\$ 674.840,00
Cândido de Abreu	R\$ 666.558,00
Rio Branco do Ivaí	R\$ 522.364,00
Mato Rico	R\$ 412.162,00
Boa Ventura de São Roque	R\$ 399.138,00
Rosário do Ivaí	R\$ 365.473,00
Altamira do Paraná	R\$ 277.160,00
Roncador	R\$ 226.880,00
Manoel Ribas	R\$ 189.326,00
Total	R\$ 17.032.927,58

Fonte: <<https://sdr.inf.br/>> (2018).
 Elaboração: próprio autor (2019).

Tabela C 3 - Populações rurais dos municípios do Território Paraná Centro
(em ordem decrescente)

Município	População Rural
Guarapuava	14.335
Pitanga	12.048
Cândido de Abreu	11.903
Turvo	8.763
Santa Maria do Oeste	8.289
Palmital	7.466
Manoel Ribas	6.364
Boa Ventura de São Roque	5.010
Nova Tebas	4.507
Iretama	4.435
Roncador	4.417
Laranjal	4.329
Nova Cantu	3.321
Rio Branco do Ivaí	2.979
Rosário do Ivaí	2.867
Mato Rico	2.861
Campina do Simão	2.688
Altamira do Paraná	2.171
Total	108.753

Município que mais recebeu recursos (Pitanga) está entre os três municípios com maiores populações rurais = **1 ponto**

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010); IparDES (2019).
Elaboração: próprio autor (2019).

Tabela C 4 - IDHMs do Território Paraná Centro (em ordem crescente)

Município	IDHM
Laranjal	0,585
Santa Maria do Oeste	0,609
Cândido de Abreu	0,629
Campina do Simão	0,63
Mato Rico	0,632
Palmital	0,639
Rio Branco do Ivaí	0,64
Nova Tebas	0,651
Boa Ventura de São Roque	0,655
Nova Cantu	0,658
Rosário do Ivaí	0,662
Iretama	0,665
Altamira do Paraná	0,667
Turvo	0,672
Roncador	0,681
Pitanga	0,702
Manoel Ribas	0,716
Guarapuava	0,731

Município que mais recebeu recursos (Pitanga) não está entre os três municípios com os mais baixos IDHMs = **0 ponto**

Fonte: PNUD/IPEA/FJP (2010); Iparides (2019).
Elaboração: próprio autor (2019).

Tabela C 5 - Repasse de recursos do PRONAT aos municípios do Território Paraná Centro entre 2003 e 2016 considerando as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável

Dimensão	Repases recursos PRONAT	%
Econômica	R\$ 12.062.151,58	71
Político-institucional	R\$ 4.167.442,00	25
Sociocultural	R\$ 30.000,00	0
Ambiental	R\$ 653.334,00	4
Total	R\$ 16.912.927,58	100
Outros (sem classificação)	R\$ 120.000,00	

Existência de dimensões contempladas com menos de 5,0% do total de recursos federais repassados ao território ou não contemplada(s) = **0 ponto**

Fonte: <<https://sdr.inf.br/>> (2018).

Elaboração: próprio autor (2019).

$$\text{Índice de Governança (IG)} = Q + M + MD = 6 + (1 + 0) + 0 = 7$$

Classificação da governança: Boa