

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT

Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais

Brasília – DF - Brasil

30 de maio de 2005

SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Miguel Soldatelli Rossetto

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário – MDA

José Humberto Oliveira

Secretário de Desenvolvimento Territorial – SDT

Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais

SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS
02-2005

Publicado pela SDT/MDA em junho de 2005.

Assunto: Desenvolvimento Rural Sustentável; Desenvolvimento Territorial; Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais; Agricultura Familiar e Reforma Agrária; Articulação de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

Documento elaborado pela equipe técnica da SDT com consultores.

Apresentação

Este documento destina-se a orientar a implementação das ações abrangidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, constante do Plano Plurianual 2004-2007, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A orientação estratégica do Governo Federal para esse período direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Nesses marcos, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporar e implementar novas estratégias e critérios para a intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, prioritariamente nos espaços rurais de maior demanda social¹.

O MDA concentra esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário; promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para levar adiante esta última área de atuação, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial definiu como sua missão *“apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”*.

São duas as linhas em que se materializa a estratégia de trabalho desta Secretaria: a implementação de um processo de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados – formada pelos Conselhos

Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial.

Dentro do programa de apoio aos territórios rurais estão as várias ações de suporte aos atores locais, visando garantir que ocorram importantes transformações em cada uma das dimensões do desenvolvimento e que elas contribuam decisivamente para a sua sustentabilidade.

As páginas a seguir têm por objetivo apresentar de maneira sistemática essa estratégia de apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário aos processos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Com isso, espera-se não só melhor instrumentalizar o conjunto de atores do Brasil rural para o uso destas ferramentas e instrumentos, como também favorecer a discussão e o aperfeiçoamento das propostas nele contidas. Na primeira parte, são apresentados os Objetivos, Conceitos fundamentais, Diretrizes e estratégias e a Proposta pedagógica do Programa. Na segunda parte, são apresentadas as Metas, os Resultados esperados e o Processo de monitoramento e avaliação.

Humberto Oliveira
Secretário de Desenvolvimento Territorial-MDA

¹ Demanda social representa a incidência de população rural caracterizada como agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, pescadores e extrativistas artesanais, famílias assentadas pela reforma agrária ou grupos de trabalhadores rurais que postulam acesso à terra, mobilizados ou não.

Conteúdo

| | |
|---|-----------|
| PARTE I - Fundamentos do Desenvolvimento Territorial | 7 |
| 1 Objetivos da Estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais | 7 |
| 1.1 Objetivo Geral | 7 |
| 1.2 Objetivos Específicos | 7 |
| 2 Conceitos Fundamentais | 7 |
| 2.1 Território | 7 |
| 2.2 Abordagem territorial | 8 |
| 2.3 Capital Social | 9 |
| 2.4 Gestão social | 10 |
| 2.5 Empoderamento | 11 |
| 2.6 Institucionalidades | 11 |
| 3 Diretrizes e Estratégias | 12 |
| 3.1 Diretrizes | 12 |
| 3.2 Estratégias de implementação | 13 |
| PARTE II - Estratégia de apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais | 16 |
| 1 Metas | 16 |
| 1.1 Seleção e priorização dos territórios | 16 |
| 1.2 Metas de territórios | 17 |
| 2 Resultados a alcançar | 18 |
| 2.1 Fortalecimento da gestão social | 18 |
| 2.2 Fortalecimento das redes sociais de cooperação | 20 |
| 2.3 Dinamização econômica nos territórios rurais | 21 |
| 2.4 Articulação de políticas públicas | 21 |
| 3 Instrumentos para o planejamento e a gestão territorial | 22 |
| 3.1 Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável | 22 |
| 3.2 Projetos específicos dos territórios | 23 |
| 4 Monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do Programa | 25 |
| 5 Organização da Secretaria de Desenvolvimento Territorial | 26 |

1 Objetivos da Estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais

A Estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais vem sendo implementada desde 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desde então tem-se procurado desenhar um conjunto de ações, orientadas pelos seguintes objetivos.

1.1 Objetivo Geral

Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.

1.2 Objetivos Específicos

Promover e apoiar:

- a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais;
- o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento

sustentável, a autonomia e a participação social;

- iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos;
- a implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com eqüidade social.

2. Conceitos Fundamentais

Antes de passar à exposição das ações de apoio voltadas para atingir os objetivos apresentados, é importante recuperar alguns conceitos e idéias fundamentais que dão suporte a esta estratégia².

2.1 Território

O conceito adotado define território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e

² Para uma apresentação mais detida das bases conceituais dessas estratégias, consultar SDT/MDA (2005). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília/DF.

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.”⁸

2.2 Abordagem territorial

Adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos. Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento³.

Mas a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de

desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para 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.

É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e a co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social.

Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Para bem além disso, é preciso entender os

³ Sobre a dimensão territorial e o debate sobre desenvolvimento ver entre outros Favareto et al (2005), *Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial – Notas Conceituais, Metodologia e Resultados Iniciais*. Plural/MTE/ESSP. São Paulo/Brasília, Abramovay, Ricardo (2003). O Capital Social dos Territórios – Repensando o Desenvolvimento Rural. In: Abramovay (2003). *O Futuro das Regiões Rurais*. Porto Alegre: ed. UFRGS.

processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

- Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- Dimensão Sociocultural: maior eqüidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

2.3 Capital Social

Nesta abordagem do desenvolvimento, o capital social dos territórios adquire um peso

relevante. Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações.

Nos últimos anos, tem havido um crescente número de estudos e de iniciativas de políticas públicas que se apóiam na idéia de capital social. Pode-se dizer que há várias formas de manifestação do capital social, que devem ser identificadas e compreendidas em cada território para que possam ser a base de iniciativas de promoção do desenvolvimento:

- o capital social de grupos e indivíduos – envolve relações de reciprocidade baseadas na proximidade geográfica ou social das pessoas como parentesco e vizinhança;
- o capital social de comunidades - envolve relações de confiança e cooperação fundadas em identidades coletivas de grupos sociais específicos como uma comunidade de agricultores, ou quilombolas que atuam gerando benefícios de alguma maneira compartilhados;
- o capital social externo – traduz-se em relações com pessoas e grupos externos ao território, mobilizando recursos

cognitivos, materiais, financeiros, não disponíveis localmente e que são vitais para os processos de desenvolvimento.

Essas três formas de manifestação do capital social são fundamentais para a conformação da identidade territorial, que é, por sua vez, um vetor decisivo da estruturação de um projeto de futuro. É isso que pode garantir o elemento aglutinador capaz de sustentar a mobilização e organização dos agentes e dos fatores locais, seu engajamento em modalidades de gestão social das iniciativas desenhadas, até se alcançar a desejada melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

2.4 Gestão social

Por gestão social, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território.

Trata-se de uma idéia que pretende ir além das duas modalidades de gestão que tem orientado a formatação de políticas públicas para o desenvolvimento. Através da prática da gestão social, há uma clara contraposição à lógica vertical e descendente de planejamento, onde cabe às instâncias centrais de governo o desenho das iniciativas, e à população local o envolvimento em sua implementação. Ao

contrário, aqui a primazia cabe aos processos ascendentes, com claro protagonismo dos agentes locais. Em segundo lugar, a idéia de gestão social vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, que orienta muitas das atribuições estabelecidas para conselhos e fóruns locais. O que se pretende, em suma, é que as forças sociais dos territórios desempenhem, em processos concentrados de organização dos fatores locais, o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços. O elemento crucial dessa concepção está na afirmação de que, sem o envolvimento pleno e ativo dessas forças sociais, qualquer iniciativa voltada para a promoção do desenvolvimento irá sofrer problemas de aderência ao cotidiano das pessoas, das instituições, das economias locais. É por isso que a gestão social se constitui num referencial incontornável para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável.

Os processos de gestão social precisam, para tanto, se apoiar no capital social dos territórios, nos laços de identidade, de confiança e de colaboração que há entre as forças locais. E, onde isso é frágil ou não existe, é preciso criar espaços e condições para gerar o aprendizado e o esforço de identificação de complementaridades capazes de por em diálogo os diferentes agentes, fazer confluir suas perspectivas individuais, tatear e construir convergências onde há isolamento e fragmentação, formar esse capital social, enfim.

Essas relações devem, gradativamente, evoluir para a formação de arranjos entre grupos, organizações e instituições - os arranjos institucionais -, e para espaços cada vez mais estáveis e formalizados de concentração – os

fóruns e institucionalidades locais. Isso é importante para galvanizar e sedimentar os avanços alcançados e para conferir um maior grau de organização dessas forças locais na gestão das políticas e dos processos de desenvolvimento. A experiência recente no Brasil e em outros países do mundo tem demonstrado que essa é a melhor maneira de ampliar a eficácia e a eficiência de políticas públicas, de aproximar as demandas sociais dos investimentos governamentais, de estabelecer sinergias entre as iniciativas privadas e de Estado⁴.

2.5 Empoderamento

A idéia de gestão social pressupõe a existência de atores sociais e de gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação das barreiras e constrangimentos a que esse futuro se concretize. No entanto, as competências e habilidades demandadas por essa função nem sempre são dadas. Por isso, é preciso que o empoderamento dos atores e instituições seja uma preocupação presente.

O empoderamento da sociedade deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, aperfeiçoando as relações vigentes entre o Estado e a sociedade, o que implica uma revisão dos deveres e das obrigações, papéis e atribuições, formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações.

2.6 Institucionalidades

É comum que a sociedade civil se mobilize por interesses específicos, buscando soluções e encaminhamentos que, na grande maioria dos casos, envolvem a ação governamental. Esses interesses individuais ou de grupos precisam evoluir para formas estáveis de consulta, articulação e deliberação. É nesses espaços que precisam ser feitos os exercícios de diálogo, negociação, superação de tensionamentos e divergências, priorização e estabelecimento de complementaridades entre as perspectivas dos diferentes atores, de maneira que a pulverização e a fragmentação inicialmente existentes dêem origem a um projeto coeso, mas diversificado, baseado nos ganhos mútuos aos diferentes grupos sociais. Isso implica desejável formalização de estruturas públicas capazes de propiciar a gestão social das políticas e processos de desenvolvimento dos territórios.

Institucionalidades territoriais são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento. As estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais poderão se apoiar em espaços já existentes, quando eles atenderem aos requisitos de permeabilidade ao conjunto de forças locais e de sensibilidade para o estabelecimento de processos concentrados de convergência de ações entre os agentes

⁴ Ver a respeito Dowbor, L. (1999). *Gestão Social e Transformação da Sociedade*. São Paulo.

públicos e privados, ou, onde tal situação não existir, orientar-se para a criação de novos espaços.

Essas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo o entendimento dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de gestão social em processos de planejamento ascendente.

3. Diretrizes e Estratégias

As referências conceituais da abordagem territorial se traduzem em uma série de diretrizes e estratégias de implementação.

3.1 Diretrizes

As estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais têm como diretrizes para a sua implementação nos territórios:

Diretrizes Gerais do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais:

- 3.1.1. adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;*
- 3.1.2. compreender o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;*

- 3.1.3. entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;*
- 3.1.4. valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;*
- 3.1.5. adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;*
- 3.1.6. estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;*
- 3.1.7. atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;*
- 3.1.8. estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das*

políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas, que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;

- 3.1.9. priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados;
- 3.1.10. incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas;
- 3.1.11. incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária.

3.2 Estratégias de implementação

3.2.1 Articulação

As estratégias adotadas refletem uma especial atenção à articulação de políticas públicas e iniciativas privadas em todos os níveis, procurando convergências com ações que envolvam instrumentos capazes de atender às demandas dos territórios rurais. Pretende-se que essa articulação se materialize em

planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável, em institucionalidades territoriais capazes de fazer a gestão social destas iniciativas, e em políticas públicas articuladas que dêem suporte à implementação do PTDRS.

Fora do âmbito local, essas estratégias implicam igualmente a participação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário nos espaços nacionais e regionais de coordenação e gestão de políticas públicas, buscando também ampliar a compreensão e a adoção dos fundamentos da abordagem territorial junto a outras instâncias de governo através, por exemplo, da formulação de acordos de cooperação. Ao promover essas articulações de políticas, a SDT/MDA procura oferecer, como principal diferencial aos eventuais parceiros, oportunidades de incrementar a eficácia de políticas e iniciativas por eles desenhadas através da qualificação propiciada pelas formas de gestão social instaladas no território, em suma, a oportunidade de territorializar políticas públicas dentro de processos ordenados e ordenadores.

No âmbito da própria SDT/MDA, especificamente, trabalha-se com prioridade para acordos e contratos celebrados com entidades públicas e sociais dos territórios. Dessa forma pretende-se ampliar o envolvimento com processos em curso na região, fortalecendo tais iniciativas e contribuindo para melhorar a capacitação técnica e institucional necessárias à gestão compartilhada do desenvolvimento.

3.2.2 Órgãos colegiados

Outro elemento fundamental da estratégia de desenvolvimento territorial é o apoio constante aos organismos colegiados de desenvolvimento rural, que congregam atores sociais e gestores públicos nos níveis federal, estadual, municipal e territorial. Essas instâncias repercutem eventuais tensões e potenciais conflitos de interesses, mas também representam oportunidades para a prática democrática, para a busca de convergências, para a transparência pública e a gestão social.

Toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais está baseada na busca do pleno funcionamento desses espaços. É assim que se pretende fortalecer institucionalidades participativas e estáveis, capazes de gerir, a longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais. Hoje, todas as políticas sob gerência da SDT/MDA já passam necessariamente pela discussão e aprovação nessas instâncias. Espera-se que, gradativamente, elas assumam poder de gestão sobre um conjunto cada vez maior de políticas e processos necessários à promoção do desenvolvimento rural.

3.3.3 Planejamento e gestão participativos

As estratégias de promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foram projetadas para um horizonte de tempo de cerca de 15 anos consecutivos em cada território, em três ciclos de implementação. Para cumprir esse ciclo nos 450 territórios rurais que se presume existirem no Brasil esta iniciativa deverá vigorar no curso de pouco mais de 30 anos. Embora possa parecer muito tempo, trata-se de uma projeção realista, já que

o desenvolvimento é, em geral, resultado da sedimentação de processos que ocorrem em dinâmicas de longo prazo. A intensidade e a natureza das ações desencadeadas, naturalmente se modificarão a cada ciclo segundo os resultados e avanços evidenciados em cada território.

Cada ciclo da estratégia de desenvolvimento territorial compõe-se de três fases onde estão intercalados períodos de atuação direta e intensificada das políticas de promoção ao desenvolvimento territorial (oferta), com períodos de acompanhamento e suporte aos territórios (auto-organização), quando os territórios deverão agir realizando as atividades planejadas. Para cada uma dessas fases está prevista a efetivação de determinados resultados.

Na primeira fase, a ênfase recai sobre a preparação do território para o processo de construção do Plano Territorial e para a projeção de ações imediatas com visão estratégica. Nessa fase, se destaca a mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais: uma primeira aproximação de um diagnóstico geral. Promovem-se investimentos em infra-estruturas e serviços públicos, apóia-se a formação de institucionalidades para a gestão territorial, a formulação de iniciativas ajustadas às características do território visando à dinamização da economia através da organização, da inovação e da diversificação.

Na segunda fase, ocorre o processo de planificação do território propriamente dito, com ações como o diagnóstico participativo, elaboração de uma visão de futuro, definição do eixo aglutinador, construção do Plano Territorial, com estratégias, ações e

instrumentos de médio prazo, e a formulação dos projetos territoriais específicos, relacionados à materialização do plano em iniciativas concretas. Com isso, espera-se colher o fortalecimento das institucionalidades criadas ou identificadas na primeira fase, o desenvolvimento do capital social, a consolidação da gestão social e o incremento das capacidades territoriais.

Nesse momento, o diagnóstico, o prognóstico e a visão de futuro, constituem-se em elementos estruturantes do eixo aglutinador do território, que assume a posição de principal elemento de convergência de iniciativas. O eixo aglutinador deve espelhar a visão de futuro – o que o território pretende ser e o caminho para alcançar esse desejo – e ser o principal elemento de articulação de políticas públicas, pois ele deverá determinar uma reduzida agenda de projetos específicos territoriais a ser ampliada no futuro, que concretize seus objetivos. Esses projetos, por sua vez, devem operar diferentes fontes de recursos, sempre tendo em vista agregar aportes às iniciativas desenhadas.

Na terceira fase, inicia-se a execução dos projetos e a concretização gradual do plano, havendo continuamente atividades de monitoramento e avaliação. Amplia-se a afirmação da identidade e da representatividade do território, possibilitando, cada vez mais, parcerias externas, participação em redes, cooperação interterritorial.

Os dois ciclos de implementação subseqüentes, de cerca de dez anos, buscam consolidar as instâncias de gestão social, as redes territoriais de serviços e apoiar o aprofundamento da inovação tecnológica e gerencial, contribuindo para um ambiente de diversificação de atividades econômicas e inclusão social. Nesses ciclos são promovidas ações que consolidem uma série de inter-relações dentro e fora do território, fortalecendo o capital social e ampliando as capacidades locais.

3.3.4 Desenvolvimento de competências

Durante o processo de atuação nos territórios, diversas iniciativas de capacitação e desenvolvimento de competências dos agentes locais são apoiadas. Primeiramente, o próprio processo de planejamento e gestão procura estabelecer uma dinâmica pedagógica de aprendizagem e prática. Adicionalmente, são também promovidos processos de aproximação entre centros acadêmicos e instituições de pesquisa de referência e os territórios, favorecendo a realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão, cooperação técnica e institucional. Desta aproximação esperam-se resultados imediatos e de longo prazo, pois diversas necessidades dos territórios poderão ser cobertas pelos trabalhos acadêmicos realizados nessas instituições com enraizamento local.

Estratégia de apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

As referências conceituais apresentadas no Capítulo anterior orientam a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais apresentadas a seguir.

1 Metas

Fundamentada em uma diretriz processual de longo prazo, a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais trabalha com objetivos progressivos na promoção e apoio ao processo de desenvolvimento territorial sustentável. Algumas etapas estruturais são apresentadas a seguir.

1.1 Seleção e priorização dos territórios

As metas da estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foram definidas segundo uma estimativa dos territórios rurais existentes no Brasil. Para tanto, buscou-se uma caracterização mais aperfeiçoada desses territórios, diferente, portanto, do critério adotado nas estatísticas oficiais. Em seguida, foram definidos procedimentos para a priorização de territórios dentro deste universo. Em linhas gerais, os parâmetros adotados podem ser assim resumidos:

- Caracterização geral dos territórios rurais existentes⁵, através da base de informa-

ções secundárias, geopolíticas e demográficas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil.

- Nessa caracterização são identificados três grupos de territórios: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Estes últimos foram definidos como sendo aqueles que se identifiquem dentre microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes. Foram preliminarmente identificados, ao todo, cerca de 450 “aglomerados municipais com características rurais, 80 com características intermediárias entre urbano e rural e 20 com perfil essencialmente urbano.
- Priorização a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por

⁵ Para esta caracterização foram utilizadas as seguintes fontes de referências: VEIGA, José Eli et al. (2001), *O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Série Textos para Discussão n. 1. Brasília: Nead. e IBGE/IPEA/Nesur-Unicamp (1999) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Campinas: IE/Unicamp.

programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não.

- Ordenamento considerando-se critérios dialogados com os governos estaduais e a sociedade civil local. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são os fóruns preferenciais para esse ordenamento. Os critérios adotados foram: densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional.

Como estes parâmetros e critérios, a estratégia de apoio buscou definir claramente o universo total de referência – os territórios rurais – o que foi feito de maneira inovadora: estabelecer referências que permitissem chegar às regiões mais necessitadas e valorizar iniciativas já em curso visando aumentar a eficácia dos recursos investidos.

Tudo isso em diálogo estreito com as forças locais e com as instâncias colegiadas estabelecidas.

Respeitando tais referências, ao longo do ano de 2003, primeiro ano de implementação dessa estratégia, foram selecionados e homologados, nos Conselhos Estaduais de 20 estados brasileiros, um total de 40 territórios, abrangendo cerca de 800 municípios. Em 2004, cobrindo todas as Unidades da Federação, foram agregados mais 50 territórios, alcançando cerca de 1.500 municípios.

1.2 Metas de territórios

O ciclo completo da estratégia preconizada prevê a implementação de políticas e instrumentos de apoio nos 450 territórios rurais potencialmente existentes, ao longo de 32 anos. Para o período 2004-2007, as metas negociadas envolvem diversas ações e investimentos em cerca de 190 territórios rurais, abrangendo cerca de 2.600 mil municípios, atendendo pouco menos de 50% da demanda social (público prioritário) do MDA.

| Territórios rurais atendidos pelo Programa | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Meta do ano | 40 | 10 | 40 | 50 |
| Acumulado de anos anteriores | 50 | 90 | 100 | 140 |
| Total | 90 | 100 | 140 | 190 |

**QUADRO RESUMO DOS TERRITÓRIOS RURAIS EM ATENDIMENTO
PELO PROGRAMA***

| | Brasil | Territórios Rurais apoiados | Territórios/Brasil % |
|----------------------------------|-------------|-----------------------------|----------------------|
| Agricultores Familiares | 4.139.369 | 1.511.474 | 36,51 |
| Famílias Assentadas | 537.618 | 271.877 | 50,57 |
| Famílias buscando acesso à terra | 219.688 | 94.863 | 43,18 |
| Demandas Sociais MDA | 4.896.675 | 1.878.214 | 38,36 |
| População Total | 169.802.570 | 33.447.869 | 19,70 |
| Área (Km2) | 8.502.119 | 2.482.874,04 | 29,20 |
| Municípios | 5.561 | 1565 | 28,14 |

*Dados atualizados em 25/01/2005

2 Resultados a alcançar

O alcance dos processos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais depende, além de fatores externos às estratégias de apoio levadas adiante pela SDT/MDA, de um conjunto de ações que incidem sobre eixos centrais de intervenção que se constituem em “áreas de resultados” do programa. Daí a importância de que as ações a serem desencadeadas, organizadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável a ser elaborado em cada local, não fiquem restritas a essas estratégias de apoio.

Por isso, mais importante do que estabelecer objetivos específicos que teriam que ser excessivamente genéricos para dar conta da heterogeneidade dos territórios, as estratégias de apoio definem quatro áreas de resultados a serem impactadas com as iniciativas desenhadas. São elas: a Gestão social dos

territórios, o fortalecimento do capital social; a dinamização econômica dos territórios rurais, e a integração de políticas públicas. A seguir são apresentados os resultados esperados em cada uma dessas áreas.

2.1 Fortalecimento da gestão social

O desenvolvimento sustentável dos territórios rurais também pode ser visto como uma estratégia de concertação social sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região numa direção que permita a geração de riquezas com inclusão social. A experiência brasileira e internacional tem demonstrado a importância do surgimento, no território, de espaços de discussão sobre os rumos do seu futuro, de maneira a orientar a iniciativa dos diferentes atores. Esses espaços, como foi dito anteriormente, podem se configurar formalmente como consórcios,

fóruns, conselhos, comitês, agências, organizações sociais de interesse público, adquirindo maior ou menor formalidade e capacidade deliberativa, normativa e gerencial a depender do histórico e das condições de cada território.

A estratégia de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais não propõe uma ou outra forma específica de institucionalidade local para a gestão do desenvolvimento. Em vez dessa rigidez, são enfatizadas algumas referências para que esses espaços possam, de fato, exprimir a capacidade de gestão social do próprio território.

A constituição de espaços de participação popular é um requisito fundamental, importante para que se amplie a participação da população que é, ao final, a principal referência a guiar as iniciativas de desenvolvimento territorial. Além da participação popular, é preciso criar mecanismos para fazer com que a diversidade de atores locais esteja também presente. Somente assim pode-se fazer convergir os interesses individuais e fazer destes instrumentos “espaços de projeto”. Isso terá maior êxito à medida que esses espaços evoluam da participação pontual ou formal para uma verdadeira institucionalidade capaz de deliberar e construir pactos que orientem a ação desses agentes individuais.

Nos territórios onde tais institucionalidades não existem, ou onde elas não atendem aos requisitos citados, a SDT/MDA sugere a formação de CIATs – Comissões de Implantação de Ações Territoriais. Esta comissão deve ter um caráter transitório, encarregando-se de liderar e conduzir o processo de construção e consolidação de uma

institucionalidade mais estável e melhor formalizada, genericamente denominadas de “colegiados de desenvolvimento territorial”.

Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável são outro instrumento fundamental para a gestão social. Se elaborado com permeabilidade às opiniões e ao envolvimento dos atores locais, e se conduzido de maneira competente, ele poderá conter as referências gerais para as iniciativas voltadas ao desenvolvimento territorial, que irão se materializar nas iniciativas e nos projetos específicos do território.

Em torno de cada projeto específico devem aglutinar-se as instituições capazes de implementar ou dar suporte às ações neles previstas. Esses arranjos institucionais devem envolver redes de organizações, movimentos, instituições públicas e privadas, formando um desenho ao mesmo tempo complexo e flexível.

Institucionalidades territoriais, planos territoriais, projetos específicos e arranjos institucionais são, portanto, peças fundamentais da estratégia local de desenvolvimento territorial, cuja capacidade real de repercutir sobre o futuro do território tem que ser dada, de um lado, por sua consistência e coerência lógica, e de outro, pelo efetivo envolvimento e aderência dos atores locais através da prática permanente da gestão social.

2.2 Fortalecimento das redes sociais de cooperação

Como rede de relações que podem ser mobilizadas visando determinado fim, o capital social é um elemento que pode contribuir decisivamente para a consolidação de

determinadas condições necessárias aos processos de desenvolvimento dos territórios rurais. Ele pode ampliar os recursos disponíveis a serem investidos nas iniciativas de desenvolvimento, pode garantir maior coerência e adesão dos atores locais àquilo que venha a ser proposto e pactuado, pode otimizar iniciativas individuais e coletivas aumentando seu grau de eficiência. Tudo isso é absolutamente necessário à formulação, implementação e gestão de planos de desenvolvimento sustentável.

O fortalecimento do capital social se dá por intermédio do resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, colocando-o como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, de solidariedade e da cooperação, ampliando as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, expandindo e fortalecendo as relações de cooperação interterritorial e a competitividade sistêmica do território.

Mas o emprego objetivo do capital social depende, em grande medida, das competências e habilidades humanas em identificar e mobilizar essas redes de relações sociais, o que nem sempre é algo óbvio. Muitas vezes essas relações passam ao largo dos canais instituídos e residem nos subterrâneos da vida social local. Outras vezes, essas redes de colaboração estão bloqueadas por formas de exclusão e conflitos que precisam ser contornados para que as disputas e divergências dêem espaço às confluências e à concertação de interesses e objetivos.

Por tratar-se não raramente de territórios marcados por baixo dinamismo econômico e ausência de instituições de tecnologia e

pesquisa apropriadas, além das relações entre agentes internos ao território, muitas vezes, será necessário também ampliar o leque de relações para agentes externos ao local. O que é ainda mais difícil, pois muitas vezes esses agentes não contam com um histórico anterior de vínculos com o local em questão.

Por isso, para a promoção e fortalecimento do desenvolvimento do capital social, na forma de redes sociais de cooperação, serão apoiadas iniciativas que favoreçam o incremento da capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, bem como o empoderamento das comunidades envolvidas com o plano territorial. Isso passa tanto pelo papel articulador da institucionalidade gestora do território como pela densidade e extensão dos arranjos institucionais que forem através dela criados.

Espera-se que, após o período de mobilização e articulação das forças locais, tenha-se conseguido o envolvimento de um número significativo de agentes e comunidades locais, ampliado as capacidades do território para além das habilidades tradicionalmente mobilizadas, sedimentado essas inovações em acordos duradouros orientados pela visão de futuro expressa no Plano Territorial.

2.3 Dinamização econômica nos territórios rurais

Esta terceira área de resultados igualmente se apóia nas idéias de participação, confiança, solidariedade e cooperação. É sobre esses componentes que se articulam as redes de cooperação, a concepção de cadeias e de arranjos produtivos, o agrupamento de setores e de empresas, a criação de distritos industriais e agroindustriais. A dinamização econômica é

vista aqui não como o mero resultado da aplicação de recursos financeiros em determinado ramo produtivo, mas sim, como a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais.

O espaço econômico deve ser compreendido como um todo articulado em movimentos que facilitam ou dificultam a inclusão dos diferentes segmentos sociais, como produtores, consumidores, ou ambos. Esse espaço deve se integrar por meio de redes que favoreçam o diálogo entre atividades rurais e urbanas, agrícolas e não-agrícolas, mantendo-se o compromisso com a geração de ocupações produtivas, com a ampliação das oportunidades aos agricultores familiares, às organizações associativas e cooperativas, às micro e pequenas empresas. No mesmo sentido, é muito importante a promoção de iniciativas que busquem desenvolver tecnologias e sistemas de gestão que sejam compatíveis com a utilização sustentável dos recursos e potencialidades do território e ao seu estágio de desenvolvimento.

Uma estratégia de desenvolvimento territorial deve enfatizar a melhoria da qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas e a inovação tecnológica e gerencial, como caminhos para se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica ou territorial. Deve destacar também o uso de tecnologias que demandem maior ocupação das pessoas em atividades

produtivas, mas com atenção à qualidade de vida dos trabalhadores e aos seus direitos trabalhistas, sociais e previdenciários.

Assim, renda e remuneração digna do trabalho assumem o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, bem como atribuir à inclusão econômica a função de resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão.

Espera-se, com este leque amplo de iniciativas, que, à medida que amadureçam as condições de articulação das forças dos territórios, aumente o número de empreendimentos locais; ampliem-se as oportunidades para pessoas e grupos sociais locais; que sejam introduzidas inovações em produtos e serviços, situações, enfim, que apontem para uma maior dinamização econômica desses territórios.

2.4 Articulação de políticas públicas

A possibilidade de articulação interinstitucional está diretamente ligada à capacidade de gerar um ambiente inovador para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, através do acesso a serviços e recursos que possam materializar os resultados do trabalho, garantindo tanto a geração de riqueza quanto sua apropriação mais equitativa. Esse ambiente de instituições e políticas visa apoiar os sistemas produtivos locais, principalmente aqueles formados por (ou que envolvem diretamente ou indiretamente) agricultores familiares, agricultores sem-terra, micro e pequenos empreendedores.

As instituições públicas têm a missão original de gerenciar o patrimônio público e de animar os processos de concertação rumo ao

desenvolvimento. Sua ação permite desenvolver o capital social, criando um contexto de fomento às iniciativas empreendedoras, por meio da cooperação e da articulação interinstitucional. Trata-se de possibilitar o acesso a serviços inovadores - financeiros, de informação, tecnológicos, de capacitação e de apoio, que facilitem e apóiem a formação de redes de cooperação.

As articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos espaços – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento, parcerias, arranjos institucionais –, com autonomia, representatividade e legitimidade. Também permite uma integração vertical, rompendo as visões normalmente predominantes nas políticas públicas, que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais.

A articulação de políticas públicas é, portanto, o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela se mostra necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder.

Assim como nas demais áreas, espera-se que as iniciativas de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais consigam, efetivamente, articular políticas oriundas de diferentes níveis e governo, e de diferentes estruturas governamentais (secretarias, ministérios e programas), em torno de objetivos comuns e referenciados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.

3 Instrumentos para o planejamento e a gestão territorial

As estratégias apresentadas e os resultados pretendidos demandam alguns instrumentos para sua concretização. Entre outros, são fundamentais o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, os projetos específicos dos territórios, e o monitoramento e avaliação das iniciativas.

3.1 Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável

O processo de construção do plano territorial de desenvolvimento organiza as discussões, proposições e decisões em torno dos desafios a serem enfrentados e resultados a serem alcançados. Seu processo transita pela reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades, as fragilidades e oportunidades, procurando objetivar iniciativas na forma de projetos que concretizem a “visão de futuro” concertada. Para tanto, é necessário que seja percorrido o itinerário do processo político e do processo técnico, para os quais deverão ser mobilizados, sensibilizados e capacitados os atores sociais do território.

O plano não é caracterizado apenas pelo documento que o representa, mas sim, como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais. Espera-se, assim, que o plano territorial apresente algumas características fundamentais para sua legitimidade:

- constituir-se como instrumento de gestão do desenvolvimento territorial, garan-

tindo flexibilidade para os ajustes pertinentes;

- ter sido constituído de forma participativa e, assim, ser fortemente apropriado pelos atores territoriais;
- ter caráter multidimensional e multisetorial, oferecendo as condições necessárias para a atração de investimentos diversos e com características inovadoras;
- assumir mecanismos de monitoramento e avaliação a partir de informações geradas nos territórios, de forma a efetivar um processo contínuo de revisão, amadurecimento e aperfeiçoamento de suas diretrizes e propostas.

3.2 Projetos específicos dos territórios

O Programa prevê a disponibilização de recursos para financiamento parcial de projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social ou institucional, ou a resultante de combinações entre eles, todos a serem analisados e atendidos, sob critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito, pelas diversas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por outros parceiros estratégicos.

Esses projetos deverão constar do plano territorial e serem apresentados à SDT, ou a outros parceiros institucionais, para avaliação e verificação de possibilidades de financiamento, segundo os critérios próprios de cada programa.

Dentre os instrumentos de governabilidade da SDT/MDA destacam-se:

3.2.1 Infra-estrutura e serviços territoriais

A SDT/MDA assumiu em 2003 a execução do Programa Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais, que em 2005 foi incorporado ao Plano Plurianual 2004-2007, como uma ação denominada “Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Serviços em Territórios Rurais”. Esses recursos são destinados pelo Orçamento Geral da União a investimentos em infra-estrutura e serviços públicos, orientados pelos planos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e operacionalizados através de convênios com a Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste do Brasil.

A implementação dos projetos que compõem os planos territoriais se dá por intermédio das parcerias com Prefeituras e Governos Estaduais (para todos os tipos de projetos), além dos movimentos sociais e ONGs, para os casos de prestação de serviços. A SDT/MDA disponibiliza um volume anual de recursos para cada território aplicar em projetos de infra-estrutura e serviços territoriais. Esses projetos deverão estar necessariamente vinculados ao eixo aglutinador do plano territorial e seus projetos estruturantes, além de obedecer aos critérios adotados, sendo discutidos e priorizados pelos atores locais.

3.2.2 Capacitação

A SDT/MDA disporá de recursos para implementar ações de capacitação e formação de atores territoriais, gestores públicos, agentes de desenvolvimento e integrantes das entidades colegiadas de diversos níveis, segundo as necessidades evidenciadas no plano territorial, durante os cinco anos que compõem a primeira fase do Programa. Essas ações de capacitação serão adaptadas aos papéis que

cada grupo de atores desempenha, devendo se responsabilizar parte das demandas evidenciadas, já que diversos parceiros institucionais disponibilizam também recursos para capacitação através de outros programas.

3.2.3 Apoio às entidades associativas e cooperativas

A dinamização econômica dos territórios passa por diversos segmentos das cadeias produtivas e por diversos setores. Além dos aspectos relativos aos próprios processos produtivos, a maioria dos agricultores e pequenos empreendedores necessita de serviços que lhes possibilitem agregar valor à produção e obter recursos e informações, para que possam almejar o acesso a mercados cuja renda permita o consumo dos seus produtos.

A SDT/MDA destina recursos para apoiar iniciativas dos agricultores familiares que lhes facilite o acesso a esses e a outros serviços, principalmente através de associações e de cooperativas, sendo necessário que sejam apresentados projetos inovadores, associativos e demonstrativos de organização social e econômica, coerentes com o eixo aglutinador que preside cada plano territorial.

3.2.4 Apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios

Similarmente ao item anterior, compreende-se que a inserção social somente ocorrerá de maneira sustentada se vier apoiada por uma estratégia consistente de inserção econômica. A base econômica dos territórios rurais deve superar os limites da produção agropecuária e estabelecer, para grande parte dos agricultores familiares, sistemas variados de inserção econômica pela via do aproveitamento de

oportunidades de novas ocupações ou de novos negócios.

Portanto, a diversificação vem ao encontro da pluralidade de atividades econômicas que podem ser desenvolvidas a partir da agricultura de base familiar, ou mesmo de diversas estratégias de organização desses grupos que lhes garantam renda e acesso a mercados, considerando também todas as possíveis atividades agrícolas e não-agrícolas.

Como orientação geral, a estratégia de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais apoia iniciativas que fomentem ou fortaleçam arranjos produtivos dedicados a incrementar a inserção competitiva nos diversos mercados, promovendo a economia e o comércio solidários, bem como a inovação em negócios que diversifiquem e consolidem as alternativas para geração de renda e emprego.

3.2.5 Cooperação horizontal e institucional

Cada território deverá, através da entidade gestora do respectivo plano territorial, propor iniciativas que promovam a cooperação horizontal entre eles, ou entre eles e instituições capazes de aportar conhecimentos na forma de serviços diversos. Essas iniciativas poderão ser apoiadas por linhas específicas de recursos administrados pela SDT/MDA. Todos esses mecanismos de apoio deverão ser acordados em âmbito colegiado, através das institucionalidades de caráter deliberativo dos municípios, territórios e estados envolvidos, atentando às demandas do desenvolvimento sustentável do território.

É preciso ressaltar, contudo, que esses instrumentos de apoio se restringem a recursos e programas sob governabilidade da SDT/

MDA. Como tem sido enfatizado nas páginas anteriores, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável precisarão ir além dessas oportunidades, reunindo também recursos e políticas alocadas em outros ministérios e em outras instâncias de governo (estaduais e municipais).

4 Monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do Programa

Como os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável devem comportar iniciativas de curto, médio e longo prazo, é fundamental que estejam previstos momentos, espaços e métodos de avaliação e monitoramento dessas iniciativas, de maneira que seja possível, em determinados intervalos de tempo, promover adequações, ajustes e aperfeiçoamentos naquilo que foi inicialmente projetado. Isso implica que se estabeleça um processo contínuo de acompanhamento das ações, dos resultados e das mudanças em curso nos territórios.

No que concerne às ações promovidas pela estratégia de apoio aos territórios rurais, serão implementados instrumentos de controle da execução dos planos anuais e dos produtos obtidos através das atividades neles previstas. As ações serão consolidadas através de um sistema denominado de “informações gerenciais - SIG”, que registrará dados diretamente relacionados com a gestão dessas ações.

O monitoramento será feito por meio de um sistema com dois níveis de análise e informação. O primeiro registrará, analisará e informará sobre resultados obtidos através das ações realizadas através da estratégia de apoio aos territórios ou com a participação efetiva

dos instrumentos e articulações implementadas pela SDT/MDA. Este, tratará do avanço dos indicadores mais diretamente relacionados com as quatro áreas de resultados propostas, analisados segundo as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável. O segundo, envolve alterações em indicadores que representem mudanças ocorridas nos níveis de qualidade de vida da população do território, algo, portanto, que é resultante de processos mais amplos do que as iniciativas diretamente apoiadas pela SDT/MDA. Estão envolvidas aqui as dinâmicas em curso no território. Esse Sistema de Monitoramento e Avaliação - SMA está atualmente em fase de construção e teste.

O processo de monitoramento e avaliação estará vinculado a um propósito de “aprendizagem política”, pois procurará estabelecer referências para o aperfeiçoamento dos programas e demais instrumentos de políticas públicas que, coordenadamente, tenham incidência no território. Esse sistema será implementado, conduzido e divulgado em estreita colaboração com entidades públicas, privadas e acadêmicas de referência.

Junto ao monitoramento, será implementado o Projeto Demonstrativo de Gestão Territorial, instrumento de acompanhamento e análise mais intensivo de uma parte representativa dos territórios atendidos. Através dele se pretende sistematizar e validar práticas bem sucedidas decorrentes da gestão social dos territórios, procurando envolver o conjunto de instrumentos, processos e atores, sua interação interna e externa, os ciclos de investimentos e de rendimentos vinculados à implementação dos Planos Territoriais.

Esse Projeto Demonstrativo será implementado em articulação com o sistema de monitoramento e avaliação, mas tratará

também de análises qualitativas mais aprofundadas e de indicadores adicionais que permitam uma maior precisão dos resultados aquilatados, COM FOCO NA GESTÃO. Esses estudos se processarão no âmbito de acordos de cooperação entre a SDT/MDA, entidades que implementem outras iniciativas de desenvolvimento com características territoriais e entidades acadêmicas de referência.

Para alimentar o SMA e disponibilizar um conjunto de dados e informações aos territórios e à SDT, será construído o Sistema de Informações Territoriais – SIT. O SIT será disponibilizado para consulta simples, geração de relatórios e subsídio para análises mais complexas por meio de sistemas adequados de agregação de dados, além de constituir o canal para alimentação de informações e dados para os demais sistemas e projetos citados anteriormente, quais sejam: SIG, SMA e Projeto Demostrativo da Gestão Territorial.

Todos estes processos, dados, informações e análises geradas, objetivarão aportar aos territórios informações relevantes sobre sua estrutura e evolução e sobre os programas e políticas que nele estão sendo operados, segundo os limites de abrangência e precisão definidos nos próprios sistemas. Mesmo quando centralizados por meios eletrônicos de registro e processamento, esses dados e informações serão rotineiramente disponibilizados ao público em geral, às entidades parceiras e, principalmente, aos territórios, como um elemento a mais a contribuir para o sucesso de suas iniciativas e para o aperfeiçoamento das políticas e seus mecanismos de interação com as demandas sociais.

5 Organização da Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Para operacionalizar esse conjunto de instrumentos que conformam a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a SDT/MDA está organizada em uma estrutura com duas coordenadorias – de ações territoriais e de órgãos colegiados e de planejamento - e gerências dos projetos. E é responsável ainda pelo Projeto Dom Hélder Câmara, sediado em Recife – PE, que atua especificamente no semi-árido nordestino.

Como forma de suporte às suas ações, a SDT/MDA mantém acordo de cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que disponibiliza uma série de serviços técnicos especializados segundo objetivos convergentes aos da secretaria. Através desses serviços é operada uma rede de consultores nacionais e territoriais que atuam em diversas áreas segundo termos de referência específicos.

Além dessa rede, a SDT/MDA organizou uma rede nacional de colaboradores que, eventualmente, presta serviços técnicos diversos, principalmente aos territórios, segundo as programações de atividades vigentes. Essa rede vem sendo expandida e diversificada para maior e melhor cobertura dos serviços técnicos requeridos.

Através de contratos celebrados com entidades diversas, executoras de planos de trabalhos específicos, vários eventos de capacitação e de assessoramento técnico aos territórios são executados continuamente. A secretaria apóia ainda a estruturação de serviços territoriais de assistência técnica, através dos Núcleos Técnicos das CIATs e das redes territoriais de

Assistência Técnica e Extensão Rural, em colaboração com a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF.

A interação da SDT com seus interlocutores federais se dá pela participação conjunta em Câmaras e Conselhos especializados e por articulações bilaterais, muitos dos quais produzem acordos formais de cooperação voltados, principalmente, para a participação na implementação conjunta de programas nacionais.

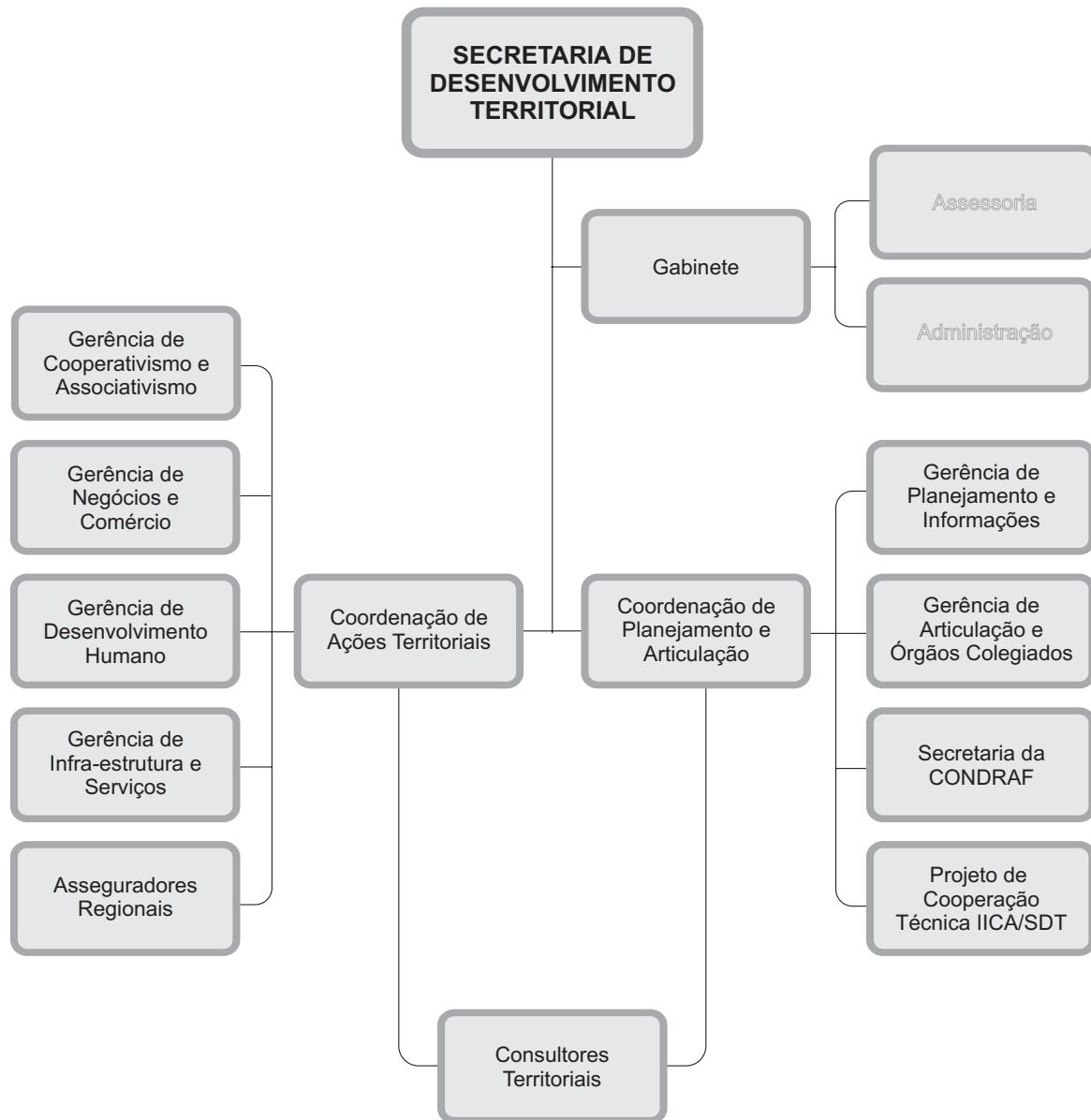
Cada estado conta com ao menos um “consultor territorial” encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa.

Por sua vez, cada grupo de estados conta ainda com um “consultor regional”. Esses consultores facilitam a interlocução com os estados, mobilizam recursos e orientam atividades dos “consultores estaduais”, produzindo também informações importantes para o monitoramento do Programa.

E, finalmente, nos territórios rurais com CIAT constituída, há também uma entidade que executa ações descentralizadas através de “articuladores territoriais” por ela contratados, geralmente profissional contratado no próprio território. Esses articuladores atuam no núcleo técnico do CIAT apoiando a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades.

Essa estrutura pode ser melhor visualizada no organograma a seguir.

Organograma funcional simplificado da SDT



Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT

SBN Qd., Bloco "D", Ed. Palácio do Desenvolvimento, 8º Andar
70570-900 - Brasília-DF
Telefones: (61) 426-9880 / 426 9874 Fax: (61) 328-5175
E-mail: sdt@mda.gov.br

Foto capa: INPE - LANDSAT 5

