



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

ANDRIELLE LEAL DA SILVA

O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: uma estratégia de fortalecimento das coletividades locais, ação governamental e desenvolvimento rural sustentável. O Território da Cidadania do Sudeste Paraense em foco.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BELÉM
2015

ANDRIELLE LEAL DA SILVA

O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: uma estratégia de fortalecimento das coletividades locais, ação governamental e desenvolvimento rural sustentável. O Território da Cidadania do Sudeste Paraense em foco.

.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Curso de Mestrado, da Universidade Federal do Pará.

Como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Ambientais

Orientador: Prof. Dr. Roberto Araújo de Oliveira Santos Junior

Belém-PA
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Silva, Andrielle Leal da, 1988-

O programa territórios da cidadania: uma estratégia de fortalecimento das coletividades locais, ação governamental e desenvolvimento rural sustentável. O território da cidadania do sudeste paraense em foco. / Andrielle Leal da Silva. - 2015.

Orientador: Roberto Araújo de Oliveira Santos Júnior.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Belém, 2015.

1. Desenvolvimento sustentável - Pará, Sudeste. 2. Política pública. 3. Planejamento regional - Pará, Sudeste. 4. Territórios - Aspectos políticos. 5. Planejamento social - Pará, Sudeste. I. Título.

CDD 22. ed. 338.98115

ANDRIELLE LEAL DA SILVA

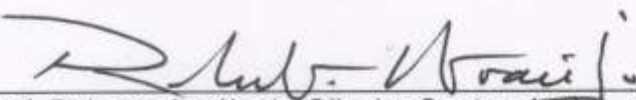
O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: uma estratégia de fortalecimento das coletividades locais, ação governamental e desenvolvimento rural sustentável. O Território da Cidadania do Sudeste Paraense em foco.

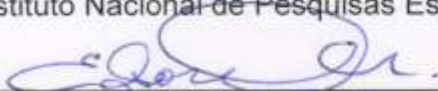
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Pará-UFPA em convênio com o Museu Paraense Emílio Goeldi-MPEG, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária da Amazônia Oriental-EMBRAPA e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Ambientais.


Data de aprovação: 24/04/2015

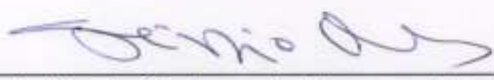
Conceito: Aprovado

Banca Examinadora:


Prof. Roberto Araújo de Oliveira Santos Júnior - Orientador
Doutor em Etnologia
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE


Prof. Edson José Paulino da Rocha - Membro
Doutor em Meteorologia
Universidade Federal do Pará-UFPA


Prof. Marcos Adami - Membro
Doutor em Sensoriamento Remoto
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE


Prof. Sérgio Cardoso de Moraes - Membro
Doutor em Educação
Universidade Federal do Pará-UFPA

Dedico esta monografia a minha família pela
fé e confiança demonstrada, e
pela compreensão e estímulo
em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas do meu convívio que acreditaram e contribuíram, mesmo que indiretamente, para a conclusão deste curso.

A minha mãe Delma Márcia Lima Leal, pelo amor incondicional e pela paciência. Por ter feito o possível e o impossível para me oferecer tudo que tenho, além da oportunidade de estudar, sempre acreditando e respeitando minhas decisões e nunca deixando que as dificuldades acabassem com os meus sonhos, serei eternamente grata.

A minha irmã Andréa Leal da Silva, por ser um exemplo de força e dedicação, por me mostrar esse caminho e ter me deixado seguir seus passos. Pelo amor, amizade, e apoio depositados. Melhor irmã, não poderia encontrar.

Ao meu irmão Anderson Leal da Silva, por estar sempre presente ajudando e torcendo pela concretização deste sonho e por sempre estender as mãos nas horas de dificuldades, a minha imensa gratidão.

Ao meu namorado Ivan Nunes, por compreender a importância dessa conquista e aceitar a minha ausência quando necessário. Pela companhia nesse último ano, sentindo junto comigo todas as angústias e felicidades.

Ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Sudeste do Pará, pelo apoio e disponibilização de informações.

RESUMO

O Território da Cidadania do Sudeste do Estado do Pará passou por grandes transformações e ciclos produtivos, e vem recebendo políticas e programas do governo federal. Contudo, para serem implementadas, essas políticas passam por grandes desafios que estão intrínsecos à sua elaboração no que diz respeito à participação das coletividades locais, repasse de informações, até a falta de gestão e monitoramento pós-implementação dessas políticas. Esta pesquisa visa identificar por meio do estudo desse território o processo de implementação e andamento do Programa Territórios da Cidadania, cujo objetivo é promover o desenvolvimento territorial sustentável considerando as peculiaridades locais e regionais, bem como a eficácia do mesmo no território, discutindo numa abordagem territorial a contribuição desse programa para a gestão social no território, a partir da atuação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), bem como a sua contribuição para o Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável. Esta análise foi realizada por meio da Pesquisa Participante, por meio do contato direto com os fatos e participação e observação de reuniões e plenárias. Para tanto foi elaborado uma base teórico-conceitual sobre os assuntos abordados; apresentado um levantamento das características do sudeste paraense a partir da sua história evolutiva de uso e ocupação, até o contexto atual e criação do território da cidadania; realizado uma análise do processo de planejamento e participação das coletividades locais por meio de uma análise da construção e execução do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste Paraense elaborado em no ano de 2010; também foi discutida a atuação do CODETER, como espaço público de debate e gestão social do território, neste eixo buscar-se-á analisar a real contribuição do CODETER no processo de desenvolvimento rural sustentável e integração territorial. Podemos concluir no que se refere à gestão territorial, que apesar da construção histórica do Território por meio de inúmeros debates para pensar e/ou coordenar políticas públicas, atualmente acontece um processo esvaziamento desses espaços de debates, especialmente pela ausência dos movimentos sociais e conselhos municipais, o que dificulta a gestão e aplicação efetiva do plano de desenvolvimento, este fato dificulta a gestão territorial e conseqüentemente o processo de desenvolvimento rural sustentável e integração territorial. Observou-se que esta política pública ainda apresenta-se pouco

significativa para superar o modelo desenvolvimentista e desigual do território, portanto, não está sendo dada a devida importância, tanto pelos movimentos sociais quanto por diversos órgãos públicos, dificultando a obtenção de resultados realmente eficazes e a promoção do desenvolvimento rural sustentável do território

Palavras-chaves: Desenvolvimento Sustentável do Território. Políticas Territoriais democráticas e descentralizadas. Gestão social e coletividades locais.

ABSTRACT

The territory of Citizenship in the Southeastern State of Pará has had great changes and production cycles, and receiving policies and programs from the federal government. However, to be successfully implemented, these policies go through great challenges that are intrinsic of its elaboration, with regard to the participation of local collectivities, spreading of information and even lack in management process after these policies are applied. This research aims to identify through the study of this territory the process of implementation and progress of the Citizenship Territories Program, which purpose is to reduce social inequalities and promote a sustainable territorial development, considering the local and regional peculiarities and the effectiveness of the same in the territory, discussing in a territorial approach the contribution under this program for the efficient social management in the territory, from the performance of the Territorial Development Board (CODETER) and its contribution to the Sustainable Rural Territorial Development. This research has been done by Participant Research, through direct contact with the facts and participation and observation of meetings and plenaries. For both, was elaborated a theoretical and conceptual basis of the subjects covered; presented a survey of southeastern Pará features from its evolutionary history of use and occupation until the present context and creation of the territory of citizenship; conducted an analysis of the planning process and participation of local collectivities through an analysis of the construction and implementation of the Territorial Sustainable Rural Development Plan in Southeastern Pará, which was elaborated in the year 2010; We also discuss the performance of CODETER as public space for debate and social management of the territory, this axis will seek to analyze the actual contribution of CODETER in the process of sustainable rural development and regional integration. We can conclude with regard the territorial management, that despite the historical construction of the Territory through numerous debates to think and / or coordinate public policy, currently occurs a process emptying these spaces of debate, especially the lack of social movements and municipal councils, which complicates the management and effective implementation of the development plan, this fact makes it difficult the territorial management and consequently the process of sustainable rural development and territorial integration. We observed that this public policy is still not very significant to overcome the developmental model and unequal of the territory,

therefore, is not being given due importance, both by social movements as well as by various public institutions, making it difficult to obtain really effective results and the promotion of sustainable rural development of the territory.

Keywords: Sustainable territorial development. Decentralized and democratic territorial policies. Social management and local collectivities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Esquema da pesquisa – questões chave, questões específicas, etapas da pesquisa	27
Figura 2- Interorganizações e desenvolvimento territorial	52
Figura 3- Mapa de localização dos 120 Territórios da Cidadania.....	77
Gráfico 1- Distribuição dos territórios da cidadania nas Regiões Brasileiras.	78
Figura 4- Estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania.	89
Figura 5- Ciclo de Gestão social do PTC - dinâmica da realização das ações.	91
Figura 6- Matriz de Ofertas - Estrutura de Lógica	92
Figura 7- Territórios da Cidadania, Rurais e Regiões de Integração no Estado do Pará.....	96
Figura 8- Território do Sudeste Paraense.	120
Gráfico 2- Dinâmica demográfica do Território:.....	123
Gráfico 3- Crescimento populacional dos municípios (2000 a 2010):	124
Gráfico 5- Evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal no Território	124
Figura 10- Distribuição da área do Território.	126
Figura 12- Fotos ilustrativas do processo de qualificação do Diagnóstico Territorial.	130
Figura 13- Fotos ilustrativas da qualificação do Plano Territorial nas oficinas municipais.....	132
Gráfico 6- PIB <i>per capita</i> por município do Território Sudeste, em 2007	134
Gráfico 7- Expansão do Desmatamento entre 2000 e 2009 nos municípios do Território Sudeste Paraense (km ²):	136
Gráfico 8- Expansão do desmatamento entre 2000 e 2009 por município do Território Sudeste Paraense (em % da área total):.....	137
Figura 14- Ciclo da gestão social nos Territórios da Cidadania	155
Gráfico 9- Variação da quantidade de encontros/reuniões do núcleo diretivo, reuniões ampliadas e outros tipos de encontros:	162
Gráfico 10- Média de participantes nas reuniões do Núcleo Diretivo e das Reuniões Ampliadas:.....	163
Gráfico 11- Níveis de participação das entidades nos encontros/reuniões.....	167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Exemplo de tabela de sistematização dos dados da atas e listas de presença	22
Tabela 2- Tabela Exemplo de Quantificação da porcentagem de participação das entidades.....	23
Tabela 3- Escala do Nível de participação das entidades nos encontros do CODETER por ano.....	23
Tabela 4- Condições necessárias à promoção de desenvolvimento territorial.....	53
Tabela 5- Atuação do Programa Territórios da Cidadania	78
Tabela 6- Aspectos demográficos do território:	122
Tabela 7- Cronograma de realização das Oficinas Municipais (2010):	131
Tabela 8- Os principais impactos associados à pecuária	138
Tabela 9- Principais instituições e espaços interinstitucionais de atuação no Território	142
Tabela 10- Programas organizados de acordo com os eixos da II CNDRSS	144
Tabela 11- Diretrizes Principais do PTDRS (2010)	145
Tabela 12- Eixos de desenvolvimento do Território Sudeste:	147
Tabela 13- Entidades membros do Núcleo Diretivo.	151
Tabela 14- Atribuições dos assessores territoriais de Gestão social e Inclusão produtiva:.....	154
Tabela 15- Grupos Técnicos que compõe o CODETER:	158

LISTA DE SIGLAS

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ALPA – Aços Laminados do Pará
APL - Arranjos Produtivos Locais
ANA - Agência Nacional de Águas
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental
AMAT - Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins
BASA – Banco da Amazônia
BB – Banco do Brasil
BC – Banco Central
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAAF – Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAE – Comitê de Articulação Estadual
CAEAF – Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAT – Centro Agroambiental do Tocantins
CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar
CDLAF – Compra Direta Local da Agricultura Familiar
CEDERE – Centro de Desenvolvimento Regional
CEPAL – Comissão Econômica para a América
CEPASP - Centro de Educação, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular
CF – Constituição Federal
CGE – Comitê Gestor Estadual
CIAT – Comissão de Implantação das Ações Territoriais
CIMI – Conselho Indigianista Missionário
CMDMA – Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente
CMDRS – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDR – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDRSS – Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOPER – Cooperativa Mista dos Produtores Rurais da Região do Carajás
CPT – Comissão Pastoral da Terra
DFDA – Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário
DTRS – Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FATA – Fundação Agrária do Tocantins
FECAT – Federação das Cooperativas do Araguaia-Tocantins
FERA – Fórum de Entidades da Reforma Agrária
FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
FETRAF – Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar
FREC – Fórum Regional de Educação do Campo
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNASA – Fundação Nacional da Saúde
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
IAN – Instituto Agrônômico do Norte
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEFLOR - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFPA – Instituto Federal do Pará
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITR – Imposto Territorial Rural
LEADER – Ligações entre Ações de Desenvolvimento das economias Rurais
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA – Ministério da Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social
MI – Ministério de Integração Nacional
MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

MIQCB/CIMQCB – Movimento e Cooperativa Interestadual de Quebradeiras de
Coco Babaçu

MST – Movimento dos Sem-Terra Movimentos os acampados

NDT – Núcleo Diretivo e Técnico

NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial

OT – Ordenamento territorial

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento

PEDRSS – Plano estadual de Desenvolvimento rural Sustentável e Solidário

PIB – Produto Interno Bruto

PIN – Plano de Integração Nacional

PGC – Programas Grande Carajás

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNDRS – Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

PNHR – Programa Nacional de Habitação Urbana e o Programa Nacional de
Habitação Rural

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PNOT – Plano nacional de Ordenamento territorial

PP – Pesquisa Participante

PPA – Plano Plurianual da Amazônia

PRA – Plano de Recuperação do Assentamento

PROARCO – Controle às Queimadas e aos Incêndios Florestais no Arco do
Desflorestamento

PROGATER – Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
Pública

PROINF – Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios
Rurais

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRONERA – O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste
Paraense

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar

SAGRI-PA – Secretaria de Agricultura do Estado do Pará

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas

SEMA – Secretária Estadual de Meio Ambiente

SINTRAF – Sindicatos dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar

SLOT – Sistema Local Territorial

SOMECA – Sociedade de Meio Ambiente Educação e Cidadania

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

STTR – Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

UDR – União Democrática Ruralista

UHT - Usina Hidrelétrica de Tucuruí

UE – União Européia

UEPA – Universidade Estadual do Pará

UF – Unidade Federativa

UFPA - Universidade Federal do Pará

UNIFESSPA - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 Objetivo e Relevância do estudo	19
1.2 Questão Central da Pesquisa.....	19
1.3 Relevância e Justificativa do estudo	19
1.4 Aspectos Metodológicos e Procedimentais	20
1.5 Estrutura da Dissertação.....	25
1.6 Fluxograma da Pesquisa.....	27
2 DESENVOLVIMENTO, TERRITORIALIDADES E GESTÃO SOCIAL	28
2.1 Faces do Desenvolvimento	28
2.2 Território e Desenvolvimento.....	37
2.2.1 Desenvolvimento territorial	44
2.3 Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável: Gestão Social do Desenvolvimento Territorial	49
2.3.1 A Governança Territorial como Fonte Sinergizadora do Processo de Gestão do Desenvolvimento	54
2.4 Desenvolvimento e o papel do Estado: as políticas públicas e os impactos nos territórios rurais do Brasil	57
2.5 Planejamento e gestão territorial: Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia.	64
2.5.1 Os planos que influenciaram nas estratégias de ação do Sudeste Paraense. .	65
2.5.1.1 Plano Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT	67
2.5.1.2 Plano Amazônia Sustentável – PAS.....	70
2.6 O Programa Territórios da Cidadania - PTC	72
2.6.1 Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania	86
2.7 Territórios da Cidadania no Estado Do Pará	95
3 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA SUDESTE PARAENSE.....	101
3.1 Aspectos da Formação Histórica e Configuração Territorial do Sudeste Paraense: A história evolutiva do uso e ocupação do Território.....	101
3.2 Criação do território da Cidadania do território da Cidadania do Sudeste paraense.	116
3.3 Características gerais do Território da Cidadania do Sudeste Paraense	119

4 PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DAS COLETIVIDADES LOCAIS: UMA ANÁLISE DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO SUDESTE DO PARÁ.....	127
5 GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE.....	150
5.1 O CODETER – como espaços públicos de debate.....	150
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
REFERENCIAS	179
APÊNDICES	192
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	193
APÊNDICE B - ROTEIRO – OBSERVAÇÃO PARTICIPATIVA	194

1. INTRODUÇÃO

Os anos 90 foram marcados pela institucionalização e reivindicações da consulta da “sociedade civil organizada” nos processos de formulação de políticas públicas locais, onde a participação das coletividades locais tornou-se um dos princípios organizativos, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local, baseado em uma abordagem territorial, possuindo como base a Constituição Federal de 1988. Contudo, só a partir dos anos 2000, a realização de conferências participativas passou a ser disseminada como a principal alternativa de participação das coletividades locais, e como mais uma forma de auxiliar no mapeamento das demandas territoriais e na formulação de políticas pelo poder executivo.

Neste novo contexto, de políticas públicas territoriais, com um enfoque sustentável e democrático, com a sociedade civil organizada local participando do processo de tomadas de decisão, como estratégia de desenvolvimento e de gestão de políticas públicas a partir do estímulo de reconhecimento ou de criação de territórios, diversas políticas foram criadas pelo governo federal no âmbito da realização de políticas públicas que visam aproximar e atender as demandas dos governos municipais e das coletividades locais, como é o exemplo do Programa Territórios da Cidadania lançado em 2008.

A proposta do Programa Territórios da Cidadania (PTC) é o desenvolvimento territorial sustentável o qual considera as peculiaridades locais e regionais, e as reivindicações feitas ao longo de várias décadas, no sentido da construção de uma gestão social, que tem como resultados uma política pública coletiva e participativa do poder público e da sociedade civil, permitindo não somente a descentralização de projetos, mas também a maximização dos recursos e ações governamentais.

Para efetivação desse programa e suas premissas foram instituídas unidades territoriais funcionais e fundamentou-se na abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável. Neste contexto, salienta-se a criação e efetivação do Território Sudeste Paraense.

Esta pesquisa visa identificar por meio do estudo desse território os efeitos da implantação do PTC, bem como a eficácia do mesmo no território,

discutindo numa abordagem territorial a contribuição desse programa para a gestão social no território, a partir da atuação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), bem como a sua contribuição para o Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (DTRS) e integração territorial.

1.1 Objetivo e Relevância do estudo

Objetivo Geral:

Analisar como o PTC se apresenta no território Sudeste Paraense e qual a sua contribuição para a gestão social no território, a partir da atuação do Colegiado territorial, bem como a sua contribuição para o Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável do Território.

Objetivos Específicos:

1) Analisar como o Programa Territórios da Cidadania foi planejado e efetivado no território;

2) Identificar e mensurar o nível de participação das coletividades locais nos processos decisórios da gestão territorial, ou seja, a participação dessas coletividades nas escolhas das ações e políticas públicas;

3) Identificar os mecanismos de levantamento e encaminhamentos de demandas das políticas públicas destinadas ao território da Cidadania;

4) Identificar as principais dificuldades de atuação do Colegiado territorial - CODETER;

1.2 Questão Central da Pesquisa

Qual a eficácia do Programa Territórios da Cidadania e como se dá a gestão social no território a partir das ações do Colegiado Territorial?

1.3 Relevância e Justificativa do estudo

Dessa forma, compreender como PTC se apresenta no território, é identificar se de fato se apresenta como uma estratégia territorial que cumpre com os preceitos pensados e discutidos sobre o desenvolvimento territorial rural sustentável, o qual considera a participação das coletividades locais nos processos decisórios.

Vale ressaltar, que as discussões e decisões participativas sobre as ações e políticas públicas prioritárias para o território, influenciam diretamente os

aspectos sociais, econômicos e ambientais locais, portanto, afeta o processo de desenvolvimento territorial e a busca da sustentabilidade das mais diversas atividades desenvolvidas no território Sudeste Paraense.

Neste estudo, como citado, também será realizado uma análise do PTDRS do Sudeste do Pará, a qual se justifica pela importância de examinarmos os resultados das políticas territoriais sob as diretrizes do Governo Federal que se realizam por via dos Planos de Desenvolvimento Sustentável

1.4 Aspectos Metodológicos e Procedimentais

Ao analisar o Programa Territórios da Cidadania Sudeste Paraense, e mensurar o nível de participação das coletividades locais nos processos decisórios de gestão territorial, identificando seus mecanismos e dificuldades, ou seja, a participação dessas coletividades nas escolhas das ações e políticas públicas prioritárias para o território, os quais influenciam diretamente os diversos aspectos sociais, econômicos e ambientais locais. Assim, a problemática estudada induz a um processo mais complexo do conhecimento e do saber para compreender os processos e relações relevantes para o desenvolvimento do território.

Essas ações e políticas escolhidas como prioritárias para o território passam a conduzir os diversos processos que ocorrem no ecossistema local, bem como suas dinâmicas sociais, as mudanças do uso da terra e conseqüentemente as mudanças no microclima, os quais podem afetar a biodiversidade e o funcionamento biogeoquímico e físico do território Sudeste Paraense em um determinado período.

Portanto, essa pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa interdisciplinar, pois a mesma implica em um processo de interrelação de conhecimentos, práticas e “colaboração” entre diversos campos do conhecimento e do saber que envolve tanto as diferentes disciplinas acadêmicas, como as práticas não científicas que incluem as instituições e atores sociais diversos, que se inscrevem em relações de poder pela apropriação social da natureza e da cultura (LEFF, 2000).

Considerando a interdisciplinaridade da pesquisa, esse trabalho se desenvolveu por meio da Pesquisa Participante (PP), cuja abordagem processual de articulação de um conhecer e agir contribui diretamente para resolução de problemas de interesse coletivo (MELLO et al, 1998).

Onde o pesquisador imerge no mundo dos sujeitos pesquisados, e tenta entender diversas situações e como se constrói a realidade em que se atua, proporcionando ao pesquisador um contato direto com os fatos, e geram a partir da dinâmica de interação social, um novo conhecimento. No caso desta pesquisa, a PP se dá a partir do acompanhamento de reuniões do núcleo diretor, reuniões ampliadas e das plenárias territoriais;

Portanto, no trabalho de campo são utilizados métodos e técnicas que se diferem das situações que ocorrem em outras metodologias desenvolvidas de forma estruturada em laboratórios de pesquisa (LIMA, 1999).

A metodologia para o desenvolvimento deste trabalho foi dividida em duas fases: inicialmente, há a fase referente à Pesquisa Bibliográfica e Documental, num segundo momento, será desenvolvida a Pesquisa Descritiva.

Pesquisa Bibliográfica

A Pesquisa Bibliográfica caracteriza-se por ser desenvolvida a partir de materiais já elaborados e publicados, constituído principalmente de livros, monografia, dissertações, teses, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet (MINAYO, 2007; LAKATOS et al., 1986).

A Pesquisa Bibliográfica fora desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca do problema estudado, buscou-se um aprofundamento de conceitos preliminares sobre Desenvolvimento, territorialidade e gestão social territorial, o Programa territórios da Cidadania, a Concepção do Território Sudeste Paraense, contribuindo assim para: o esclarecimento de questões abordadas; facilitar a delimitação do tema de pesquisa; orientar a fixação dos objetivos; de especificação dos pontos críticos e das questões que foram levantadas; e de seleção das fontes que serviram para coleta de dados. Buscou-se compreender a definição do tema gerador e do ponto de partida da investigação.

Pesquisa Documental

A Pesquisa Documental foi elaborada a partir de dados e informações disponibilizados por diversas Instituições como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre outras, tais como: Relatórios de pesquisa, relatórios institucionais, tabelas estatísticas, etc. A pesquisa

documental se deu principalmente por meio de atas de reuniões e encontros do CODETER e do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (2010).

Análise qualitativa e quantitativa

Foi realizada uma análise qualitativa e quantitativa a partir da sistematização das atas das reuniões do CODETER, tanto das reuniões do Núcleo Diretivo quanto das reuniões ampliadas/plenárias, a partir da implantação do Programa Território da Cidadania do Sudeste Paraense em 2008 até 2014. Esses dados anuais foram sistematizados no software Microsoft Office Excel 2010.

A partir das atas e listas de presença das reuniões e plenárias foi possível destacar: data dos eventos, tipo de eventos (Plenária/reunião ampliada ou Reunião do Núcleo Diretivo), assuntos tratados e entidades presentes, de acordo com a tabela 1 a seguir.

Tabela 1- Exemplo de tabela de sistematização dos dados da atas e listas de presença das reuniões do CODETER – Ano 2008.

ANO 2008				
Data	Tipo de evento	Assuntos tratados	Entidades presentes	Numero de pessoas presentes no evento
.				
.				
.				

Fonte: Da autora.

Este exemplo fora seguido na análise de todos os outros anos (de 2008 a 2014). A partir dessa quantificação foi determinada variação do número de participantes por encontro, número de encontros total e por ano, variação da quantidade de encontros (Plenária/reunião ampliada ou Reunião do Núcleo Diretivo) no período de 2008 a 2014, esses dados estão demonstrados nos Gráficos 9 e 10, contidos no Capítulo 5.

Para determinar os níveis de participação das Instituições públicas e privadas e das organizações da sociedade civil foi necessário elaborar outra tabela destacando as entidades e a quantidade de vezes que as mesmas participaram de eventos/ano, assim fora calculado a porcentagem de participação das entidades a cada ano, de acordo com a tabela 2 a seguir. Para tanto, foi identificado 12 grupos de entidades citadas no Gráfico 11, Capítulo 5.

Tabela 2- Tabela Exemplo de Quantificação da porcentagem de participação das entidades.

ENTIDADES	2008 Nº/%	2009 Nº/%	2010 Nº/%	2011 Nº/%	2012 Nº/%	2013 Nº/%	2014 Nº/%
Associação							
.							
.							
Órgãos e instituições federais							

Fonte: Da autora.

Obtido a porcentagem de participação foi possível determinar uma escala de nível de participação, considerando 5 (cinco) níveis de participação: 0 –Nenhuma, 1 –Franca, 2 –Média, 3 –Boa, e 4 –Ótima, como representado no Tabela 3 abaixo.

Tabela 3- Escala do Nível de participação das entidades nos encontros do CODETER por ano.

Níveis de Participação	Classificação	Intervalos (%)
0	Nenhuma	0
1	Fraca	$\geq 1 \leq 25$
2	Média	$\geq 26 \leq 50$
3	Boa	$\geq 51 \leq 75$
4	Ótima	$\geq 76 \leq 100$

Fonte: Da Autora.

Portanto, a partir da tabela acima pudemos elaborar o Gráfico 11, e identificar as principais entidades que participam dos processos decisórios, além das entidades que acabam prejudicando a qualidade desses processos, por ausência nos encontros, e a variação da participação das entidades no período de 2008 a 2014. A partir dos dados obtidos foi possível analisar a real contribuição do CODETER no processo de desenvolvimento rural sustentável e integração territorial do Sudeste Paraense.

Pesquisa Descritiva

A fase relacionada à Pesquisa Descritiva e Participativa que tem como objetivo principal a descrição das características de uma determinada população ou de um fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis, preocupando-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles, assim não são manipulados pelo pesquisador (GIL, 1999; ANDRADE, 2002).

Triviños (1987) aponta que no estudo descritivo o pesquisador necessita delimitar as técnicas, os métodos, os modelos e as teorias que orientarão na coleta e interpretação dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa.

No entanto existem várias modalidades de técnicas de pesquisa, sendo mais ou menos flexíveis ou abertas às opiniões, representações, ideias ou concepções dos pesquisados, que são colhidos em vários momentos da pesquisa e em situações diversas, com diferentes tipos de sujeitos.

Neste trabalho optou-se por técnicas de coleta de dados que permitem retratar a complexidade da situação, focalizando o problema em seu aspecto total, levando em conta o contexto dos acontecimentos e o comportamento real dos informantes. Portanto, para obter essa interação, as técnicas voltadas à pesquisa escolhidas foram: a Entrevista e a Observação Participativa.

Entrevista

Para a realização das entrevistas, optou-se pela entrevista semiestruturada guiada pelo roteiro de questões que permite uma organização flexível e ampliação dos questionamentos à medida que as informações vão sendo fornecidas pelo entrevistado (FUJISAWA, 2000 apud BELEI et al, 2008). Tem como alvo as lideranças, e membros do CODETER e gestores públicos. Constitui uma forma simples, e normalmente eficaz e interessante de levantamento e identificação da percepção da comunidade, na qual o informante tem a possibilidade de discorrer sobre suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador; ao mesmo tempo em que permite respostas livres e espontâneas do informante, valoriza a atuação do entrevistador (LIMA, 1999).

Os questionários foram elaborados de acordo com as características de cada grupo de atores sociais (membros do CODETER, servidores INCRA e MDA).

Observação Participativa

A Observação Participativa, segundo Moreira (2002), é conceituada como sendo uma estratégia de campo, que combina ao mesmo tempo a participação ativa com os sujeitos, necessita ser controlada e sistemática, implicando a existência de um planejamento cuidadoso do trabalho e uma preparação rigorosa do observador, é geralmente utilizada na pesquisa qualitativa pra coleta de dados.

A vantagem da utilização dessa técnica é a possibilidade de um contato pessoal do pesquisador com a realidade local, aprende o significado que os pesquisados atribuem a sua realidade e as suas ações.

A partir do nível de envolvimento do pesquisador no campo, foi adotada, nesta pesquisa, a definição de observador como participante, no qual as observações se desenvolveram de maneira mais formal; sendo utilizada principalmente para complementar o uso das entrevistas.

Durante a observação, também, foram registrados dados visíveis e de interesse da pesquisa. As anotações se constituíram de comentários pessoais do pesquisador, incluindo pontos a serem esclarecidos e mudanças na perspectiva do pesquisador observador, tais como a evolução de suas expectativas e opiniões durante o estudo, problemas, dúvidas e algumas reflexões metodológicas.

1.5 Estrutura da Dissertação

O trabalho busca compreender como o PTC se apresenta no Território Sudeste Paraense e sua eficácia a partir da atuação do CODETER, este trabalho será composto por seis capítulos:

1) No primeiro capítulo foi elaborado uma apresentação da proposta da pesquisa, foram delimitados os objetivos e relevância do estudo, além dos aspectos metodológicos e estrutura da dissertação;

2) O segundo refere-se à pesquisa teórica, a qual será a base teórico-conceitual do trabalho, onde serão abordados os conceitos e teorias sobre desenvolvimento, territorialidade e gestão social territorial, e apresentado o Programa território da Cidadania;

3) O terceiro corresponde a análise do PTC no contexto do Território Sudeste Paraense, neste eixo o sudeste paraense será apresentado a partir da sua história evolutiva de uso e ocupação até o contexto atual de criação do território da cidadania, apresentando assim as principais características do mesmo e também servindo de base para compreender especificidades locais;

4) O quarto capítulo foi realizado uma análise do processo de planejamento e participação das coletividades locais por meio de uma análise da construção e execução do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste Paraense (PTDRS) elaborado em no ano de 2010, esta análise será realizada por meio de uma Pesquisa Documental e levantamento de dados primários

coletados a partir de documentos oficiais do PTC, e principalmente de relatórios e Atas de reuniões e plenárias organizadas pelo Colegiado Territorial;

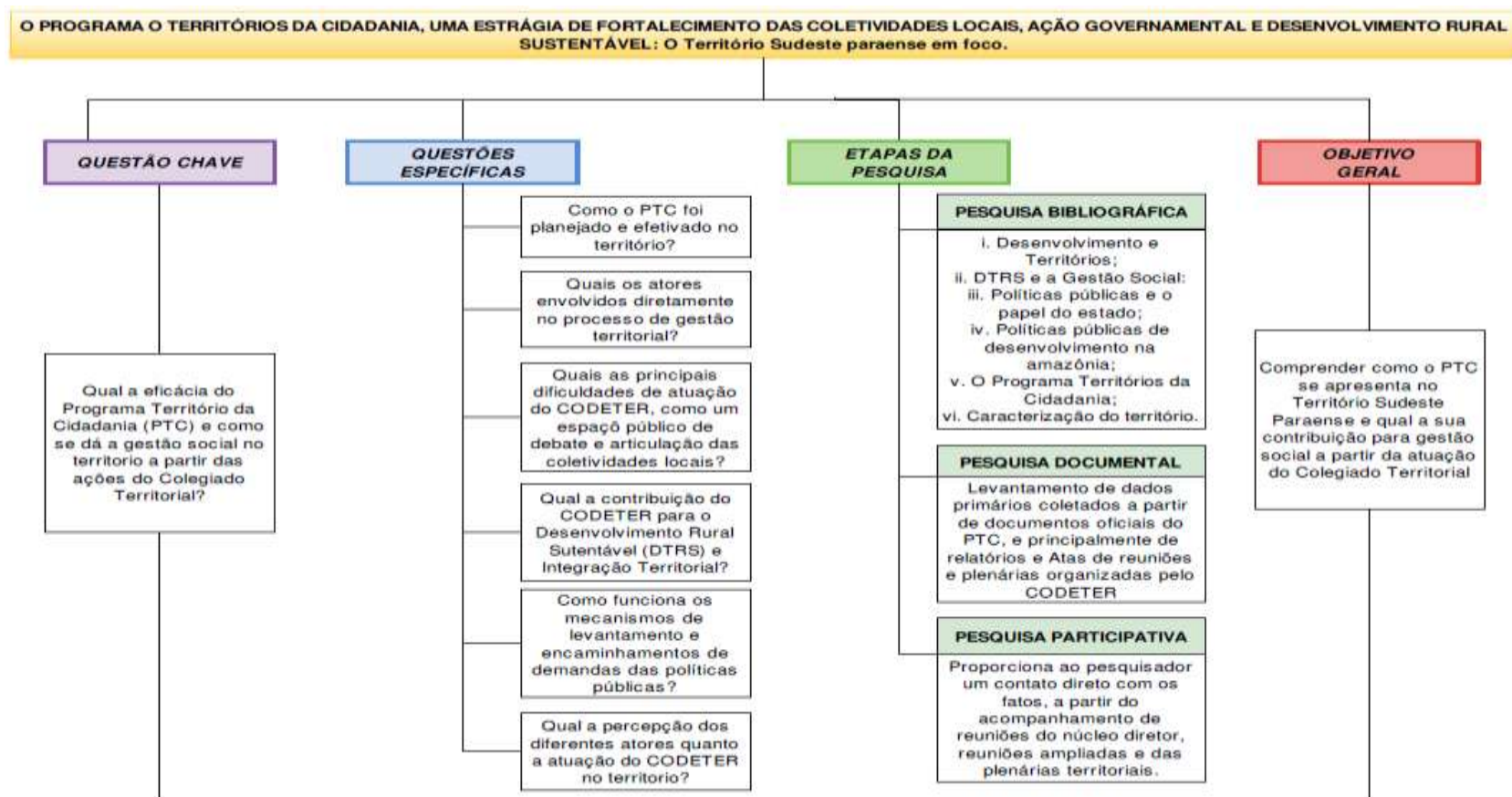
5) No quinto será discutido a atuação do CODETER, como espaço público de debate e gestão social do território, neste eixo buscou-se analisar a real contribuição do CODETER no processo de desenvolvimento rural sustentável e integração territorial, além apontar suas principais dificuldades e anseios quanto o levantamento, encaminhamentos e acompanhamento das políticas públicas, desta forma serão identificados os principais agentes envolvidos neste processo, além da percepção dos diferentes atores sobre a atuação do Colegiado Territorial e sua integração com Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Esta análise foi desenvolvida por meio da Pesquisa Participante (PP), a qual proporciona ao pesquisador um contato direto com os fatos, a partir do acompanhamento de reuniões do núcleo diretor, reuniões ampliadas e das plenárias territoriais. Além disso, foi realizada uma sistematização de dados contidos nas atas de reuniões desde a implantação do programa no território (2008 - 2014);

6) No ultimo capítulo serão apresentados as considerações finais, a partir da sistematização dos dados obtidos, analisados e discutido de forma crítica e qualiquantitativa, observando o processo histórico dos fatos e os mecanismos de gestão territorial, a qual almeja um desenvolvimento rural sustentável do Território.

1.6 Fluxograma da Pesquisa

A fim de facilitar a visualização da pesquisa foi elaborado um esquema da pesquisa, onde são descritos: Questão Chave, Questões Específicas, Etapas da Pesquisa e o Objetivo Geral, contido na figura a seguir.

Figura 1- Esquema da pesquisa – relação entre as questões chave, questões específicas, etapas da pesquisa e objetivo geral.



2. DESENVOLVIMENTO, TERRITORIALIDADES E GESTÃO SOCIAL

2.1 Faces do Desenvolvimento

Ao longo da história, e principalmente a partir da segunda metade do século XX, a expressão desenvolvimento ganhou espaço nos debates econômicos e políticos e tem sido interpretada de diversas formas, de acordo com o contexto social, político e, sobretudo, econômico.

Segundo Esteva (2000), o desenvolvimento sofreu uma inflação conceitual, porém, em geral, acaba associado ao crescimento, à evolução e à maturação, ou seja, tem sentido de mudança favorável. Contudo, de forma dominante, o desenvolvimento vem sendo associado ao crescimento econômico, principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, e a vitória dos aliados, criou-se um ambiente favorável à superação das crises econômicas, sociais e políticas. Organismos multilaterais são constituídos para interceder junto aos países para a superação dos problemas que levaram às duas grandes guerras do século. Foi nesse contexto que surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências (FAO, UNESCO, OMS, OIT), o Fundo Monetário Internacional para socorrer os países em crise e o Banco Mundial para dar estabilidade à moeda.

A Guerra Fria entre as nações hegemônicas do mundo capitalista e comunista também contribuiu significativamente para os avanços nos debates sobre o desenvolvimento. Afinal, fosse para impedir o avanço de um sistema sobre o outro em regiões pobres, fosse para demonstrar a superioridade de um sobre o outro, o certo é que a busca do desenvolvimento de regiões ditas subdesenvolvidas tornou-se prioridade de capitalistas e comunistas. É nesse momento que ocorre conotações distorcidas do conceito são estabelecidas como lei. Um exemplo é a incorporação do conceito de subdesenvolvimento entre os diversos povos do mundo, concebido como um legado que necessita ser superado. (CARVALHO, 2012).

Esteva (2000) denuncia a invenção do subdesenvolvimento, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, como uma criação do Presidente Truman endereçada às Nações Unidas. Conforme o autor, a partir dessa construção distorcida do conceito, consolidou-se a colonização do “desenvolvimento” sobre o “subdesenvolvimento”, isso sob a promessa de melhorias sociais de vida e enriquecimento. O que se viu a partir de 1949, “[...] bilhões de pessoas que viviam

de forma distinta, donos de uma diversidade cultural impressionante, que não tinham na ciência e na indústria de grande escala o seu projeto de desenvolvimento, tornaram-se “subdesenvolvidas” [...], “[...] foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia: uma imagem que os diminui [...], uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea e diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada” (ESTEVA, 2000).

Desde então, as nações deixaram de olhar para si na busca por respostas externas que as levassem ao “desenvolvimento”. Desta forma,

[...] a receita dos países ricos para alcançar o desenvolvimento, serviria também aos subdesenvolvidos, tanto no aspecto do uso dos recursos naturais, das tecnologias, como nos caminhos a serem seguidos, incluindo aqui, a crença de que o progresso é algo natural a todos os povos, e portanto, possível de ser alcançado. Considerou apenas o aspecto quantitativo do desenvolvimento, ou seja, o aspecto do crescimento econômico. Este crescimento foi insuficiente, incapaz de dar respostas às transformações estruturais dos sistemas socioeconômicos (MENEGETTI, 2014, p. 02)

Como Menegetti (2014) afirma, os países do dito “Terceiro Mundo”, incluindo o Brasil passaram a buscar a todo custo o crescimento econômico como mecanismo natural de superação do subdesenvolvimento, principalmente através do processo de industrialização que se intensifica após a Segunda Guerra Mundial. Esse paradigma que ficou conhecido como desenvolvimentista, na realidade foi responsável pela exacerbação da pobreza e das desigualdades sociais, além de gerar e acentuar impactos significativos na natureza, fortalecendo a mercantilização do trabalho e da natureza.

Para Esteva (2000), mesmo que diversos estudos comprovem que o crescimento econômico, por si só, não melhora as condições sociais, gerando pobreza e desigualdades, até hoje, o conceito de desenvolvimento encontra-se, de forma distorcida, articulado intimamente à economia. Isso porque, fundamentalmente, as estruturas de organização econômica e socioespacial, atualmente sustentadas pelas relações capitalistas de produção, não são alteradas.

Para Furtado (1974), rediscutindo as suas teses defendidas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), as quais afirmavam a industrialização como via automática para o desenvolvimento, as economias periféricas nunca serão desenvolvidas.

[...] a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como negar essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito (FURTADO, 1974 apud CARVALHO, 2012).

Como afirma Ribeiro (1999), a categoria desenvolvimento se firma com a exclusão dos conflitos, com a imposição de limites ao crescimento, resultando numa categoria pouco elaborada, com contornos teóricos pouco refletidos, expressando um consenso não existente, uma utopia única, como se o mundo tivesse eliminado todas as contradições.

Dessa natureza, acabou emergindo desenvolvimento como modelo único: a apropriação de recursos naturais para produção da infraestrutura para produção de riquezas para alimentos, moradia e segurança, que foram ganhando agregados em serviços e formas de fazer. O projeto único de desenvolvimento cada vez mais dá demonstrativos de insustentabilidade por não ser duradouro, por não conseguir alcançar todos os lugares, nem todas as pessoas (SOUZA, 2013).

Neste sentido e na evolução constante deste processo, torna-se difícil falar de sustentabilidade nos moldes do Relatório de Brundtland – “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas necessidades”. No Dicionário do Desenvolvimento (2000), Robert complementa esta ideia ao dizer que: [...] A produção em massa dos modernos bens, serviço e imagens exige um solapamento cultural, através de um desvalor, quer dizer, a desvalorização sistemática dos bens encontrada nas culturas tradicionais

A pesar de tudo, esse contexto também despertou a conscientização de que a apropriação veloz dos recursos naturais, através do trabalho alienado, que busca, sobretudo, o lucro, é insustentável. Nesse cenário, surgem as discussões sobre o desenvolvimento sustentável e a necessidade de sustentabilidade entre as relações de produção. São ideias que, inicialmente, propõem reagir ao modelo capitalista, preocupadas com os impactos sociais e naturais causados pela realidade vigente (CARVALHO, 2012).

Mendonça e Ortega (2005) destacam que nos anos 1950, surgiram diversos estudos enfocando a natureza desigual do desenvolvimento. Gunnar Myrdal (1957) e Albert Hirshmann (1958), entre outros autores, demonstraram a capacidade de determinados espaços criarem economias de aglomeração geradoras de retornos crescentes para os investimentos. Um processo polarizador e concentrador denominado por Myrdal de ‘processo de causação circular cumulativa’.

Vale destacar que em meio a esta discussão, em 1972, em Estocolmo (Suécia), a realização da Primeira Conferência Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente (CMDMA), teve como objetivo principal estimular os governos nacionais a criarem “políticas ambientais” que evitassem a degradação ambiental e restaurassem padrões de qualidade da água, do solo e do ar. Naquela conferência, em conformidade com Novaes (2003), chegou-se à conclusão de que era preciso redefinir o próprio conceito de desenvolvimento, tantas e tão complexas eram as questões envolvidas. O compromisso dessa revisão conceitual ficou a cargo de uma comissão liderada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, que produziu o relatório chamado “Nosso Futuro Comum”, em 1987. Este documento definiu o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras.

Com base nesse documento, em 1992, foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, conhecida como ECO 92. No evento, foi estabelecida a Agenda 211, reconhecida como documento base a ser aplicado em todos os países do mundo visando às resoluções, principalmente, de ordem ecológica.

De acordo com Hespanhol (2007) “a noção de desenvolvimento sustentável, consubstanciada na justiça social, na eficiência econômica e na prudência ecológica, foi incorporada pelos organismos internacionais e, desde os anos 90, qualquer projeto de grande envergadura que requeira financiamento de organismos internacionais precisa expressar e demonstrar sua compatibilidade com os princípios do desenvolvimento sustentável. A legislação ambiental se tornou mais rigorosa na maioria dos países e passou a haver uma clara associação entre as noções de desenvolvimento e meio ambiente”

Neste sentido Souza (2013) afirma que a categoria desenvolvimento cada vez mais se encontra entronizada como o explicativo para todas as expectativas, todas as utopias, todos os sonhos, o lugar a ser atingido por todas as estratégias de

antecipação do futuro: os planejamentos em curto, médio e longo prazo, os planejamentos estratégicos, regionais, nacionais e mundiais. Desenvolver substituiu a antiga categoria progresso, que não tinham em seu interior as delimitações do crescimento. Desenvolver nasce como crítica ao progresso, ao crescimento sem considerar as questões sociais, ambientais e os preceitos da democracia.

Entretanto, essas idéias foram incorporadas pelo próprio sistema, condicionando os Estados e as instituições internacionais a elaborar estratégias que não alterem as “regras principais do jogo”, mas que disfarcem os problemas, justificando a permanência do mesmo modelo e configurando uma nova fase do desenvolvimento capitalista. Caracterizando-se uma tentativa de administrar os impactos da produção capitalista sobre a natureza.

Segundo Foladori (2001), nas conferências mundiais de países a preocupação manifestada se dá em torno de como reduzir os níveis de poluição, de depredação e de pobreza e superpopulação, sem tocar na forma social de produção, ou seja, no capitalismo. A sustentabilidade, propagada pelas instituições internacionais, através dos acordos citados, está, na realidade, comprometida e associada com a manutenção do modelo econômico vigente e o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

Nesse sentido, de acordo com Ruscheinsky (2004), sustentabilidade consiste em um conceito que admite variações em conformidade com os interesses e os posicionamentos e, por ser recente, está ainda mais sujeito a ambiguidades e dilemas quanto ao seu uso e ao seu significado. Segundo o autor, entre os cientistas e os formuladores de políticas públicas, tal conceito costuma ser sinônimo de controvérsia, porém, em meio às divergências do debate, Ruscheinsky (2004) esclarece que:

[...] as ações sustentáveis deveriam ser todas as medidas que visam manter a capacidade de reposição de uma população de uma determinada espécie animal ou vegetal. Do ponto de vista ideal, seria a sustentação da biodiversidade sem perdas ou o funcionamento de um ecossistema idêntico por longo prazo. Quando entra algum tipo de extrativismo ou exploração de recursos naturais, a sustentabilidade é a medida do que, a longo prazo, pode ser extraído ou explorado sem depauperamento do patrimônio natural. Nessa compreensão, a sustentabilidade é eminentemente uma tarefa reservada à intervenção humana (RUSCHEINSKY, 2004 p.17).

LEFF (2002) aponta que o desenvolvimento sustentável é um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta. Nesse sentido, oferece novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem a participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais.

Entretanto, Sachs (2008) alerta para o fato de que o desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado fixadas às taxas de lucro e a eficiência da alocação de recursos. Nesse sentido, Montibeller Filho (2004) defende a impossibilidade de que no mundo capitalista venha-se a atingir o desenvolvimento sustentável, com suas dimensões básicas de equidade intrageracional (garantia de qualidade de vida a todos os contemporâneos), intergeracional (igual garantia às pessoas das próximas gerações, mediante a preservação do meio ambiente) e equidade internacional (de todos os países, ou a todo indivíduo independentemente da sua localização geográfica).

Em conformidade a uma postura ainda mais crítica, para W. Sachs (2000), o termo sustentável limita-se a busca pela engenharia entre os problemas inerentes do capitalismo, como a pobreza e a degradação da natureza e restringe-se assim ao campo da retórica, pois “não há desenvolvimento sem sustentabilidade; não há sustentabilidade sem desenvolvimento” (SACHS, 2000).

Dos questionamentos referentes ao desenvolvimento, a este são agregados qualitativos: sustentável, democrático, horizontalidade nas relações entre países, entes federados, institucionais e localização, considerando a diversidade ambiental, social e cultural (SOUZA, 2013), com o objetivo de melhor especificá-lo e de desvinculá-lo de abordagens economicistas e desenvolvimentistas, um exemplo disso é a incorporação da expressão local.

Segundo Mendonça e Ortega (2005), essa nova abordagem sobre o desenvolvimento contrasta com a visão hegemônica liberal, surgido visões e experiências alternativas de desenvolvimento territorial local. Experiências que, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante “global”, implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais”, tendo como base experiências específicas, ocorridas a partir dos anos 70, quando foi difundido, em

nível internacional, a idéia do surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de “globalização” e fundamentado numa nova forma de organização da economia e da sociedade – flexível e descentralizada.

A experiência da chamada “Terceira Itália”¹ tornou-se referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento local e regional em muitos lugares do mundo. A partir dessa e de outras experiências bem sucedidas, organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial, também passaram a incentivar as estratégias de desenvolvimento local, recomendando aos Estados nacionais a constituição de arranjos sócio-produtivos territoriais como forma de construção de estratégias de desenvolvimento autônomo e endógeno.

O desenvolvimento local apresenta o enfoque direcionado à escala da comunidade, do município ou da microrregião, [...] “pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos” (BUARQUE, 2002).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1995), esse tipo de desenvolvimento pressupõe o aproveitamento das oportunidades e capacidades locais, a participação dos atores sociais, econômicos, políticos, privados e públicos, caracterizando-se como um processo que dinamiza as potencialidades e articula soluções no lugar.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (1997), afirma que o desenvolvimento local é responsável pela mobilização de energias sociais e de recursos em direção a implementação de possibilidades que fomentem melhores condições de vida, tendo como fundamento o envolvimento da população interessada nos eventos decisórios.

Dessa forma, o desenvolvimento local tem sido visualizado pelos empreendedores locais, políticas e ações de Estado, privadas e públicas como a oportunidade do estabelecimento de novas oportunidades socioeconômicas,

¹ Movimento em direção a adoção da abordagem territorial em projetos de desenvolvimento na Itália desde os anos 70 (SAQUET e SPOSITO, 2008).

fortalecendo parcerias integradas entre poderes institucionais e da sociedade civil (CARVALHO, 2012).

Para Cunha (2007), o desenvolvimento local, ao abordar processos endógenos ressalta as raízes histórico geográficas e comportamentos oriundos do passado quase que naturalmente.

“[...] e a interação homem/natureza ou, melhor, sociedade/natureza, ganha em importância, não obstante ser esse um aspecto negligenciado nas ciências humanas e sociais” (CUNHA, 2007).

Segundo Brose (1999), existem diferentes enfoques de administrações locais, nos vários países, cada um baseia-se em uma visão específica sobre o funcionamento da economia. De acordo com as suas pesquisas existe:

a) o enfoque tradicional, que pressupõe a atração de investimentos, principalmente indústrias através de incentivos fiscais;

b) o enfoque da vantagem comparativa do empreendedorismo, que enfatiza a importância das vantagens comparativas locais e a criação de micro e pequenas empresas na criação de empregos;

c) o enfoque da eficiência urbana, cujos defensores argumentam em favor da atratividade urbana, para atrair e manter pessoas e empresas no município;

d) o enfoque do desenvolvimento humano, que denuncia as limitações provocadas pela pobreza e restrições de acesso a educação formal e habilidades profissionais, prejudicando investimentos;

e) o enfoque baseado na comunidade que ressalta a importância de se trabalhar com as comunidades mais empobrecidas e incentivar as organizações comunitárias;

f) o enfoque progressivo tenta vincular o crescimento econômico a desconcentração de renda.

Portanto, percebe-se que o caráter especialmente econômico determina a dinâmica do desenvolvimento local, o que demonstra sua fragilidade enquanto a sua possibilidade de alternativa ao desenvolvimentismo. Apenas alterou-se a escala enfocada, mas a essência do processo de especulação e exploração dos ambientes permanece.

No entanto, de forma contraditória o desenvolvimento local, para, além disso, também fundamenta experiências de empoderamento e de resistência ao

modelo hegemônico capitalista, que dependendo de como é concebido pelos agentes sociais proporciona a desalienação dos trabalhadores do processo produtivo (CARVALHO, 2012)

O desenvolvimento local possui diferentes vertentes que se associam e se complementam, como o sustentável e o territorial. Esses conceitos somam-se, compartilham e se fundem, aprofundando as especificidades do processo, porém também tornam o tema mais complexo, amplo e repleto de contradições.

O tratamento da abordagem territorial sobre o espaço, por exemplo, se equivale em muitos casos ao desenvolvimento local sustentável. Na realidade, o desenvolvimento territorial absorve parte do acúmulo produzido pela compreensão de sustentabilidade local, assim como suas divergências, adicionado novos elementos.

Nesse processo, e tendo como referência os postulados teóricos keynesianos, a participação do Estado no desenvolvimento das nações capitalistas assumiu um protagonismo nunca antes visto, emergindo discussões em torno do desenvolvimento, com tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades regionais das nações.

Mesmo diante da natureza pouco elaborada e pouco refletida sobre o desenvolvimento, nenhum planejamento, nenhum projeto, nenhum governo, nenhuma proposta pública para o futuro a exclui. Desenvolvimento paira sobre nossas cabeças como uma fecha que nos indica o caminho para o bem, o bom, a solução para os problemas, o caminho para a felicidade, para o conforto, a boa qualidade de vida, a proteção e a segurança. Excluída a perspectiva de futuro do desenvolvimento, é como se o fantasma de morar na caverna sob o frio, o calor, a escassez de alimentos e a insegurança retornassem. Os projetos de desenvolvimento se mostram não como algo a ser escolhido, mas como o inexorável (SOUZA, 2013).

Em tese é impossível discutir desenvolvimento ou planejamento sem considerar valores, princípios e finalidades, considerando que o próprio processo de desenvolvimento em si, como já nos alertava Cervantes em seu Dom Quixote, pode ser mais importante que o fim do desenvolvimento (PORTO, 2013). Ou seja, nos percursos podemos desenvolver experiências significativas em termos de sociabilidade, aprendizado, geração de novos conhecimentos, culturas e técnicas que podem não só nos levar mais próximos dos fins almejados, mas transformá-los

e a nós próprios ao longo do processo de desenvolvimento. Considero ser a questão democrática e a qualidade dos processos participativos de discussão e fóruns decisórios centrais para o futuro de um território ou sociedade, como deveria ser o caso das audiências públicas de licenciamento ambiental.

2.2 Território e Desenvolvimento

O desenvolvimento no Brasil, por vários motivos, não se deu de maneira igual. Conforme aponta Becker (2009), a questão do desenvolvimento desigual entre regiões têm mobilizado sociólogos, geógrafos, estadistas, dentre outros, na compreensão e possível superação desta problemática no processo de formação e desenvolvimento das nações. No que concerne à mobilização das autoridades para dar cabo da questão da desigualdade regional no Brasil, há vários estudos realizados. Dentre eles, Jatobá (1979 apud Becker: 2009) apresenta um grande número de trabalhos, tanto aqueles que analisam a questão de uma perspectiva mais global, como aqueles que a vinculam a planos, programas e ações governamentais específicas. Uma das conclusões apresentadas pelo autor é que

“a problemática regional no desenvolvimento brasileiro tem sido abordada por meio de ações setoriais ainda muito compartimentalizadas (...), as intervenções governamentais nas regiões periféricas têm carecido de uma maior articulação explícita com as estratégias que são desenvolvidas para os objetivos se territoriais e macroeconômicos a nível nacional (...), o caráter compensatório que têm assumido [a política regional] decorre da perda de eficácia dos programas regionais em função da neutralização a ela imposta pelos efeitos perversos das políticas setoriais e macroeconômicas (...), o Estado aparenta ter assumido mais a postura de viabilizador da expansão capitalista tanto no núcleo hegemônico da economia, quanto nas áreas periféricas do que o de atenuador das desigualdades pessoais ao nível inter e intra-regional. O resultado deste posicionamento estatal, indica boa parte da literatura, tem sido os fracos rebatimentos sociais dos programas governamentais, se não o agravamento em algumas dimensões particulares tais como a de renda e do emprego”.

Só a partir da década de 1990, o Brasil vive-se um processo de mudança, onde se ampliaram os estudos sobre o conceito de território, abordagem territorial, territorialidade, territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Desde então surgiram diversas leituras sobre o tema envolvendo novos elementos. O que favoreceu também um processo de mudança da relação do Estado com a sociedade civil no que se refere à execução das políticas públicas, pois há a implementação da matriz neoliberal, levando a um repensar na forma de aplicação dos recursos públicos nos setores sociais. Essas condições conjunturais favoreceram a escolha

da abordagem territorial enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento rural através da intervenção pública do Estado.

A abordagem territorial oferece outra perspectiva para o desenvolvimento, em que os diferentes atores locais são convidados a pensar e decidir sobre o seu próprio futuro, suas demandas, seus projetos e formas de gestão das iniciativas (DELGADO et al, 2007). Pensar o desenvolvimento a partir da abordagem territorial sugere uma mudança significativa, por exigir uma nova divisão de funções e do poder (COREZOLA et al, 2010).

Implica o fortalecimento dos grupos sociais locais e suas organizações, a prioridade para ações coletivas, a articulação e sintonia entre as diferentes dimensões: social, econômica, política, ecológica e cultural. Os desafios que levam em conta o caráter territorial e sustentável dos processos de desenvolvimento vêm sendo assumidos nos últimos anos tanto por formuladores como por gestores de políticas públicas.

Trata-se de um avanço significativo, na medida em que esse tipo de ação pública não costuma ocorrer com frequência na esfera estatal (MALUF, 2010), mesmo quando as interfaces entre os diferentes setores de intervenção chegam a ser percebidas com nitidez.

O conceito de território, que é a categoria utilizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), acha diversas vertentes entre os estudiosos.

Um dos primeiros autores na abordagem do território foi Raffestin (1993). Em sua obra, podemos destacar o caráter político do território, bem como a sua compreensão sobre o conceito de espaço geográfico, pois o entende como substrato, um palco, preexistente ao território.

O autor salienta que:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993).

Dentro da concepção enfatizada pelo autor, o território é tratado, principalmente, com uma ênfase político-administrativa, isto é, como o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação; um espaço onde se delimita

uma ordem jurídica e política; um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras.

Segundo o mesmo autor, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço. Neste sentido, o território é compreendido como sendo:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993).

Em sua análise, Raffestin (1993) diz que a construção do território revela relações marcadas pelo poder². Assim, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos sem o qual não se define o território. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, vão ser enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais.

O espaço, de acordo com Santos (2009) “é um produto social em permanente transformação, seja para atender a lógica do capital ou para a reprodução da sociedade”.

Para Santos (1999), esse tratamento analítico pressupõe que “[...] o espaço seja definido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”, ou seja, dentro do espaço existem infinitos espaços. Sendo o espaço social o território compreende-se que dentro dele podem existir vários territórios diferenciados: as maneiras de usar e ocupar o espaço variam de acordo com a cultura analisada. Nesse sentido, cada cultura cria uma territorialidade. Buscando resumir a concepção de espaço geográfico, Santos ratifica que “O espaço é a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais”. Sobretudo, o espaço deve ser concebido como algo que participa da condição do social e do físico.

² O poder corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder” estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome (ARENDETT, 1985).

O autor complementa afirmando ser este o “meio pelo qual espaço e sociedade estão intrinsecamente inter-relacionados” [...] com influência dos contextos sócio-históricos e com regência limitada no tempo. [...] Em termos geográficos, a territorialidade possui, para o autor, ao menos, a incidência de uma dessas categorias: áreas classificadas em termos de ações possíveis/ existentes; fronteiras (legais, estruturais, conceituais); controle ao acesso ou às coisas dentro dela. Nesse sentido, Abramovay (2003) afirma que “[...] mais que um simples conjunto de atributos objetivos de distância e localização o território consiste exatamente numa trama de relações, de significados, de conteúdos vividos por indivíduos”.

Os territórios, segundo Souza (2005), são os espaços fundamentalmente definidos e delimitados por e a partir das relações de poder, é como um campo de forças. No entanto, é importante ressaltar que essas relações de poder, assim como a delimitação dos territórios, podem sobrepor-se, coexistindo sobre o mesmo substrato material, ao mesmo tempo e na mesma escala ou em escalas diferentes.

Na escala da favela, como exemplifica Souza (2005), é possível coexistir, apropriando-se desse espaço, o território do tráfico de drogas como também o território do jogo bicho. Entre escalas diferentes, apropriando-se do mesmo substrato material, por exemplo, existem os territórios institucionais dos Estados nacionais, assim como também as diversidades territoriais internas.

Outra forma de compreender os territórios refere-se a sua continuidade e descontinuidade, que interfere na sua forma de espacialização.

“O território descontínuo associa-se a um nível de tratamento onde, aparecendo os nós como pontos adimensionais não se coloca evidentemente a questão de investigar a estrutura interna desses nós, ao passo que, à escala do território contínuo que é uma superfície e não um ponto, a estrutura espacial interna precisa ser considerada. Ocorre que, como cada nó de um território descontínuo é, concretamente e a luz de outra escala de análise, uma figura bidimensional, um espaço, ele mesmo um território (uma favela territorializada por uma organização criminosa), temos que cada território descontínuo é, na realidade, uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos” (SOUZA, 2005).

Os territórios contínuos também são conhecidos como territórios-zona e os descontínuos territórios em rede ou territórios-rede. De acordo com Hasbaert (2005) os territórios-rede extrapolam as fronteiras direcionando fluxos e redefinindo escalas. Nesse sentido, as redes podem agir enquanto articuladoras do território como também desarticuladoras a serviço da desterritorialização. Segundo Saquet

(2009) existem redes de territórios e territórios em rede, territórios nas próprias redes e redes nos territórios, num único movimento que se realiza continuamente em tramas infindáveis.

A proposta de abordagem territorial do autor visa subsidiar a relação entre território e desenvolvimento territorial numa perspectiva humanística do desenvolvimento. Nesse sentido Sabourin (2002) acrescenta afirmando que de fato o desenvolvimento das atividades produtivas depende cada vez mais de relações territoriais – por exemplo, da proximidade (geográfica, social, cultural, etc) – ou do interconhecimento, por meio de redes econômicas, sociais e técnicas. A rede nesse contexto é decisiva. É uma malha de relações que serve como instrumento de circulação de informação e renovação. É um meio de descrever o sistema de relações e de diálogo técnico no seio do grupo facilitando os atores individuais e institucionais locais a se organizarem em torno de objetivos comuns. Pois uma abordagem territorial de desenvolvimento do mundo rural também deve levar em consideração, segundo o autor, as formas de coordenação não formalizadas ou institucionalizadas, os atributos comparativos dos produtos e recursos associados a territórios específicos, social e culturalmente marcados, e finalmente, as dinâmicas de inovação ligadas a esses processos e a valores da natureza.

O território segundo Hasbaert (2004) pode ser interpretado de acordo com três vertentes; política (relacionada às relações de espaço-poder em geral) ou jurídico – política (relativa também a todas as relações espaço – poder institucionalizadas), cultural ou simbólica – cultural (prioriza a simbologia e a subjetividade) e outra econômica (ressalta as relações econômicas, embate entre classes, o território é entendido como fonte de recursos).

Portanto, visando construir uma proposta integradora que considera as dimensões cultural, econômica, natural e política combinadas, o autor defende que assim como o espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômicas - políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural.

Saquet (2007) tem centralizado suas pesquisas e estudos no conceito de território, principalmente influenciado pela escola italiana. Esse autor considera o espaço geográfico uma composição de diversos territórios, que influenciam o espaço e são influenciados por ele numa relação dialética e continua, espaço e território

estão ligados, entrelaçados, pois o último é fruto da dinâmica socioespacial. Numa perspectiva multidimensional, multiescalar e (i) material o autor define que o território

[...] significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; idéia e matéria; identidade e representações; apropriação, dominação e controle; descontinuidades; conexão e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental, terra, formas espaciais e relações de poder; diversidade e unidade. Isso significa a existência de interações de interpretações *no* e *do* processo de territorialização, que envolvem e são envolvidas por processos sociais semelhantes e diferentes, nos mesmos ou em distintos momentos e lugares, centradas na conjugação, paradoxal, de descontinuidades, de desigualdades, diferenças e traços comuns. Cada combinação específica de cada relação espaço tempo é produto, acompanha e condiciona os fenômenos e processos territoriais (SAQUET, 2007).

Dematteis (2007) complementa afirmando que o território é resultado como conteúdo, meio e processo de relações sociais. Essas relações que são ao mesmo tempo materiais e substantivam o território através da expressão do poder, a partir das homogeneidades e heterogeneidades, integração e conflito, localização e movimento (relativa permanência ou temporalidade), identidade, línguas e religiões, mercadorias, instituições, natureza exterior ao homem; por diversidade e unidade; (i) materialidade.

Nesse sentido, considerando-se o território, segundo Castro (2005), tanto um meio como uma condição de possibilidades para as ações estratégicas.

Assim sendo, o território vem assumindo, entre as ações públicas de desenvolvimento um caráter funcional, que por consequência acaba por pragmatizar as concepções teórico-filosóficas que abrangem as discussões sobre os conceitos de território e poder. Referente ao seu conteúdo, para Schneider (2005) o

[...] uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam. Nesse sentido, é comum que o território perca seu sentido heurístico e conceitual e passe a ser utilizado como sinônimo de espaço ou região, conforme o caso (SCHNEIDER, 2005).

A concepção funcional do território visa facilitar a sua aplicabilidade, que vem contribuindo no sentido de compreender melhor a heterogeneidade e a complexidade do mundo real fragmentado do Estado nacional, suas características culturais e ambientais específicas, seus atores sociais e sua mobilização em torno de projetos que garantam o acesso a recursos estratégicos para o desenvolvimento

produtivo e social. A criação de um território depende de como a comunidade se organiza em termos políticos e societários, e de como constrói as instituições democráticas, que impulsionam estratégias de alcance das finalidades em forma de projeto comum. É apenas nesse caso que o território é mais que um promotor de ativos e recursos específicos, é o principal agente coletivo do desenvolvimento (PIRES, 2007).

Nesta perspectiva, o território, passa a ser constituído, visando ao desenvolvimento, possui função atuante e deixa de ser concebido como resultado. Ele é produto ativo do esforço da construção social articulada ao espaço abstrato e material, a partir de proximidades entre diferentes atores que possuem ancoragem geográfica estabelecida, conforme Pecqueur (2000, apud PIREs, 2007) para engendrar recursos que apontem resoluções inéditas. Portanto, ao território dado como funcional cabe a coordenação de ações entre os atores sociais.

Nesse sentido, por meio das estratégias dos atores, o território funciona como articulador de ordens e normas que regulam o espaço geográfico, através de proximidades organizativas formuladas a partir do processo de construção do ator coletivo local, esse agregado territorialmente por sujeitos participantes.

Neste caso, o espaço não é um simples suporte, mas ele se torna território, o ponto de reencontro dos atores do desenvolvimento, o lugar onde se organizam formas de cooperação entre empresas, onde se decide a divisão social do trabalho, enfim, "o lugar de reencontro entre as formas de mercado e as formas de regulação social". O território torna-se um componente permanente do desenvolvimento. (SCHNEIDER, 2005).

O território passa a ser compreendido como a categoria espacial que possibilita a formulação de alternativas para o processo de desenvolvimento fundamentado na preocupação com as diferentes dimensões do espaço (natureza, sociedade, economia e política), a forma de apropriação e a capacidade de mobilização local. Porém, a utilização do conceito de território não anula a existência e importância de outras categorias espaciais como a região e o lugar.

Em geral, a abordagem territorial do desenvolvimento apresenta semelhanças com as concepções regionais e locais, relacionando novos elementos. A abordagem territorial transcende a ideia de desenvolvimento regional, que está historicamente mais associada às características físico-geográficas e econômicas, visto que o conceito de região é principalmente fortalecido no processo de aceleração das forças produtivas do capitalismo e mais comprometido a

classificação e compartimentação institucional do espaço. A visão local, diferente da territorial, menospreza o caráter multiescalar dos fenômenos.

2.2.1 Desenvolvimento territorial

A discussão a respeito do desenvolvimento territorial já vem sendo introduzida no meio acadêmico e por formuladores de políticas públicas no Brasil a partir da década de noventa do século XX e é precedida pela discussão em torno do desenvolvimento sustentável e de outras categorias a ele correlatas, como desenvolvimento local sustentável e desenvolvimento rural sustentável, entre outras.

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se de uma construção envolvendo Estado e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010). Por meio da valorização dos povos, das culturas, das potencialidades locais e, sobretudo, do equilíbrio entre as dimensões ambientais/naturais, sociais e econômicas. Entretanto, com a implantação recente de políticas públicas com enfoque territorial, principalmente na última década, ressaltam-se com mais intensidade as contradições do processo de descentralização do poder administrativo estatal e das concepções de desenvolvimento territorial.

De um lado, aqueles que se apropriam da concepção de desenvolvimento local e territorial, utilizando-o como instrumento de expansão e sofisticação do modo de produção capitalista na sua fase mais atual, pós-fordista, neoliberal, da produção flexível e descentralizada. Nesse sentido, exploram-se os lugares, por meio de suas potencialidades. Visto que é nesses que a globalização acontece, segundo Santos (2007). Para o autor, a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade.

Diversas são as experiências pioneiras como, por exemplo, no contexto internacional, as experiências de desenvolvimento territorial mais relevante estão em geral associadas à dinâmica do espaço rural. A exemplo disso destaca-se, o programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER), implantado na União Européia (UE), e executado em três etapas desde 1991 até 2006.

De acordo com Favareto (2007), o programa LEADER é a principal referência de programas territoriais de desenvolvimento, bem como propostas de organismos de cooperação internacional que adotaram o enfoque territorial como diretriz de intervenção, é possível perceber a convergência de alguns aspectos: a) não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; b) valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; c) enfatizar a inovação tecnológica; d) fomentar a realização de reformas institucionais, políticas descentralizadoras e fortalecimento dos governos locais; e) promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Na Europa, desde os anos 1970, deu-se um forte movimento em direção a adoção da abordagem territorial em projetos de desenvolvimento, principalmente em países como a França e a Itália. Neste último, segundo Saquet e Sposito (2008), destaca-se a experiência da denominada “Terceira Itália”, que se estabeleceu através da contribuição dos estudos de Arnaldo Bagnasco (1977), os quais fundamentaram a teorização e as políticas a cerca do desenvolvimento territorial.

Outro exemplo de construção teórico-metodológica, que vem influenciando a abordagem do desenvolvimento e fundamentando seu vínculo com o território, é o conteúdo expresso pelo Sistema Local Territorial (SLOT), aporte constituído pelo grupo de Turim – Itália e coordenado por Giuseppe Dematteis. Esse sistema, com base em Dematteis (2008), orienta a operacionalização do modelo territorial de desenvolvimento, subsidiando a aplicação de programas e políticas.

Apenas na última década a noção de território conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e, especialmente, na condução das políticas públicas para esse setor em diversos países. No meio rural, a abordagem territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural em virtude de seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Na América Latina, a abordagem territorial do desenvolvimento ganha sentido num contexto que durante décadas as políticas de intervenção no meio rural estavam integradas ao processo de modernização agrícola, que ficou conhecido como “revolução verde”. As ações eram dirigidas e orientadas aos agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente, nem integrar-se ao conjunto da economia pela indústria, comércio e serviços. Em oposição a esta política de desenvolvimento rural, direcionada para a especialização produtiva e à

concentração fundiária, o debate sobre desenvolvimento local, de sistemas agrários e, também, de ações direcionadas para a diversificação das atividades econômicas ganhou espaço (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; SCHNEIDER, 2010).

Já no plano da realidade histórica brasileira, movimento por maior participação da sociedade nos processos de construção de políticas públicas para o desenvolvimento de regiões vem se intensificando desde os anos 1990, chegando a expressivo número de instituições que visam reduzir desigualdades regionais por meio de redes de cooperação que promovem a articulação entre a sociedade civil e o poder local. Esse movimento social tem forçado os governos de todos os níveis a repensar a formulação, implementação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento.

Nesse contexto, os incentivos e as instâncias institucionais específicas para o desenvolvimento da cooperação política entre os atores para poder desenhar políticas públicas de forma eficaz são condições necessárias para a construção de diálogo federativo favorável ao desenvolvimento. Já que, “[...] como não há garantias que governantes responsáveis sejam a maioria, a responsabilidade deriva dos mecanismos institucionais oriundos do desenho da política” (MARQUES, 2004).

Assim, a partir da década de 1990, houve uma mudança de enfoque e de entendimento sobre o desenvolvimento rural foi valorizada, revitalizando o tema e construindo novas abordagens. Este cenário foi influenciado pelas transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade, bem como nos enfoques dos próprios estudiosos sobre a temática. Com isso, políticas e programas específicos de desenvolvimento rural foram elaborados, com ações voltadas para o público da agricultura familiar e o apoio aos territórios rurais mais fragilizados (SCHNEIDER, 2010).

Neste sentido, na busca de novas alternativas para o meio rural, a abordagem territorial ganha destaque. As políticas de desenvolvimento territorial rural passam a valorizar o formato descendente que contemple as diferenças e especificidades locais, bem como reconhecem a importância do Estado como agente de desenvolvimento. Nesta perspectiva, ao considerar o território como unidade espacial das políticas de desenvolvimento rural, busca-se conjugar rural-urbano e romper com a dicotomia entre áreas dispersas e aglomeradas, visando a beneficiar, sobretudo, as populações mais vulneráveis econômica e socialmente (MANZANAL, 2006).

Sobre a caracterização do enfoque territorial das políticas de desenvolvimento rural, alguns aspectos podem ser destacados: a) o abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina; b) a conceituação de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como ocorrem as interações sociais em seu interior; c) o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional; d) a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006).

Para tanto, um dos componentes considerados fundamentais na condução de políticas públicas territoriais rurais diz respeito à existência de institucionalidades participativas que possuam competências de influenciar o processo decisório no estabelecimento de ações de desenvolvimento para o território (LEITE et al, 2008; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Entretanto, com a implantação recente de políticas públicas com enfoque territorial, principalmente na última década, ressaltam-se com mais intensidade as contradições do processo de descentralização do poder administrativo estatal e das concepções de desenvolvimento territorial.

De um lado, aqueles que se apropriam da concepção de desenvolvimento local e territorial, utilizando-o como instrumento de expansão e sofisticação do modo de produção capitalista na sua fase mais atual, pós-fordista, neoliberal, da produção flexível e descentralizada. Nesse sentido, exploram-se os lugares, por meio de suas potencialidades. Visto que é nesses que a globalização acontece, segundo Santos (2007). Para o autor, a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade.

As políticas públicas que consideram a abordagem territorial, implantadas no Brasil por orientação internacional, têm interesse econômico na captação de recursos internacionais, têm sido adotadas parcialmente em decorrência da carência de condições básicas, não têm promovido grandes impactos e são somente, de forma negativa, destinadas a áreas deprimidas. Reforçando essas afirmações, Rodrigues e Ferreira (2008) acrescentam que a

[...] estratégia de descentralizar as decisões ajuda inegavelmente a identificar os problemas mais relevantes das esferas locais, no entanto, favorece a um descomprometimento do governo central para com os problemas locais, passando estes a serem geridos pelas esferas administrativas locais, e relegando ao governo central menos gastos públicos nas ações de intervenção. O governo passa a ter um papel de menor intervenção e passa a ser um mediador no processo de interação dos atores sociais e as distintas esferas administrativas. O território neste momento passa a ser o palco dessas ações, daí o caráter funcional, e não um conceito analítico como se desenvolve na Geografia (RODRIGUES; FERREIRA, 2008).

É no âmbito de arranjos institucionais de participação que ocorre a definição coletiva pelos múltiplos atores sociais de uma estratégia produtiva para o território, com a construção pactuada de projetos de desenvolvimento. Constituem, também, espaços públicos potenciais para a realização do trabalho em rede, permitindo a troca de informações e o estabelecimento de ações articuladas e coordenadas entre os atores pertencentes ao território (SUMPSI, 2006).

Soma-se a isso, que o “desenho institucional” destas instâncias participativas contribui para o envolvimento de segmentos sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório na reivindicação de ações e na construção de estratégias que tragam benefícios para a população do território (COELHO et al, 2006; COELHO; FAVARETO, 2008).

Contudo, apesar de estabelecidas as diretrizes para a condução das políticas de desenvolvimento territorial rural, dificuldades se fazem presentes nos países latino americanos, incluindo Brasil e Argentina, em lidar com a mudança de paradigma contida neste enfoque. Percebe-se que há uma alteração no desenho das políticas e programas de desenvolvimento rural, mas esta não vem acompanhada de uma mudança institucional capaz de sustentar esta nova perspectiva. É o que se denomina de “inovação por adição”, ou seja, a incorporação de novos temas onde antigos valores e práticas continuam a direcionar a atuação dos atores sociais (FAVARETO, 2006).

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se de uma construção envolvendo Estado e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010).

Entende-se que o desenvolvimento ocorre localizadamente, no território, na região, no município, na localidade, logo porque “desenvolvimento territorial”, que

pode substituir termos usuais como “desenvolvimento local”, “desenvolvimento regional”, “desenvolvimento econômico”, “desenvolvimento social”, “desenvolvimento humano”, “desenvolvimento local/regional sustentável”, ou outros. Ou seja, o qualificativo “territorial” abarca todas estas dimensões.

A utilização desse termo sustenta-se na hipótese de que o desenvolvimento tem uma relação direta com a dinâmica (social, econômica, ambiental, cultural e política) dos diferentes territórios. Dependendo do tipo de ação, passiva ou ativa, dos atores territoriais na defesa dos seus interesses, frente ao processo de globalização, os territórios assumem opções de desenvolvimento que os favorecem ou que os prejudicam. Desse processo dialético global-local, de ação-reação, cujas intenções são projetadas pela dimensão global, mas acontecem no território, resultam as diferenciações ou desigualdades territoriais.

2.3 Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável: Gestão Social do Desenvolvimento Territorial

As propostas de desenvolvimento territorial decorrem da identificação de problemas de educação, saneamento, habitação, saúde e outras que, por sua vez, estão relacionadas em produção de bens, serviços, ligadas com organizações de mercados plurais (empresas, cooperativas, associações de produtores). Essas propostas são resultantes de forças e atores sociais que representam a sociedade civil, atuando em parceria com os agentes políticos, acabam por configurar uma rede que integra projetos, articula iniciativas e mobiliza a participação das comunidades regionais em torno do estilo de desenvolvimento almejado (FILIPPIM e FEGGER, 2002). Além da legítima inclusão das demandas regionais nas políticas de desenvolvimento que estratégias mais participativas contemplam, elas também favorecem maior controle social e fiscalização da efetividade da ação dos agentes públicos, caracterizando os processos de transformação institucional para fim de desenvolvimento territorial.

Os processos de transformação institucional, voltados ao fortalecimento do poder local, são altamente dependentes da formação de consensos entre múltiplos atores sobre os problemas e as soluções de um dado território, de forma a se legitimar e assegurar processo de desenvolvimento sustentável, mediante a mobilização política e o envolvimento direto dos cidadãos

(MARTINS, 2011). A discussão da territorialização do desenvolvimento não é nova. Contudo, Dallabrida (2007), alerta que

[...] em relação à gestão territorial, no Brasil, a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores diversos e a dissociação entre políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais, se opõem à territorialização do processo de desenvolvimento. Entende-se que a superação da lógica distributiva de localização dos investimentos para uma lógica territorial e de projetos, só é possível pela presença de uma institucionalidade que articule os diferentes atores territoriais na definição de suas expectativas de desenvolvimento e na sua gestão.

Segundo Fischer (2013), a gestão é um ato relacional que se processa entre atores sociais em tempos e espaços territorialmente delimitados. Caracteriza-se por ser uma relação dialógica e participativa, onde o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais. Como explica Tenório (2008a), “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Contudo, gestão social refere-se a um conceito em construção, com paradigmas ainda por serem definidos (DOWBOR, 2014). Segundo França Filho (2008), é possível perceber alguns princípios comuns ao conceito, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos, bem como a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações, indicando a construção de uma nova cultura política que coloca em questão práticas personalistas e clientelistas.

A gestão social, ao ser definida como uma forma de governança democrática, torna-se capaz de promover o fortalecimento da democratização nas relações sociais, por meio da participação e do engajamento de múltiplos atores nas práticas que privilegiam o caráter dialógico da gestão (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

De acordo com Pereira e Rigatto (2011), ao trabalhar a gestão social em políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade, chama-se atenção para o protagonismo da sociedade nas etapas de elaboração, administração e avaliação de políticas. No caso brasileiro, este papel historicamente coube ao Estado, sendo a sociedade um ator coadjuvante nos processos de tomada de decisão política. Ou seja, a gestão social promove a interação e a participação

dos atores sociais pertencentes ao território como protagonistas do processo de desenvolvimento.

A gestão social, como condição essencial, não é a gestão de processos descontextualizados, mas sim ancorados territorialmente, como uma forma de representação de poderes locais articulados, que requerem uma visão intersetorial e interorganizacional (Figura 2), onde diversos atores, por meio de um processo democrático, compartilham interesses, visões e ações em um território (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012).

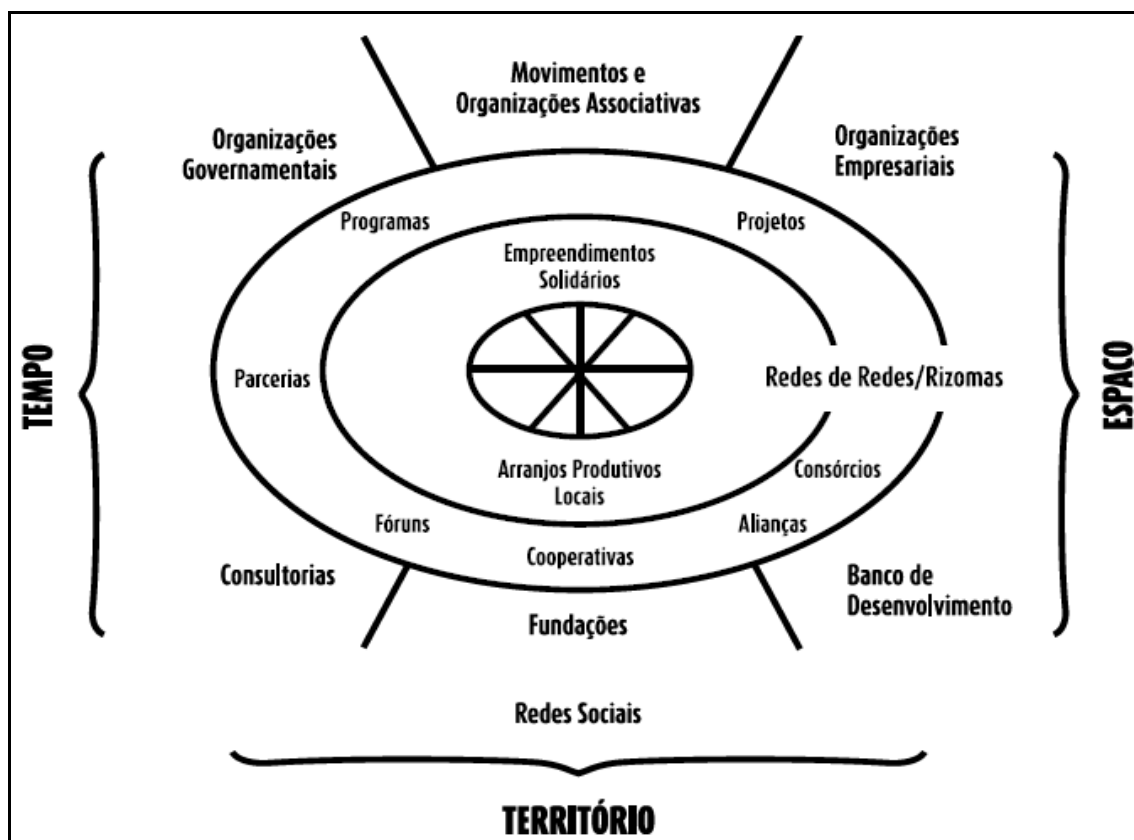
A gestão social pode ser considerada um campo de conhecimentos e práticas, tendo, portanto, dimensões epistemológicas e praxiológicas articuladas. Um campo de conhecimento supõe uma interorganização de domínios cognitivos que podem se articular multi, inter ou transdisciplinarmente segundo categorização de Jean Piaget (PIAGET, 1970).

Segundo Fischer (2013), as interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas de acordo com seus propósitos comuns. A associação se faz pela complementaridade – portanto, pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado. Interorganizações são “Espaços multiformes e plurais onde ocorre a gestão da sociedade contemporânea que ultrapassa os limites de uma organização e se exercem em escalas de complexidade crescente com conexões e interdependências”.

Conceitos como cocriação, coevolução, rizomas ou redes de trabalho em formato de multidão dão novos contornos e limites mais ampliados ao conceito de interorganização como o espaço privilegiado da gestão social. A gestão social orientada para e pelo desenvolvimento é uma forma de poder ancorada territorialmente.

“A construção social do desenvolvimento local é, então, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam no espaço público. Governo local, empresas, organizações sociais, articulam-se dentro de uma trama singular de interesses criando modelos de ações coletivas, traduzidos em desenhos organizativos complexos, onde o poder flui diferentemente conforme a verticalização ou horizontalização das relações, guardadas as contradições destes processos e jogos de interesse dos atores” (FISCHER, 2002).

Figura 2- Interorganizações e desenvolvimento territorial



Fonte: Fischer, 2013.

Interorganizações orientadas ao desenvolvimento territorial são híbridas, intensamente dinâmicas e mutantes quando atuam em convergência para desenvolver territórios. Essa ação em convergência é integrativa e aponta, como um sentido obrigatório, ao desenvolvimento.

Fisher em seu artigo publicado na Revista Política e Planejamento Regional: uma coletânea (2013) distingue os processos e agentes interativos existentes no processo de gestão social do desenvolvimento territorial:

“Organizações de primeiro nível são as organizações associativas, organizações de governo e empresas, bem como agentes financiadores, consultorias, fundações, bancos de desenvolvimento e outras organizações discretas que se desenvolvem em ações estratégicas sobre o território. Assumindo a forma de programas e projetos conjuntos, parcerias e cooperativas, as organizações articulam-se em um segundo nível: o das redes; Organizações associativas podem articular redes temáticas entre si, focalizando temas específicos como saúde, infância, gênero etc. Podem também articular redes na forma de parcerias e alianças no desenvolvimento de programas e projetos, que contam com ONGs como nós de tramas socioprodutivas; As redes de redes têm um grau maior de complexidade e podem ser representadas por fóruns e consórcios, associados a recortes territoriais na forma de arranjos socioprodutivos a espaços virtuais (websites); As redes sociais são rizomas, redes de redes

representadas por comunidades virtuais. Assim, os destinatários das dinâmicas da gestão social são múltiplos, bem como as origens quando atuam em convergência para desenvolver territórios”.

Essa ação em convergência é integrativa e aponta, como um sentido obrigatório, ao desenvolvimento. A relação de imbricação entre desenvolvimento, enquanto processo e território como ancoragem, resgata as concepções de desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs, entre outros, que, no limiar da conferência Rio+20 que se realizou no Brasil em junho de 2013, reitera as dimensões sociais, ambientais, culturais econômicas e espaciais que deve ter o desenvolvimento territorial (SACHS, 2007).

Neste sentido, a gestão social, ao ser definida como uma forma de governança democrática torna-se capaz de promover o fortalecimento da democratização nas relações sociais, por meio da participação e do engajamento de múltiplos atores nas práticas que privilegiam o caráter dialógico da gestão (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Conforme Santos (2008), em contexto de crescente globalização dos mercados e retração do Estado Nacional como sujeito das políticas de desenvolvimento, tornou-se mais crucial o papel dos processos de *accountability*, de responsabilização do gestor público numa estrutura democrática e descentralizada de governo.

Baseado no conceito de desenvolvimento como integralizador de múltiplos critérios de sustentabilidades, que engendram visão de longo prazo e participação da sociedade civil organizada, Sachs (2002) Sistematizaram-se essas condições necessárias à promoção de desenvolvimento territorial, a partir das concepções da sustentabilidade, distinguindo o perfil de competências básicas do gestor social, como segue a Tabela 4.

Tabela 4- Condições necessárias à promoção de desenvolvimento territorial

Critério	Característica
Social	Distribuição de renda justa; qualidade de vida digna; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
Cultural	Valorização da cultura local; capacidade para elaboração de um projeto de desenvolvimento integrado e endógeno; abertura para o mundo combinada com autoafirmação comunitária.
Ecológico	Preservação do potencial do capital natural local na produção de recursos renováveis.
Territorial	Equilíbrio entre meio urbano e rural; organização regional; superação de disparidades regionais.
Econômico	Desenvolvimento econômico equilibrado do ponto de vista da

	intersetorialidade das políticas públicas; otimização das forças regionais.
Político	Participação e coesão social; capacidade do Estado para articular projeto de desenvolvimento em parceria com outros atores.

Fonte: Filippim e Rótulo, 2013 (adaptado de Sachs, 2002).

Nesse mesmo sentido, essa abordagem parte da ideia de que se tornam necessários dois requisitos para que as políticas implementadas consigam ser bem sucedidas. Primeiro, coordenação multinível dos diversos atores de governo e administrativos (federal, regional, estadual, local, etc.) que participam da política. Segundo, coordenação intersetorial transversal desses mesmos atores que atuam nas distintas áreas de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.). Além de uma visão integrada de diferentes dimensões de sustentabilidade necessárias ao desenvolvimento, também é relevante considerar o espaço no qual ele se efetiva especialmente na sua configuração regional (FILIPPIM e RÓTULO, 2013).

A efetivação da atuação de governos em parceria com distintos atores presentes na arena do interesse público requer o uso de estratégias típicas da governança aplicada à gestão de territórios. Pieranti e Peci (2007) estabelecem que

“a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas neoliberais implementadas em grande escala a partir dos anos 1970: a) o domínio das redes em políticas públicas; b) do controle à influência; c) uso de recursos públicos e privados; d) criação de modelos organizacionais híbridos”.

2.3.1 A Governança Territorial como Fonte Sinergizadora do Processo de Gestão do Desenvolvimento

O tema governança territorial e sua relação com a prática de gestão do desenvolvimento tem recebido abordagens parciais, exigindo aprofundamento, principalmente na indicação de uma terminologia que abarque enfoques interdisciplinares.

De acordo com Harvey (2005) apud Fuini e Pires (2009) esse tipo de governança está fortemente ligado ao discurso do empreendedorismo que emerge das mudanças nas economias capitalistas após a recessão de 1973, e enfoca muito mais a economia política dos lugares do que realmente o território.

Dentro dessa perspectiva, conforme Fuini e Pires (2009), a governança territorial busca fomentar coordenações de agentes locais e instituições ancoradas em suas regiões e localidades com a intenção de definir novas formas de

administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que foram transferidos para os seus territórios.

Utiliza-se o conceito governança territorial para referir-se ao conjunto de 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, como fonte sinergizadora do processo de gestão e desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2007). Envolve a articulação de interesses de grupos sociais fixados no próprio território para a promoção de novos valores de desenvolvimento e sustentabilidade. Esse arranjo institucional permite, portanto, a produção horizontal de políticas para o território.

Assumir o presente conceito governança territorial implica em admitir a sociedade civil de um território ou região como uma das fontes de poder nos processos de governança global. Trata-se da interação entre micro e macro-atores, contemplando a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais.

Desta forma, o funcionamento das instâncias de participação social deve seguir um modelo que priorize a participação horizontalizada, de baixo para cima, em detrimento de um modelo hierárquico, onde o esforço central é a resolução de problemas de forma pactuada, com a participação direta e substancial de segmentos sociais historicamente excluídos (FUNG; WRIGHT, 2003).

Já o termo sistema de governança territorial foi utilizado para referir-se ao conjunto de estruturas em rede, através das quais os atores/agentes e organizações/instituições territoriais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas ao desenvolvimento territorial.

O uso do termo governança origina-se em análises sobre o mundo das empresas. Ronald Coase, em 1937, publicou um artigo intitulado “The Nature of the Firm”, que não desencadeou grandes debates, mas foi retomado nos anos 70 por Oliver Williamson, quando se passou a utilizar o termo governança para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes. Mais tarde o termo foi importado do campo empresarial, para o das relações de poder local e das organizações.

No entanto, essa interação, de uma forma igualitária, implica na necessidade de estruturação de um sistema de governança, não só territorial, mas

também global, em que a sociedade tenha vez e voz. Esta possibilidade ainda está para ser concretizada.

Assim, os aspectos freqüentemente evidenciados na literatura sobre governança, estão relacionados: (1) à legitimidade do espaço público em constituição; (2) à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; (3) aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação), e (4) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

A prática da governança territorial requer três tipos de processos: a) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; b) a construção de consensos mínimos, por meio da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, c) a construção de uma visão prospectiva de futuro (DALLABRIDA, 2007).

Assim assumir a gestão do desenvolvimento a partir de estruturas de governança territorial tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também, a democracia participativa – ou deliberativa como alguns autores preferem chamá-la. A defesa da necessidade de estruturas de governança que possibilitem associar democracia representativa com democracia deliberativa e desenvolvimento é feita por diferentes autores. Isso requer a construção de uma esfera pública plural e inclusiva.

Trata-se de criar espaços institucionais de concertação social, logo de negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos. São exemplos disso, vários tipos de fóruns e conselhos.

Utiliza-se a concepção de concertação social, explicitada em (DALLABRIDA, 2007): um processo em que membros das diferentes representações sociais, corporativas e institucionais de uma sociedade, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada. São exemplos disso, vários tipos de fóruns e conselhos.

Fleury afirma (2006): “Se não formos capazes de gerar maior igualdade, por meio de políticas redistributivas fundadas em um novo pacto societário, estaremos ativando um processo de cidadania inconcluso, que, ao invés de gerar

coesão social e instituições democráticas, pode fomentar a anomia, a violência e a não governabilidade”.

2.4 Desenvolvimento e o papel do Estado: as políticas públicas e os impactos nos territórios rurais do Brasil

No século XX, a democracia e os movimentos sociais ampliaram o compromisso do Estado com seus cidadãos e estenderam o que era inicialmente apenas direito político. Foi aberto um leque variado de atribuições do Estado e a sociedade assegurando os direitos de proteção social como uma obrigação formal, que em muitos Estados consta na constituição. Nesse sentido o crescimento das obrigações do Estado aumentou os custos da sua administração e estendeu o campo das disputas até o interior do seu aparato burocrático, visando à obtenção de locações de políticas públicas favoráveis aos interesses organizados (CASTRO, 2005).

O Estado contemporâneo está ainda mais sensível as manifestações da sociedade civil organizada. Embora, quando centralizador e autoritário o Estado sempre estivesse articulado e influenciado pelos interesses das classes sociais, principalmente as economicamente dominantes, na atualidade as disputas pelo direcionamento das suas ações, através das políticas públicas se intensificaram, por meio do estabelecimento de instituições de poder mais democráticas.

As reformas estruturais levaram a mudança do papel do Estado, que passa a se comportar como o regulador das políticas públicas, sendo institucionalizados espaços públicos de debates para a execução das mesmas, é criado os diversos Conselhos: de Saúde, de Educação, de Meio Ambiente, de Desenvolvimento Rural, entre outros, isso como parte do processo de descentralização e desconcentração administrativa do Estado.

Esse processo vem acompanhado de uma diminuição e redirecionamento da intervenção estatal, assim como no padrão de investimento realizado pelo Estado, levando ao abandono da ação setorial, pois parte-se da avaliação que os programas anteriores não haviam atingidos os resultados esperados em termos de desenvolvimento, resultando na mudança dos instrumentos de promoção do desenvolvimento, de acordo com Favareto (2006).

Outros fatores também influenciaram significativamente o “redirecionamento das políticas públicas rurais e territoriais”, sendo eles a

“reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais, com progressiva integração entre eles resultando em uma força reivindicatória independente”, permitindo a criação de condições de negociação com o poder público, segundo Bonnal e Maluf (2009).

As políticas públicas aplicadas aos territórios são fundamentalmente a expressão do ordenamento estatal sobre o espaço, que se configura num contexto de disputas entre os poderes vigentes, na realidade resultante do passado e do presente. Embora, o termo políticas públicas não se refira necessariamente às políticas de Estado, podendo também ser originário de instituições não governamentais e movimentos sociais, entre outros. Todavia, as políticas públicas estatais continuam sendo as de maior impacto, mesmo que o poder do Estado tenha sido reduzido pelas transformações mundiais econômicas, políticas e sociais (CARVALHO, 2012)

As políticas públicas, nesse sentido, são o resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições [...]. No caso das políticas agrícolas, os instrumentos e programas dependerão das capacidades dos principais agentes (agricultores e seus grupos, indústria processadora, indústria de fertilizantes e produtos agroquímicos, intermediários, consumidores e membros do governo responsáveis por questões agrícolas) de influenciar as probabilidades de ganhos dos seus representantes, assim como o grau de homogeneidade das preferências dos agentes e organizações, e de seus respectivos pesos econômicos e eleitorais (FLEXOR; LEITE, 2007).

No âmbito do espaço rural, segundo Paulino (2006) no embate delineado pelos interesses de classe, o Estado acaba sendo chamado a intervir, considerando “que a produção camponesa é fundamental para o abastecimento do mercado interno, as políticas públicas tendem a ser encaminhadas de modo pontual, a fim de amenizar as contradições para que esse frágil equilíbrio seja preservado” (PAULINO, 2006).

Além dos conflitos entre classes que interferem no estabelecimento e atuação das políticas públicas as diferentes escalas de poder estatal oficialmente reconhecidas, em níveis locais, regionais e nacionais também introduzem paradoxos a respeito da ação do Estado, o que causa o desencontro entre as estratégias de intervenção (CARVALHO, 2012).

Para Paulino (2006) as intervenções municipais nas comunidades rurais são indispensáveis, em geral, concentra-se no conserto de estradas rurais, construção de terraços para conter as erosões, construção de açudes, entre outros. Todavia, entre os projetos mais estratégicos de desenvolvimento rural, geralmente

orientados em nível nacional, estadual ou até global a participação dos poderes locais e a presença do poder público municipal auxiliam a aproximação entre os programas definidos em gabinetes e a prática.

As formas de intervenção do Estado mais abrangentes como as políticas públicas de nível federal, no entanto, são responsáveis por questões mais estruturais e em geral ordenam as políticas regionais e locais. Essas podem ser classificadas como macroestruturais/ macroeconômicas ou setoriais. A política macroeconômica busca afetar os grandes agregados da economia. Essa política abrange diferentes setores da economia. Corresponde a política econômica do país. “A política setorial refere-se à política econômica formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico – social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes, etc)” (DELGADO, 2001).

No espaço rural, as políticas direcionadas a agricultura e aos territórios rurais não se resumem as agrícolas, também são classificadas em agrárias e agrícolas. A política agrícola visa afetar tanto o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários, como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infraestrutura econômica, e social, carga fiscal etc) que determinam seu comportamento de longo prazo. Nessa visão a política agrícola engloba tanto políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infra, estrutura, e de recursos naturais e meio ambiente) (DELGADO, 2001).

A política agrária segundo Delgado (2001), por sua vez, tem como objetivo tradicional investir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevacente no meio rural, através da sua transformação ou regulação nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (políticas de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização), condiciona os limites das propriedades agrícolas, as condições de reprodução dos grupos sociais distintos e as relações de poder no campo, e determinam a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores. Na política agrícola, há sempre uma política agrária determinada.

Além das políticas agrícolas e agrárias há outra subdivisão entre as políticas setoriais direcionadas ao espaço rural, que se denominam políticas de desenvolvimento rural. Segundo Delgado (2001), essas políticas são:

Usualmente dirigidas a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento rural regional. [...] as políticas de desenvolvimento rural representam, em princípio, tentativas de integração da política agrícola e da política agrária, procurando levar em conta a especificidade dos segmentos empobrecidos e não integrados do campesinato e a necessidade de desenhar políticas que atendam às suas particularidades. Além disso, passaram a incorporar organicamente, em suas propostas mais recentes, a preocupação com a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural, o que pressupõe a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente (DELGADO, 2001).

A partir dos anos 90 essas políticas acabaram desenvolvendo estratégias de produção cada vez mais sofisticadas e articuladas aos setores industriais e financeiros. Todavia, surgem também, em decorrência das lutas sociais dos agricultores familiares camponeses, políticas destinadas a essa categoria como a ampliação da aposentadoria rural em 1992, e o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) em 1996. Todavia as políticas e benefícios direcionados a classe dominante ainda são os mais significativos.

A aliança entre Estado e o agronegócio configuram uma instituição enraizada, com base em Cleps Jr (2010), na história econômico-social e na estrutura política do país. Pois, o agronegócio, segundo Szmrecsányi (2008) configura uma ligação entre o latifúndio nacional, comandado pela burguesia agrária e colonial, com o capital mercantil e financeiro internacional.

No entanto, a ação intervencionista do Estado, principalmente a dos poderes executivos é mais simpática aos setores ligados as agroindústrias do que aos grupos mais tradicionais, que muitas vezes defendem o arcaico latifúndio improdutivo. Essa ação atua financiando a instalação ou reforma das unidades industriais, viabilizando infraestrutura, isenção de impostos, concessão de crédito especial à exportação, realizando pesquisa tecnológica, entre outros, tudo isso com a justificativa de que esse setor viabilizará o desenvolvimento moderno e o crescimento econômico dos territórios e das regiões (CARVALHO, 2012).

De acordo com Delgado (2005), no mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 –2002) o agronegócio foi beneficiado por um conjunto de medidas responsáveis por (re) dinamizar a sua atuação na economia brasileira.

i) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”, visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio;

ii) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio;

iii) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas; e

iv) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal) competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do “ajustamento constrangido” (DELGADO, 2005).

Já no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) a aliança com o agronegócio permaneceu privilegiando os setores dominantes no campo, principalmente aqueles atrelados a produção de biodiesel, entretanto também ampliou os programas e políticas direcionados aos trabalhadores rurais e ao território da agricultura familiar.

Os recursos para o PRONAF (1996) foram quase que triplicados, porém se comparados aos créditos concebidos ao agronegócio o contexto ainda é extremamente desigual. Em 2008/2009 governo federal liberou R\$ 75 bilhões à agricultura empresarial, contra R\$ 13 bilhões para a agricultura familiar. Em 2009/2010 o governo destinou R\$ 92,5 bilhões à agricultura empresarial enquanto que R\$ 15 bilhões à agricultura familiar. Em 2011/2012, o Plano Safra da agricultura familiar anunciou R\$ 16 bilhões contra R\$ 107,2 bilhões para o agronegócio. Embora, a agricultura familiar envolvendo 4,5 milhões de propriedades, produzindo 56,8% do valor total produzido pela agropecuária, mantendo 86,6% empregos no campo e 70% dos alimentos da cesta básica (PAULINO, 2010).

No entanto, se comparado a um quadro de total abandono que vivia antes a agricultura familiar, é oportuno destacar a ascensão a partir dos anos 1990, de políticas voltadas ao campesinato. O PRONAF representou a principal política e resultou da pressão dos trabalhadores rurais sobre o Estado, através das reivindicações a respeito da produção interna de alimentos, a intensificação das ocupações de terras e das mobilizações dos (as) Sem-Terras (MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra).

Também foi conquistada a ampliação da aposentadoria rural, com base na universalização de direitos sociais conquistados na Constituição de 1988. As mulheres foram incluídas, houve a redução do limite de idade e elevado o benefício

para o valor do salário mínimo. Em 1996, a criação do Imposto Territorial Rural (ITR), o imposto sobre a propriedade rural, também representou uma conquista para os movimentos camponeses.

Entretanto, a reivindicação mais significativa dos movimentos sociais permanece sendo a política de Reforma Agrária, através dos assentamentos. A reforma agrária dinamiza as economias locais. [...] O assentamento organizado, além de viabilizar a produção e a renda do assentamento pode inserir o camponês na sociedade. Pode criar cidadãos (CARVALHO FILHO, 2001).

Os assentamentos só são viáveis e produzem desenvolvimento se constituídos em parceria com uma diversidade de políticas públicas como o crédito, assistência técnica, infraestrutura, qualidade de vida etc.

O programa Bolsa Família, Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também são importantes políticas que vem beneficiando a integração dos agricultores familiares ao mercado.

O Bolsa Família e o Fome Zero, mesmo que num âmbito assistencialista tem auxiliado as famílias rurais em situação de extrema pobreza econômica a reconstituírem sua inserção socioeconômica local.

O PAA corresponde a outra face do PRONAF e é também resultado das lutas dos trabalhadores. Em princípio, o PAA se somaria ao Bolsa Família, para ecoar a preocupação agrária do governos com o Fome Zero, isto é, que fosse um programa-modelo de combate à fome, mediante a estimulação da produção de alimentos, subsidiando-se em cinco modalidades: 1) Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF); 2) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); 3) Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF); 4) Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF); e 5) Incentivo à Produção e Consumo de Leite ou PAA Leite (THOMAZ JR, 2010).

Conforme Thomaz Jr (2010), o PAA nasce num primeiro momento com a função de garantir acesso com regularidade dos alimentos para as populações em situação de insegurança alimentar, escolas, instituições assistenciais, cozinhas comunitárias, etc. Para participar do programa os produtores devem enquadrar-se nos critérios do PRONAF, estabelecer convênios com prefeituras e governos estaduais e atender as normativas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Contudo, existe um déficit organizacional das comunidades, até mesmo das prefeituras, justificado pelo isolamento das localidades, baixa escolaridade, falta

de comunicação, entre outros, o que distancia o acesso dos agricultores a essas políticas públicas. É nessa perspectiva que surge os Territórios Rurais (2003), do Programa Nacional de Desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), enquanto unidades de planejamento das políticas públicas, com a intenção de organizar a participação dos agricultores familiares frente os programas a eles direcionados. No ano de 2008, em decorrência do sucesso dessa política é criado o Programa Territórios da Cidadania (2008), que articulam a ação de diferentes ministérios do Governo Federal, sob a atenção especial do MDA e é efetivado em parceria com Governos Estaduais, Municipais e sociedade.

Atualmente, no Brasil podemos destacar com nitidez, no âmbito do espaço rural, posições que representam essas contradições tanto em termos de interesse social e também quanto às disputas internas do próprio governo no caso do MDA e do Ministério da Pecuária e Abastecimento (MAPA). Neste sentido a Estada busca uma neutralidade e universalidade, contudo, a universalidade e a neutralidade no âmbito do desenvolvimento capitalista torna-se algo praticamente impossível, visto que o o desenvolvimento capitalista é por si mesmo contraditório: cria e destrói; gera riqueza e de um lado e miséria de outro” (GRAZIANO da SILVA, 1998).

Portanto, o Estado funciona como um poder regulador que busca evitar “conflitos” entre as posições diversas. Por isso, para a construção de um novo modelo agrário/ rural, com base em Mazzetto Silva (2004), que possa desenvolver-se na diversidade, com sustentabilidade e democracia participativa requer fundamentalmente reelaborar o Estado e seu papel. O Estado deve servir, em primeiro lugar, aos povos como articulador da sua emancipação social.

Dessa forma, entende-se que na pretensão de desenvolver economicamente e socialmente o campo, sobretudo solucionando os principais problemas de pobreza, desigualdade social e de degradação da natureza, só é realmente possível se o Estado, através das políticas públicas setoriais e macroestruturais, agir articulando-as entre si e ao projeto de sociedade que pretende. Pois, o direcionamento de programas e ações fragmentadas, que não apontem um sentido amplo, apenas responderam de forma imediata as expectativas, entretanto não resolveram questões complexas e repletas de paradoxos que afligem os povos rurais historicamente.

2.5 Planejamento e gestão territorial: Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia.

Há diversas concepções que influenciaram na forma do planejamento e gestão das políticas públicas brasileiras, por meio de um conceito de ordenamento territorial descentralizador e democrático, concebido no Brasil após a década de 80 e depois de um contexto de lutas por reforma políticas.

Segundo Becker (2005), um conceito operativo e neutro de Ordenamento Territorial (OT) é “conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público”. Segundo a autora, o ordenamento exige obrigatoriamente as alternativas de usos possíveis e aceitáveis do território e supõe a definição de um modelo territorial futuro, um cenário desejável que se pretende atingir por meio do ordenamento. Contudo, Becker (2005) diz que o OT, na prática, esta voltado à seleção de alternativas mais adequadas, em que a Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento essencial. Com efeito, a intervenção deve ser orientada para a harmonização dos múltiplos usos do território e de seus recursos.

Sob outra perspectiva, Melo (2010) faz uma análise do contexto político brasileiro e afirma que, no Brasil, a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) tem como pressupostos os aspectos inerentes a uma concepção mais abrangente de território que vai além das fronteiras políticas de intervenção do Estado.

Melo (2010) argumenta que as transformações macroeconômicas globais, a crise ambiental planetária, o avanço das bases epistemológicas das ciências e as consequentes necessidades de readequações de teorias e conceitos, sobretudo de desenvolvimento sustentável, requerem uma visão mais ampliada de território e ordenamento territorial.

Neste sentido, o governo federal precisou reavaliar os seus instrumentos políticos de intervenção no território nacional, direcionando estratégias de ação governamentais macro, ao mesmo tempo traçando ações de forma igualitária para as regiões, identificando suas dinâmicas socioespaciais, propondo formas de intervenção estratégica e que visualizasse as especificidades regionais.

Rückert (2005), por sua vez, afirma que: a crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado; as redefinições da geopolítica

clássica que perde seus sentidos originais; a tendência às economias flexíveis e à “flexibilização dos lugares”, pela alta mobilização do capital e a inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos no processo de globalização financeira e de mercados; e a emergência dos processos políticos descentralizantes, em face do processo de redemocratização, conduziu os Países do Sul, como um todo e especialmente aos latino-americanos, como o Brasil, a reatualizar suas políticas externas e internas e a requalificar suas opções e necessidades de ordenação territorial e de desenvolvimento.

Diante de um novo cenário político, o Estado brasileiro é condicionado a reestruturar as suas estratégias de ação e busca o desenvolvimento de suas regiões ou territórios, por meio do planejamento descentralizado e com a participação dos agentes locais no processo redemocratizante.

Isso nos remete ao fato do território ser visto como um espaço socialmente construído por agentes, que constroem suas relações diárias no território. Como afirma Souza (2008) “territórios são no fundo relações sociais projetadas no espaço”. Portanto, o território é o espelho da ação das forças sociais em movimento que privilegia a sua totalidade, e não o reduz a delimitação de fronteiras territoriais, como era tratado anteriormente, considerando principalmente os atores sociais como agentes de transformação.

Diferentemente da concepção anterior, a nova proposta de ordenar o território no Brasil que foi institucionalizada em 1988, discutida em 2003 considerando a lei e principalmente diante do clamor popular por mudanças diante do fracasso das políticas anteriores de intervenção territorial, envolve ações estratégicas para o desenvolvimento sócio espacial mais justo e igualitário entre as regiões, por meio do planejamento das políticas territoriais que consideram as especificidades socioeconômicas, ambiental e cultural de cada região.

2.5.1 Os planos que influenciaram nas estratégias de ação do Sudeste Paraense.

No que se refere à Amazônia, nas décadas de 60 e 70 o governo brasileiro, traçou estratégias de ações para o desenvolvimento territorial com um enfoque puramente econômico, exploratório e de integração nacional. Entretanto, desde os anos 90 que se discute a necessidade de ordenamento do território sob novas bases com priorização para o desenvolvimento da região.

Um importante agente passa a ser valorizado: a sociedade civil por meio de suas coletividades que tiveram um importante papel no contexto da reforma do Estado Brasileiro e precisavam ser inseridas nas tomadas de decisão das estratégias de ação governamentais. Direito este já assegurado na Carta Magna Brasileira nos artigos 204 (...), onde assegura a participação popular, por meio de organizações e movimentos sociais no processo no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal), caracterizando um novo contexto descentralizado e político-democrático. O Estado passa a não ser o agente central das tomadas de decisões, a partir das novas diretrizes apresentadas na carta Magna, às decisões passam a ser compartilhadas com a sociedade civil.

A Carta Magna também assegura o dever da União quanto a elaboração e execução de Planos de ordenação do território, no Artigo 21, parágrafo IX: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Segundo Rocha (2009), essa conquista da sociedade civil por meio da lei, não foi um “presente” dado pelo Estado, pois se sabem que a década de 1980 no Brasil foi marcada por profundas mudanças sociopolíticas e institucionais, reflexos do intenso processo de luta pela democratização, da gestão pública brasileira.

Neste sentido, as mudanças em curso passaram a se instrumentar, por meio de uma abordagem político-conceitual que direcionou a descentralização do planejamento e da gestão política na mão do governo federal, a favor da integração das ações articuladas entre as três esferas governamentais e sociedade civil.

Concomitante a isso, a agenda da reforma institucional, que então se definiu, teve como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas. Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também na gestão das políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social (ROCHA, 2009).

Assim, a partir dos anos 2000 as estratégias de ações do governo tiveram grandes mudanças apoiado por abordagens territorial, sustentáveis e de participação das coletividades locais de cada território.

Em Outubro de 2003, as estratégias de ordenamento territorial e de desenvolvimento são discutidas no Brasil e se tem o início, efetivamente, as bases da Política Nacional de Ordenamento Territorial, tornando-as operacionais no território nacional brasileiro.

2.5.1.1 Plano Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT

O Ordenamento Territorial no Brasil e na Amazônia foram materializados no Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que, por sua vez, influenciaram diretamente as diretrizes do Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural dos territórios brasileiros, inclusive do território da Cidadania do Sudeste Paraense.

O PNOT que estava em construção no Brasil desde 2003 foi pensado e discutido por intelectuais de diversos segmentos e representantes de órgãos governamentais dentro de um momento de mudança política no país, democratização e descentralização das políticas públicas e valorização dos anseios das coletividades locais. A construção se direcionou em busca de um ordenamento do território consubstanciado no debate traçado em meio à reforma do Estado brasileiro de 1988 que almejava uma política descentralizada e democrática e ações estratégicas no território nacional com enfoque para o desenvolvimento regional sustentável, buscando equidade entre as regiões.

Para isto, as estratégias de ação deveriam ser trabalhadas desde o planejamento, passando pela execução e pactuando, com o princípio da gestão de forma integrada entre os órgãos envolvidos, e definidos pela sociedade civil. Daí a necessidade da formulação de um Plano Nacional de Ordenamento Territorial que se mostrasse capaz de dirimir conflitos de interesse e imprimir uma trajetória convergente para o uso harmonioso do território em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2005).

A meta atual do ordenamento territorial, como aponta Moraes (2005), é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (socioambientais e econômicos). O ordenamento territorial é um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público. Quatro pontos

principais norteariam a construção das diretrizes da PNOT: i) O que é ordenamento territorial?; ii) Qual o conceito operacional de “ordenamento territorial” para fins da formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT?; iii) Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?; e iv) Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

Diante das quatro questões chaves apresentadas por Gaspar (2005), estabeleceu-se um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo. Ou seja, através do desenvolvimento de uma perspectiva interdisciplinar e integrada, como afirma Condesso (2004) “O território é a aplicação no solo, em termos adequados às suas vocações e com uma perspectiva de sustentabilidade global, das políticas públicas, designadamente econômico, sociais, urbanísticas e ambientais, visando à localização, organização e gestão correta das atividades humanas”.

Em 2003, também foi discutido questões importantes para construção de uma base teórica e conceitual, por meio de um olhar macro territorial. Buscou-se ao mesmo tempo contemplar cada realidade regional e territorial nas suas particularidades. Para isto, considerando do macro ao micro, o encontro discutiu: o que se quer ordenar? Para que Ordenar? E como Ordenar? Estes três questionamentos fundamentais devem se adequadas para cada parcela territorial

Santos (2005) afirma que ordenar o território exige, obrigatoriamente, considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis. Eleger os usos mais adequados exige, por outro lado, o conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, de seus interesses e suas práticas de ocupação.

Contribuído para este entendimento, para Rückert (2005), o Ordenamento Territorial, uma disciplina bastante nova e com conteúdos não muito bem definidos, pode ser visto, primeiramente, como um “corte transversal” que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado.

O tema na Europa, na Venezuela, assim como no Brasil é uma temática nova, então, defini-lo de forma definitiva, seria um erro. Dois autores trabalhados por Rückert nas suas contribuições para o PNOT, expressão suas reflexões sobre o tema e diante deste impasse em defini-lo. Para Cabeza apud Rückert (2005), a ordenação do território tem sido objeto de diversas interpretações no mundo. Ele

afirma não haver unidade de critério, chegando-se inclusive a concepções ecléticas como a da Carta Europeia de Ordenação do Território³.

O ordenamento territorial, portanto, não é um resultado fixo, estático, e tecnicamente atingível. Mas um processo permanente de aproximação da realidade vivida e das políticas governamentais, com o desejo constitucional em permanente releitura face ao dinamismo das relações sociais entre si e com o território nas suas diferentes escalas.

Moraes (2005) tem uma ideia formada sobre este instrumento, “pensar em ordenamento territorial objetivamente é construir uma política integrada para evitar conflitos, direcionando as ações do Governo Federal”.

Estes três questionamentos fundamentais devem fazer parte, independente de política, seja econômica, ambiental, estruturante, deve se adequada para cada parcela territorial, como afirma Condesso (2004), o ordenamento e a planificação econômico e social são instrumentos da política de desenvolvimento, servindo para responder à questão «para que» fazer, enquanto o ordenamento também serve para dar a resposta sobre «onde» fazer e o planejamento responde à pergunta «como» fazer.

De forma geral, a nova dimensão da Política Nacional de Ordenamento Territorial, diante da difícil tarefa de ordenar em face da “multiterritorialidade”, Melo (2010), afirma ao utilizar alguns critérios considerados por Haesbaert (2005) no seu estudo, como essenciais para um ordenamento consistente e, ao mesmo tempo, mais coerente com a realidade social:

- i. Diminuir as desigualdades sócio-espaciais e o correspondente grau de exclusão socioeconômica da população, incluindo aí não apenas a melhoria das condições materiais em sentido mais estrito, mas também a acessibilidade às conexões que estimulam hoje a formação de redes ou de articulações extra-locais, única forma de efetuar e de consolidar mudanças estruturais;
- ii. Aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos a partir da descentralização espacial do poder e da tomada de decisões com efetiva participação da população;

³ A concepção de ordenamento territorial da carta Europeia (1983) é de que “A expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade. É uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço segundo um conceito diretor” (Carta Europeia de Ordenação Territorial apud Rückert, 2005).

iii. Fomentar o comprometimento público com as iniciativas a serem executadas através não apenas do resgate e fortalecimento de identidades territoriais homogêneas, mas que dêem conta, efetivamente, da combinação específica entre múltiplas identidades culturais locais;

iv. Integrar múltiplas escalas, o que envolve não cair nem no localismo nem no globalismo, fazendo-se necessária uma integração multiescalar e multiterritorial, que configuram um todo complexo, que vai além da setorização em aspectos políticos, econômicos, culturais e naturais.

Dessa forma, o Governo Federal deve atualizar suas bases de ação territorial, integrando ações em parceria com Estados, Municípios e sociedade local, além de integrar informações diante da complexa realidade de territórios, contribuindo para construção de diagnósticos coerentes, considerando as particularidades socioeconômicas e ambientais dos múltiplos territórios.

2.5.1.2 Plano Amazônia Sustentável – PAS

Desde maio de 2003, quando ocorreu em Rio Branco-AC a reunião do Presidente da República com os governadores da Amazônia, o Governo Federal tem procurado discutir com a sociedade amazônica e os governos estaduais e municipais a implementação deste novo modelo de desenvolvimento, pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura. Neste evento o Ministério do Meio Ambiente apresentou o documento intitulado *“Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira”*. Este documento contém as diretrizes gerais direcionadas para a realidade Amazônica, visando firmar parceria entre governos, prefeituras e a sociedade civil organizada da Amazônia, por meio termo de cooperação.

Assim, a Amazônia brasileira insere-se neste contexto de políticas territoriais descentralizadas e democráticas, diante da sua histórica permanência fora do circuito economicista, com o mostra estudos de Gonçalves (2001); Becker (2007). As características da sua economia se configuravam de maneira pontual e singular, onde a natureza ditava o ritmo de sua produção, de certa forma, era uma economia que mantinha uma certa racionalidade devido as técnicas de exploração dos recursos que a caracterizava.

Vimos que ali onde se chamava de “vazio demográfico” existe uma realidade complexa, constituída por múltiplos sujeitos portadores de diferentes matrizes de racionalidade, particularmente relevantes nesse momento em que mudanças de padrões tecnológicos e socioculturais se colocam em questão (GONÇALVES, 2001).

Este termo tem como premissa, a consulta dos diversos setores da sociedade regional e nacional, priorizando os seguintes temas: (i) produção sustentável com tecnologia avançada; (ii) novo padrão de financiamento; (iii) gestão ambiental e ordenamento territorial; (iv) inclusão social e cidadania e (v) infraestrutura para o desenvolvimento (BRASIL, 2008). O objetivo é construir um instrumento com estratégias de ações valorizando a diversidade natural Amazônica. Iniciara assim, um longo processo realizado por etapas de construção do PAS que busca compatibilizar as diretrizes de suas ações com o Plano Plurianual da Amazônia (PPA) 2004 – 2007.

Na versão final do PAS (2008) é ressaltada a parceria inédita entre Ministério da Integração e Ministério do Meio Ambiente permitindo “a articulação entre o ministério responsável pelo desenvolvimento regional e o responsável pelo meio ambiente, com vistas à elaboração conjunta de um Plano de Desenvolvimento da Amazônia, reiterando uma das concepções do PNOT, ao buscar a integração das ações governamentais, onde cada uma tinha suas linhas de ações por meio de programas, assim ficara estabelecida a mudança de sua nomenclatura de Programa para Plano, como afirma o documento.

Com isto, o Governo Federal em parceria com os órgãos Estaduais, prefeituras e sociedade civil organizada, após este longo processo de discussões, para identificar ações estratégicas coerentes para região a partir dos cinco eixos temáticos supracitados foram identificados quatro temáticas para condução do planejamento das ações para a região: 1- Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; 2- Produção Sustentável com Inovação e Competitividade; 3- Infraestrutura para o Desenvolvimento; e 4- Inclusão Social e Cidadania (BRASIL, 2008).

As discussões que permearam o PAS, mesmo antes de sua versão final, influenciaram em Planos sub-regionais, com diretrizes substanciadas nas suas versões preliminares.

Em suma, o PAS não é um plano operacional, mas um plano estratégico contendo um elenco de diretrizes gerais e as estratégias recomendáveis para a sua

implementação, devendo as ações específicas se materializar mediante planos operacionais sub-regionais (BRASIL, 2008).

Assim como, as diretrizes do PNOT influenciaram na concepção teórica e conceitual do PAS, conseqüentemente, o Plano Amazônia foi e será o instrumento referência, para as discussões, metodologias e direcionamento de ações estratégicas, para cada sub – região ou territórios Amazônicos.

2.6 O Programa Territórios da Cidadania - PTC

No final dos anos 80 e início dos anos 90, um acúmulo de informações em função da vasta produção científica, oriunda de diversos centros universitários que destacavam os problemas no meio rural no País, e ao mesmo tempo, apontavam a importância econômica, social e ambiental desse espaço. Autores como José Eli da Veiga (2001), José Graziano da Silva (2003), Antônio Cesar Ortega (2008), Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2005), Bernardo Mançano Fernandes (2001), Ricardo Abramovay (1992), Francisco de Assis Costa (2000), Thomas Hurtienne (2000), Marcelo Rodrigues Mendonça e Antonio Thomaz Júnior (2003), entre outros, identificavam o problema das áreas rurais brasileiras.

Além do grande número de produções científicas, as reivindicações de movimentos sociais, da academia e de próprios setores públicos, que sentiam a necessidade de uma abordagem “inovadora”, a partir da observação de indicadores de pobreza e desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas, esses fatos favoreceram a criação de medidas do governo brasileiro em apresentar uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento dessas áreas rurais.

Essas mudanças nas políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar é produto de processos políticos e de desenvolvimento institucional que estavam sendo geridos no Brasil há anos e de um momento político especialmente favorável para o reconhecimento da importância do espaço rural e da agricultura familiar nos interesses estratégicos nacionais. Essas mudanças, as quais antecedem o governo Lula, contribuíram para constituição de um momento favorável a inserção dos problemas mencionados na agenda governamental (ECHEVERRI, 2010).

Isso acarretou na reconstrução de parte da institucionalidade pública, pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, que fora desmontada durante o período do Governo do presidente Collor de Mello em 1991, que havia sido quando os ventos

das reformas estruturais fundiram o Ministério Extraordinário da Reforma e o Desenvolvimento Agrário, com o Ministério da Agricultura, em um único ministério. Neste contexto, foi criado o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário no final de 1992, integrando as áreas de reforma agrária e agricultura familiar em uma estrutura institucional, o qual no ano de 2003, já no governo de Lula, este passa a ter a atual denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (ECHEVERRI, 2010).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado por meio do Decreto 3.338, de 14 de janeiro de 2000 e posteriormente tendo sua estrutura alterada pelo Decreto 4.723 de 06 de junho de 2003, se fortalece com a disposição de recursos próprios, especialmente oriundos do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF), que envolve os fundos destinados à assistência financeira a projetos de infraestrutura, serviços municipais e outros fundos destinados à questão da reforma agrária e agricultura familiar, tais mudanças institucionais soma-se ao contexto nacional (BRASIL, 2000; 2003).

Essas mudanças refletia na composição da instância colegiada para a discussão de política pública, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR), criado no ano de 2000, com grande composição de agentes públicos, é substituído em 2003 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), com maior participação dos atores sociais.

Vale esclarecer, frente a essas mudanças institucionais, que o marco legal da política de desenvolvimento territorial é estabelecido pelas resoluções emitidas pelo MDA, que define normas operacionais para os processos de implementação e operacionalização da política pública. Dessa maneira, existe uma clara definição de competências entre o CONDRAF (que sugere princípios e normas à institucionalidade do processo de participação política públicas nos colegiados, inclusive os territoriais) e o MDA (que regulamenta os procedimentos da política) (MEDEIROS e DIAS, 2011).

O novo governo brasileiro no ano de 2003 reconhece que as políticas públicas implementadas naquelas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas em proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de desenvolvimento das populações que habitavam o meio rural brasileiro (BRASIL, 2003).

O CONDRAF, por meio de sua secretaria técnica, reorientou o processo de definição de política pública de desenvolvimento rural, concedendo enfoque à dimensão territorial. Nesse sentido, cria-se uma instância na organização do MDA responsável pelas políticas associadas à agricultura familiar. Esta ação se concretiza na estruturação de três secretarias: a de Reforma Agrária, a de Agricultura Familiar (SAF) e a de Desenvolvimento Territorial (SDT). Esta última instituída no ano de 2004 tem como 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” (ECHEVERRI, 2010).

Assim, registra-se o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial. Na nova conjuntura da política de desenvolvimento territorial, criada e coordenada pela SDT, o ambiente instituído pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), estabeleceu um marco normativo por meio do qual se estruturaram as ações de promoção do desenvolvimento rural orientadas pelo enfoque territorial (MEDEIROS e DIAS, 2011).

O PRONAT é uma política processual, no sentido em que ele é baseado num corpo normativo, elaborado ao nível federal, e cujo objetivo é nortear os atores do setor da agricultura familiar na elaboração de projetos territoriais. Com esta orientação, aparece claramente que a quantidade e a qualidade dos projetos elaborados se encontram dependentes da intensidade e das modalidades da participação da sociedade organizada ligada à agricultura familiar territorial.

A criação do PRONAT, na prolongação imediata da eleição do candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, baseou-se na vontade política de romper com o isolamento socioeconômico dos agricultores familiares, mediante o reconhecimento de seus papéis fundamentais nas dinâmicas territoriais. Esta orientação fundamentou-se em diferentes ideias complementares. Uma delas era que o rural não podia mais ser limitado ao agrícola e que para empreender um processo de desenvolvimento rural era necessário tomar em conta as interações sociais, econômicas, culturais e ambientais das atividades desempenhadas pelas famílias rurais, assim como as interações cidades – campo.

Outra ideia foi que a solidariedade entre as famílias rurais era facilitada pela proximidade cultural e física e que ela constituía o principal recurso para

empreender ações de desenvolvimento ao nível local. Ainda, outro aspecto destacado foi o fato de que a escala municipal não era mais considerada como a mais adequada para operar processos significativos de desenvolvimento por causa de seu tamanho reduzido, além de possivelmente estar contaminada por estratégias de manutenção de poder pelas oligarquias locais. Sendo assim, os critérios para definir os “territórios rurais de identidade”, tais como foram designados pelo MDA, tinham a ver, principalmente, com a importância da agricultura familiar e a afirmação do caráter rural das atividades socioeconômicas.

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Atualmente, são ao todo 239 territórios rurais de identidade, sendo 74 aprovados pelo CONDRAF em só 2013.

A partir desse entendimento, ocorre a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (I CNDRSS) sobre a formulação de uma política pública de desenvolvimento rural para o Brasil. Deve-se salientar que as conferências temáticas são consideradas meios institucionalizados e coletivos de participação cidadã.

Esta I CNDRSS ocorreu em junho de 2008, em Recife, Pernambuco, promovida pelo CONDRAF e pelo MDA. Representou o ápice de um longo processo de elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que teve início em 2001, desencadeado pelo então CNDRS, sua realização sofreu sucessivas postergações, à espera de um momento político considerado “propício” à discussão e aprovação do Plano (MEDEIROS e DIAS, 2011).

Nessa mesma conjuntura política que se abre uma “janela de oportunidade política” ocorrendo o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 25 de fevereiro de 2008, trazendo como objetivo a superação da pobreza e das desigualdades, por meio de um enfoque territorial:

DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008.

Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

...

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

- I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;
- V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações... (BRASIL, 2008).

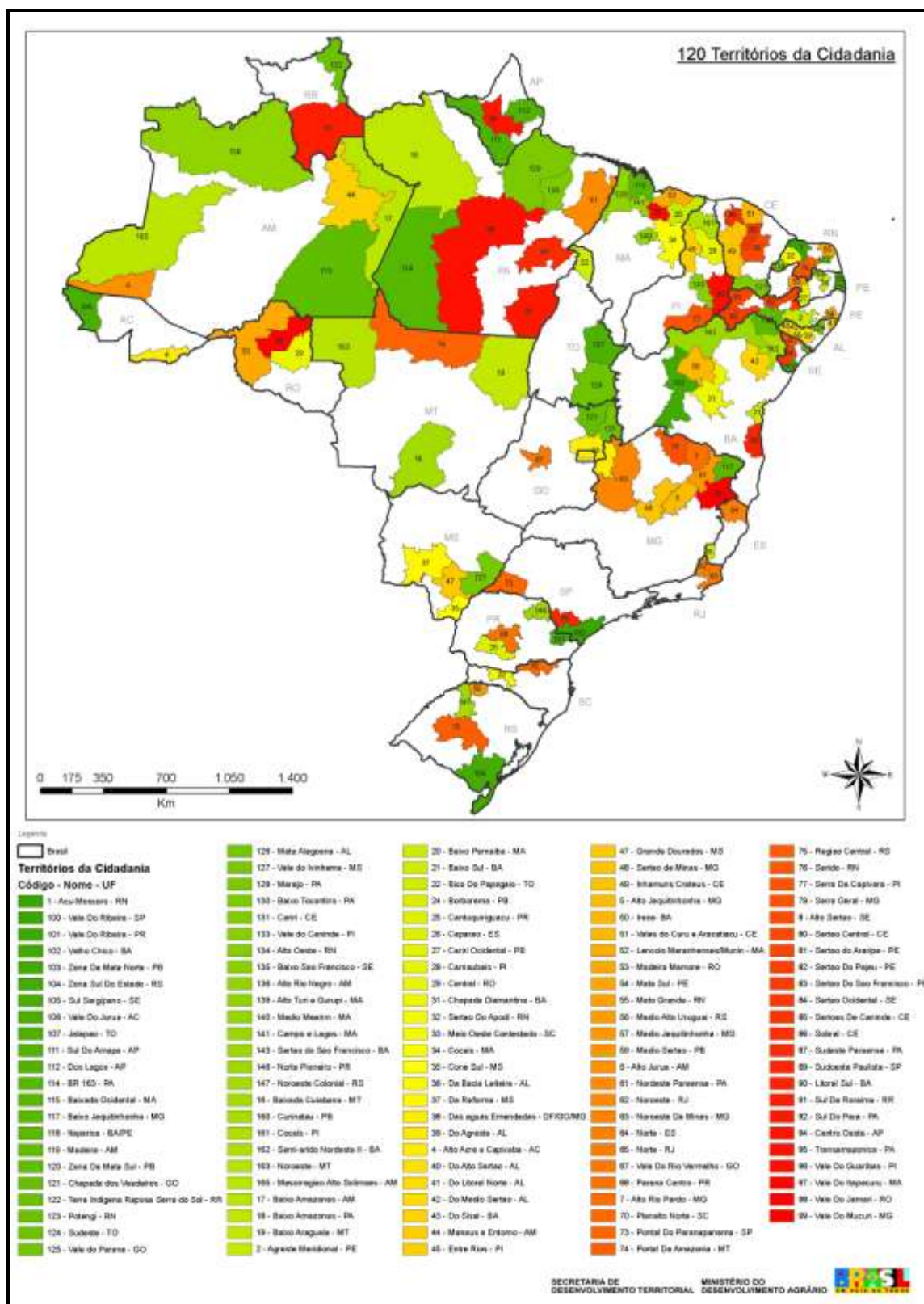
O Programa foi lançado com o objetivo, segundo o Governo, de reduzir as desigualdades sociais no meio rural brasileiro e envolver a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios (Brasil, 2010).

Como o PRONAT, o PTC foi criado num momento específico do debate político, sendo ele consecutivo da reeleição do Presidente Lula, com a decisão política de acelerar o processo de desenvolvimento socioeconômico do país, aproveitando a boa conjuntura econômica. O PTC nasceu assim, como uma declinação voltada para o meio rural do Programa Aceleração do Crescimento (PAC), conformando um “PAC rural”. Mas, no momento da implementação se autonomizou com respeito ao PAC e se aproximou do PRONAT, constituindo um dispositivo institucional complementar a este último programa, especialmente dirigido ao combate à pobreza rural a partir de uma entrada territorial.

Não é tanto o objetivo do PTC conceber ações públicas inovadoras, mas sim, de melhorar a articulação das numerosas políticas já existentes, com objetivo de criar efeitos territoriais sinérgicos o PTC consiste em uma política a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

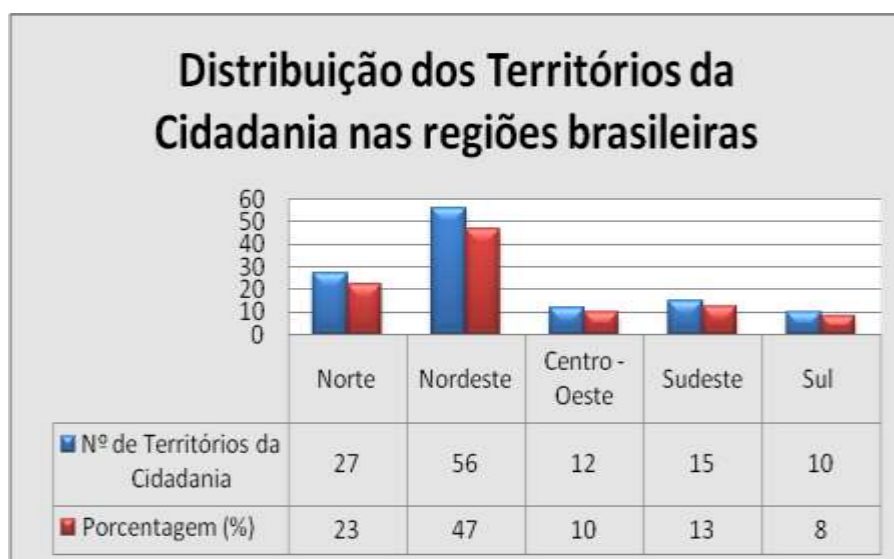
Por conta disso, o programa selecionou territórios distribuídos por todo o país, atualmente, possui 120 Territórios da Cidadania, sob a coordenação da Casa Civil, 60 deles foram homologados em 2008 e mais 60 em 2009 (Figura 3), estão presentes em todos os estados e em todas as cinco regiões brasileiras, a região Sul possui o menor número de territórios sendo apenas 10 e em maior quantidade no Nordeste, onde localizam-se 56, seguida da Norte, na qual existem 27, da Sudeste, que dispõe de 15 e por fim da região Centro - Oeste com 12 territórios (Gráfico 1). O PTC está em 1.852 municípios e atende uma população de 42,4 milhões de habitantes (Tabela 5).

Figura 3- Mapa de localização dos 120 Territórios da Cidadania.



Fonte: Territoriosdacidadania.gov.br, 2014.

Gráfico 1- Distribuição dos territórios da cidadania nas Regiões Brasileiras.



Fonte: Da Autora.

Tabela 5- Atuação do Programa Territórios da Cidadania

Atuação do Programa Territórios da Cidadania							
Municípios:	População	População Rural	Agricultores Familiares	Assentados da Reforma Agrária	Comunidades Quilombolas	Terras Indígenas	Pescadores
1.852 (33% dos municípios brasileiros)	42,4 milhões de habitantes	13,1 milhões (46% do total do País)	1,9 milhão de famílias	525,1 mil famílias	810 (66% do total do País)	317 (52% do total do País)	210,5 mil famílias (54% do total do País)

Fonte: Da Autora.

Nessa perspectiva, os Territórios da Cidadania foram criados e distribuídos pelo interior do país atingindo áreas que de forma mais intensa foram afetadas pelas mazelas produzidas pelo processo histórico e de forma mais intensa no período de modernização e industrialização, que foi responsável por fomentar disparidades espaciais entre as regiões brasileiras.

Como parte deste contexto, sabe-se que diversas localidades do país, por um bom tempo, passaram despercebidas das políticas públicas, principalmente por encontrarem-se distantes das áreas de influência das grandes cidades e do mesmo modo em decorrência de questões políticas. Por consequência, o abandono dessas diferentes áreas pelo Estado facilitou o fortalecimento dos poderes autoritários locais, a exploração e ocupação territorial por parte das elites dominantes, cenário comum no conjunto do território nacional.

A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo (LEITE; DELGADO, 2011).

Para fazer parte do Programa Território da Cidadania, os municípios precisam participar de um Plano de Desenvolvimento Territorial, como o PTDRS. Um território rural se define por sua identidade social, econômica e cultural através dos seguintes requisitos: Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; Densidade populacional menor que 80 habitantes/Km²; organizados em territórios rurais de identidade; Integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MI).

Para identificação de quais territórios seriam o foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania, foram definidos os seguintes critérios técnicos: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e maior organização social (MDA, 2005).

Lembrando que os territórios são recortes estabelecidos como critério de demonstração das diferenças existentes na realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios são recortes estabelecidos como critério de demonstração das diferenças existentes na realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões, e demonstram de forma mais nítida a realidade de grupos sociais, de atividades econômicas e instituições locais, facilitando o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento das regiões, servindo como unidade de dinamização das políticas públicas junto da participação social (MDA, 2005).

De maneira coerente com esta orientação estratégica, a seleção dos territórios PTC quase sempre foi realizada dentro do universo dos territórios rurais (PRONAT) a partir de índices, caracterizando os baixos níveis de desenvolvimento humano, o desempenho precário dos serviços públicos e a geração de renda fraca

baixa. Portanto, atualmente, o PTC é composto por 120 territórios rurais de identidade, considerados os mais fragilizados e empobrecidos.

PRONAT e PTC apresentam posturas distintas e complementares sobre a redução da pobreza rural. Para o PRONAT, o enfrentamento direto da pobreza rural não está contemplado dentro de seu quadro de metas. Sua atuação referente a este tópico é indireta, sendo ela o efeito do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares. Distintamente, o PTC pretende defrontar-se diretamente com as causas da estagnação socioeconômica, da qual a pobreza e a desigualdade são algumas das manifestações mais visíveis.

No caso o PRONAT funciona centralmente com os recursos destinados pelo Projetos de Infraestrutura (PROINF). O PROINF serve de apoio a projetos que visam estruturar as organizações, entidades, associações ou cooperativas e também planos de serviços aos territórios, disponibilizando recursos não reembolsáveis, que objetivam mobilizar as comunidades e subsidiar as ações territoriais. Para os Territórios Rurais o PRONAT/ PROINF corresponde ao principal instrumento de sustentação. Entretanto, o programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, compreende diversas outras ações como o Bolsa Família, Benefício da Pessoa com Deficiência, Benefício da Pessoa Idosa, Programa de Aceleração do Crescimento, Luz para Todos, políticas de saúde e de educação, entre outras (CARVALHO, 2012).

Nesse sentido, em conformidade com a abordagem territorial, as concepções de desenvolvimento adotadas pelas políticas governamentais, principalmente as federais e dirigidas ao campo, passam a valorizar o empoderamento das populações sobre seus espaços. Reconhecendo a necessidade da conquista dos territórios, e não apenas da terra, ou do acesso ao mercado, ou dos direitos básicos, é necessário estar no comando, gestando e projetando a realidade que se deseja. Esses são os principais elementos que diferenciaram o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) apresentado em 2002, e o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do PTC (CARVALHO, 2012).

O Programa Territórios da Cidadania envolve de maneira simultânea os processos de desconcentração e de descentralização da ação pública. O primeiro é materializado pelo poder dado às delegações estaduais do MDA (DFDA) na

administração dessas áreas, ao passo que o segundo é evidenciado pela dupla vontade do governo federal de associar os poderes estaduais e municipais ao gerenciamento do programa e delegar parte do poder decisório a entidades da sociedade civil, no quadro do conselho de desenvolvimento territorial.

Segundo Bonnal (2008), outro elemento de ruptura com o quadro anterior, talvez ainda mais significativo que o precedente, é o esforço notável a cargo dos gestores para introduzir um dispositivo de coordenação das políticas públicas rurais no nível local. De certo modo, esta preocupação de integração vai de encontro à estratégia de fragmentação das políticas públicas, inscrita no processo de reforma do Estado, que tomou força a partir do final dos anos 1980, não só no Brasil, mas no mundo todo, sob a firme orientação de instituições internacionais, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ou o Fundo Monetário Internacional.

De fato, essas instituições preconizavam que a segmentação das políticas públicas era a única via operacional para atingir objetivos precisos, limitando o papel do Estado e os custos da intervenção pública, naquilo que ficou conhecido como a focalização dos programas governamentais. Assim, a reintrodução da preocupação com a coerência entre as diferentes políticas públicas orientadas a uma base territorial não pode ser considerada apenas como um fenômeno secundário. Ao contrário, pode estar anunciada aí uma evolução mais profunda do processo de elaboração das políticas públicas (BONNAL, 2008).

O PTC destaca-se pelo número elevado das entidades administrativas envolvidas, ligadas a 22 ministérios: Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de relações Institucionais. Ainda, da ordem do poder público, integram-se ao programa o INCRA, a Embrapa, empresas estaduais de assistência técnica, universidades e faculdades, institutos de educação técnica e instâncias estaduais e municipais de governo tendo em vista que não trata

de uma política em específico, mas de um conjunto de políticas públicas (KATO, ZIMMERMANN e WESZ, 2011).

Quanto à participação dos diferentes ministérios, o programa Territórios da Cidadania possibilitou que as ações entre esses possuíssem a oportunidade de dialogar. Além disso, a transformação para Territórios da Cidadania permitiu que os problemas referentes à qualidade da educação, saúde, saneamento básico, infraestrutura e outros existentes no campo, do mesmo modo ocupassem as agendas não somente do MDA e do MAPA, mas dos segmentos do governo como um todo.

Assim, as ações ofertadas pelo programa abrangem três eixos: apoio as diversidades produtivas; cidadania e direitos; e qualificação de infraestrutura. Esses eixos são subdivididos em outros focos: organização da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso a água; apoio a gestão territorial; e infraestrutura.

Para estes territórios inicialmente foram definidas 135 ações públicas, o número dessas ações mudam a cada ano, por exemplo, para o ano de 2009 teve um total de 202 Ações e investimento de cerca de R\$ 24.997.310.362,07, já no ano de 2013 foram recomendadas aos territórios 71 ações governamentais, com a previsão de investimento de R\$ 7.319.788.859,53. Essas ações perpassam nas áreas econômica, socioambiental e de infraestrutura. A área econômica acentua o apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias (assistência técnica, crédito agrícola), à comercialização dos produtos agropecuários (por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos ou mediante ações de apoio ao cooperativismo, às unidades de comercialização e à agroindústria), à produção de biodiesel (assistência técnica, capacitação, pesquisa e desenvolvimento, organização da produção, gestão do selo social) e à regularização fundiária (identificação e delimitação de terras em quilombolas, reassentamento de famílias de áreas indígenas).

Na área social, as ações concentram-se nos temas educação (ativação dos programas PROINFO, Brasil Alfabetizado e Saberes da Terra, construção de escolas), saúde (farmácias populares, atendimento reforçado às famílias), cultura (pontos de culturas, Programa Arca das Letras) e documentação das mulheres e dos trabalhadores rurais.

No que diz respeito à infraestrutura a lista também é longa: abastecimento d'água, construção de habitação em assentamentos e de estradas, elaboração de

planos de desenvolvimento sustentável em assentamentos, realização de trabalho de topografia, extensão do licenciamento ambiental e, ainda, generalização da eletrificação rural.

Mais especificamente essas linhas gerais envolvem ações como: 1) Ações a serem desenvolvidas, relativas ao apoio à atividade produtiva, 2) Assistência Técnica, 3) Formação continuada e qualificação profissional para técnicos e agricultores, 4) Crédito Rural do PRONAF, 5) Seguro Agrícola, 6) Garantia Safra no Semi-Árido, 7) Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, 8) Qualificação dos Assentamentos – Crédito Fundiário e INCRA, 9) Assentamento de Famílias – Crédito Fundiário e INCRA, 10) Infraestrutura de Apoio à Agricultura Familiar, 11) Apoio às Cooperativas de Agricultores Familiares e redes de economia solidária, 12) Apoio a Grupos Produtivos de Mulheres Rurais, 13) Regularização Fundiária, 14) Recursos Hídricos para produção, 15) Cisternas no semi-árido, 16) Agroindústrias Familiares, 17) Bancos de Sementes, 18) Apoio à constituição da cadeia de Biodiesel, 19) Ações a serem desenvolvidas, relativas ao acesso a direitos e fortalecimento institucional, 20) Bolsa Família, 21) Construção de Cisternas, 22) Priorização do Programa Luz para Todos nos territórios, 23) Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, 24) Implantação e Fortalecimento dos Colegiados, 25) Alfabetização de Jovens e Adultos, 26) Programa Dinheiro Direto na Escola, 27) Pró-Info Rural (infraestrutura em escolas rurais), 28) Farmácia Popular, 29) Médico da Família, 30) Agentes Comunitários de Saúde, 31) Programa Brasil Sorridente, 32) Programa de Economia Solidária, 33) Programa de Qualificação, 34) Programa de Microcrédito, 35) Constituição e Fortalecimento de Consórcios Públicos, 36) Implantação e fortalecimento de CONSAD 13, 37) Inclusão Digital nas Escolas e Assentamentos, 38) Arca das Letras, 39) Pontos de Cultura, 40) Programa Saberes da Terra, entre outros (CARVALHO, 2012). A implementação dessas ações variam conforme as características e necessidades de cada território.

Segundo o MDA (2014), entre os anos de 2008, 2009, 2010, 2013 e 2014 o governo federal disponibilizou mais de R\$ 80.9 bilhões para ações nos Territórios da Cidadania. Em 2008, foram dispostos 12.782.917.694,94; em 2009, o equivalente a 24.99.310.362,07, em 2010, o valor de R\$ 27. 393. 167.127,25, em 2013 R\$ 7.319.788.859,53 e em 2014 R\$ 8.452.458.194,88, esses recursos beneficiam cerca de 1,9 milhão de famílias de agricultores (46% do total), 525,1 mil famílias assentadas (67% do total).

Essa grande oferta de políticas e recursos incentivou que a maioria dos Territórios Rurais passasse a integrar os Territórios da Cidadania. Ampliando cada vez mais as ações e as possibilidades de recursos dos territórios. Enquanto os Territórios Rurais restringem-se as ações do MDA, os Territórios da Cidadania estenderam as relações com os outros ministérios e o diálogo com entidades e organizações urbanas.

Nas cidades, o público também se beneficia com a dinamização econômica do campo que gera trabalho e renda e, sobretudo, garante segurança alimentar. Nos municípios pequenos, então, a relação entre campo e cidade é ainda mais importante e se bem articulada é possível vislumbrar um processo de desenvolvimento endógeno e menos dependente de aparatos externos.

Entre as políticas do MDA para os Territórios da Cidadania, o PRONAF corresponde a ação mais importante, em decorrência da maior quantidade de recursos. Entretanto o PRONAT/ PROINF sob o olhar do enfoque territorial articula de forma mais significativa o funcionamento dos territórios, pois esse se constitui por meio do financiamento de projetos que partem da esfera territorial/ local.

A elaboração desses projetos e a possibilidade de executá-los possibilita promover o exercício da participação e o empoderamento, fomenta a capacidade de formulação conjunta das comunidades locais, expressa de forma mais direta as demandas, estimula a organização social e política e democratiza parcialmente os instrumentos de gestão pública. Nos Territórios da Cidadania, os recursos do PROINF correspondem ao principal atrativo que mobiliza as entidades da sociedade civil e até do poder público, especialmente representantes de pequenos municípios.

Neste contexto, para que as organizações territoriais tenham o seu papel ressaltado e não tornem-se apenas uma delimitação físico-geográfica como ocorreu com outras instâncias de desenvolvimento participativo, o caminho tem sido reunir diferentes forças políticas convergentes, visando acenar para a importância dessa política pública. Nesse sentido, o fortalecimento dos colegiados territoriais (CODETER), que corresponde à instância local de organização do programa Territórios da Cidadania, possui um papel estratégico.

Esses colegiados surgiram junto dos Territórios Rurais e são compostos paritariamente entre setores governamentais e da sociedade civil organizada em cada território. É o espaço de discussão, planejamento e execução das ações. Eles retratam a composição das forças políticas e econômicas territoriais e têm a função

de formular os planos de desenvolvimento dos territórios, identificar as necessidades, pactuar o agendamento das ações, promover a integração de esforços, propor alternativas e exercer controle do andamento do programa e elaboração e acompanhamento da execução dos Planos Territoriais.

Conhecidos como Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), esses documentos são constituídos por meio de parcerias entre órgãos públicos e sociedade civil organizada. Cada território possui um PTDRS e nele é expresso o diagnóstico, a visão de futuro e as prioridades que necessitam ser atendidas. Não são todas as ações integradas ao programa Territórios da Cidadania que seguem com plenitude as orientações dos planos. Esses instrumentos cumprem a função de fortalecer identidades, através do diálogo e das negociações que ocorrem no âmbito dos colegiados territoriais. Dessa forma, as instâncias colegiadas têm significativa importância no que se refere à gestão dos programas de desenvolvimento territorial.

Segundo Echeverri (2010), os CODETER simbolizaram um esquema de consolidação do processo de participação das organizações sociais e dos grupos de agricultores familiares na discussão e implantação das políticas públicas de desenvolvimento rural, que vem se estruturando desde 1996, principalmente com o advento do PRONAF. Dessa forma, embora inicialmente,

[...] tenha sido de caráter consultivo, não obrigatório, para as decisões de investimento público, converteram-se no cenário de construção de uma cultura de planejamento, participação e negociação, que contribuíram com muitos benefícios ao processo de democratização das decisões relacionadas com as políticas públicas. [...] A experiência de colegiados pode ser considerada como um dos suportes mais significativos da estratégia de desenvolvimento dos Territórios Rurais. Sua importância reside na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo aos processos de participação real, enquanto, por esse mecanismo é possível ascender a espaços de representação, legitimados por estruturas formais reconhecidas pelas instâncias públicas e pela normatividade, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização da reivindicação social (ECHEVERRI, 2010, p. 86).

Nessa perspectiva, os colegiados territoriais não necessitam bastar-se dos incentivos do governo federal, que diante do exposto apresenta limites. As organizações territoriais, através do seu fortalecimento podem configurar-se como

força política na sociedade, pressionando e disputando o Estado e assim chamando atenção para os seus interesses.

Na realidade, também por meio de outros mecanismos, para além das ações comuns, os territórios possuem capacidade de desenvolver autonomia, como, por exemplo, dialogando com mandatos parlamentares, interferindo nas eleições e gestões municipais e reivindicando políticas estaduais.

2.6.1. Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania

Nestes territórios da Cidadania atuam os Colegiados Territoriais, que são as instâncias de gestão social dos territórios compostas por representantes governamentais e da sociedade, em especial as ligadas à agricultura familiar. Há que se levar em conta a relevância estratégica destes espaços de debates e gestão social para o apoio à implementação das políticas e no controle social, sendo que esse papel, bem como a efetividade de sua atuação, irá variar de acordo com a política pública específica e de acordo cada território, seu capital social, e a estrutura a ele disponibilizada para apoiar e estimular seu funcionamento (BRASIL, 2014).

A gestão social é entendida pela SDT/MDA como “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais”. É vista ainda como um processo amplo e participativo para a gestão de assuntos públicos, em sua conotação ampla, principalmente políticas de valor social para o desenvolvimento Sustentável. Implica compartilhar os processos de decisão e de gestão, onde propriamente ditos, o que significa que todos os atores deverão preparar-se para assumir as responsabilidades que lhes couber. É considerada como o referencial mais relevante e efetivo para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável.

Dowbor (1999), afirma a necessidade de “repensar formas de organização social, e redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a fim de desenvolver pesquisas interdisciplinares, e a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários”. Tratando-se de um processo em continua construção que possui como consequência o fortalecimento da gestão social.

O fortalecimento da 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. Para esse fortalecimento, a SDT entende que a constituição de espaços de participação popular, definidos como institucionalidades territoriais, é um requisito fundamental.

No processo de gestão dos territórios da cidadania, existe um conjunto de atribuições e atividades gerais relativas à estrutura de gestão do PTC (Figura 4) nos territórios que se articulam com as estratégias específicas de acordo com as ações indicadas aos territórios.

Além dos colegiados territoriais, para o funcionamento e gestão dos territórios existe ainda o Comitê Gestor Nacional com coordenação executiva da SDT/MDA e MP, o Comitê De Articulação Estadual, e os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs).

Colegiado Territorial/Núcleo Diretivo são espaços de formulação e gestão de políticas onde estão presentes as disputas de interesses, os conflitos, a coesão social e a inclusão de novos sujeitos, responsável por agendar e mobilizar para realização da Plenária de apresentação da Matriz; definir a(s) instância(s) de acompanhamento para cada uma das ações; participar das agendas e atividades específicas.

O Comitê Gestor Nacional é responsável por reunir os ministérios parceiros do programa, selecionar os territórios atendidos, aprovar as diretrizes, organizar as ações federais e avaliar a política. Ele é composto por secretários executivos ou secretários nacionais de todos os ministérios que compõem o programa. Conta com o trabalho da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, que é formada por coordenações políticas estaduais constituídas nos encontros nacionais. Participam desses encontros representantes indicados pelos territórios e selecionados pela plenária da Rede Estadual de Territórios, composta por indicações dos colegiados territoriais dos territórios e pré-territórios de cada estado. Essas instâncias servem para fomentar a organização territorial, compartilhando dificuldades e possibilidades. Possui coordenação executiva da SDT/MDA e MP que têm atribuição fornecerem os dados e informações necessárias para a implementação de cada uma das ações; disponibilizar os instrumentos (fichas, planilhas e questionários) para levantamento de informações; sistematizar e disponibilizar as informações gerais; coordenar o processo de apresentação dos

resultados; mobilizar os gestores nacionais para dar suporte a implementação das estratégias.

O Comitê de Articulação Estadual é composto por todos os órgãos federais parceiros do programa, indicações do governo estadual e até dois prefeitos por território do estado. Esse comitê funciona estimulando a execução das ações e subsidiando o trabalho dos assessores territoriais, que cada território possui, sendo esses vinculados ao MDA sob o regime de prestação de serviço.

Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), este apoio ancora-se na contratação de assessores (as) territoriais e no financiamento de atividades dos Colegiados, por meio de contratos e convênios com instituições governamentais e não governamentais, acordos de cooperação e convênios com governos estaduais, atualmente estão vinculados às Universidades e Institutos Federais.

Os Assessores (as) Territoriais têm com atribuições e atividades: apropriar-se das informações disponibilizadas pela SDT/MDA (Guias, informações, instrumentos); Apoiar Núcleo Diretivo na organização e mobilização de seus membros para a Plenária Territorial de apresentação da Matriz de Ações⁴ cada ano; Assessorar o Colegiado/Núcleo Diretivo na definição das pautas das reuniões e no registro das atividades; Apoiar a Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário (DFDA) para apresentação das ações da matriz e da estratégia de atuação do Colegiado e atividades do assessor; Realizar o registro da Plenária Territorial, elaborar o Relatório de Atividade e enviar a SDT conforme orientação; Implementar as atividades específicas de cada uma das ações ; Apoiar o Núcleo Diretivo no monitoramento das ações e realização das atividades.

⁴ As matrizes de ações é a organização programática da oferta do Governo, a serem realizadas a partir das demandas territoriais, com ações, descritores, produtos e unidades de medida, metas físicas territorializadas e respectivos valores elenca ações prioritárias

Figura 4- Estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania.



Fonte: www.territoriosdacidadania.gov.br, adaptado, 2014.

É importante destacar que na visão governamental não há hierarquias estabelecidas entre os diversos níveis de colegiados de desenvolvimento rural sustentável. Portanto, as relações entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), os Colegiados Estaduais, os Conselhos Municipais e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) ocorrem por meio de articulações políticas.

Ainda de acordo com as orientações do CONDRAF na composição dos colegiados, deve-se considerar a pluralidade, que pressupõe que as diferentes organizações (associações, sindicatos, cooperativas, etc) de uma mesma categoria estejam representadas, assim como todas as concepções de desenvolvimento rural existentes; a diversidade, definida como sendo a representação dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento rural sustentável sejam jovens, mulheres, quilombolas, agricultores familiares ligados à diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores, etc; a representatividade - entende-se que a base das organizações sociais esteja representada por essas entidades;

De forma geral, o ciclo da gestão social nos Territórios da Cidadania (Figura 5) articula teoricamente quatro momentos gerais para sua efetivação, tendo início com a definição da Matriz de Ações do Programa, onde os Ministérios apresentam a oferta para cada um dos territórios.

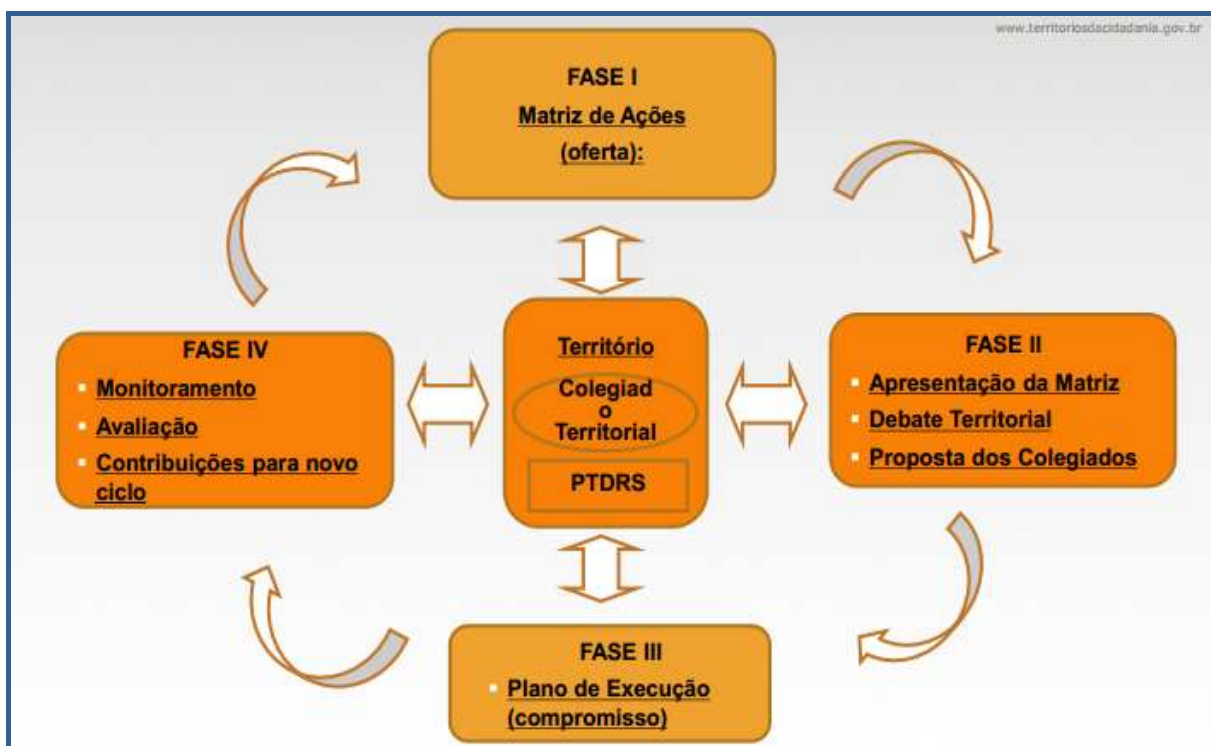
Em um segundo momento, ocorre à articulação envolvendo os Comitês de Articulação Estaduais (CAEs) e os Núcleos Diretivos dos Colegiados Territoriais com o objetivo de preparar e mobilizar os territórios para a realização da Plenária Territorial. Nesta são apresentadas e discutidas as ações do governo federal previstas na Matriz, ocorre o debate territorial para definição das prioridades e detalhadas as estratégias de atuação segundo a situação específica do Território. O terceiro estágio diz respeito à implementação das estratégias, é definido o plano de Execução, é firmado um compromisso a fim de implementar essas ações e o relatório de execução. E por fim, a partir do monitoramento e avaliação dos resultados são feitas contribuições para um novo ciclo.

O debate territorial debates realizados pelos colegiados territoriais a partir das demandas contempladas no plano de desenvolvimento territorial rural sustentável e da oferta apresentada pelo Governo, com o objetivo de apresentar deliberações, insumos para decisões e comentários relacionados com a adequação e a suficiência da oferta. Caracteriza-se por ser o momento em que o colegiado tem a oportunidade de discutir sobre as ações propostas e definir as prioridades e elaborar uma agenda de articulação em conjunto com as instâncias municipais.

Posterior a esse processo, formula-se, de forma completa e ajustada o plano de execução, que consiste na Matriz de Ações ajustada pelo Governo, e detalhada, com base nos elementos resultantes dos debates territoriais e em outros fatores (correções, revisões internas, contingenciamentos, etc.). Acontece um detalhamento das ações em execução (indicando os municípios e o estágio da execução), ou ações em definição (indicando a etapa da definição), há também o levantamento de demandas para saber se é possível ou não atender estas certas ações

Por fim, é gerado o relatório de execução, que serve como instrumento de controle do plano de execução. É onde são detalhados os estágios da execução física e orçamentária/ financeira, as restrições, os riscos e as providencias adotadas. Nesse relatório são acrescentados os arquivos elaborados pelos gestores das ações e contém informações sobre o andamento das obras no território.

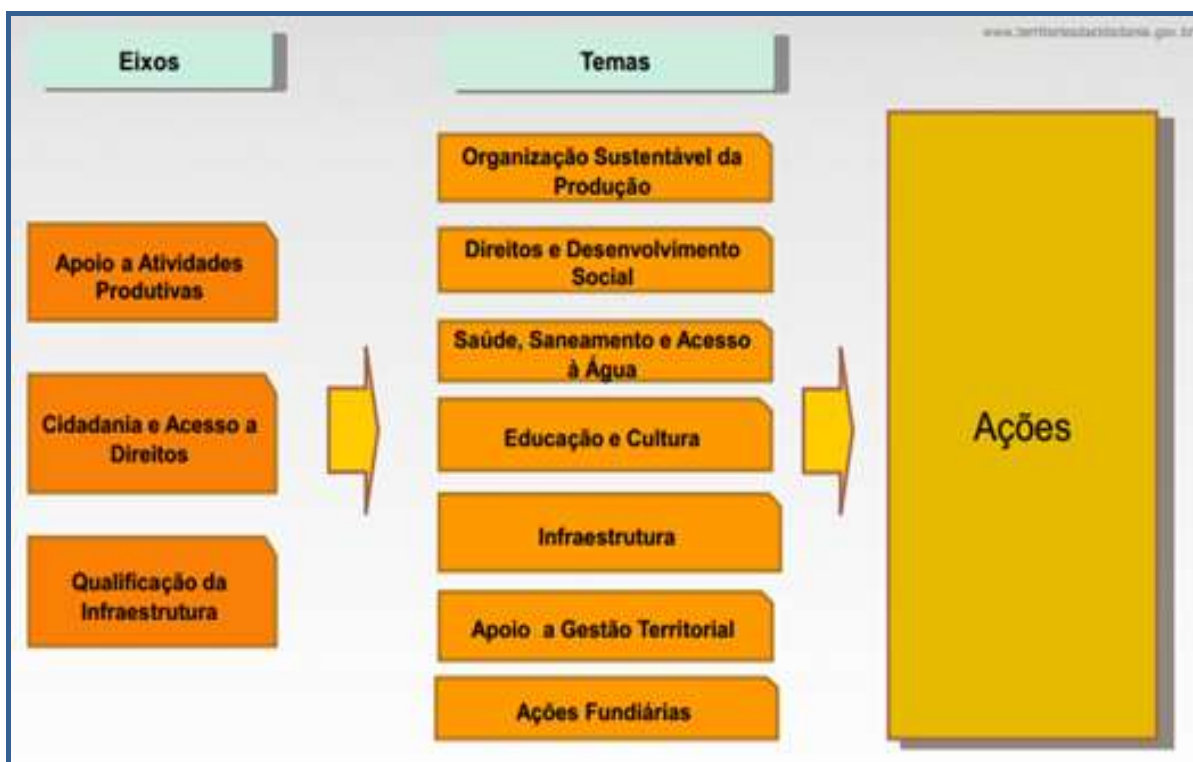
Figura 5- Ciclo de Gestão social do PTC - dinâmica da realização das ações.



Fonte: www.territoriosdacidadania.gov.br, 2014.

A matriz de ofertas é apresentada todo ano pelo governo federal, corresponde às ofertas de ações junto dos dados financeiros e metas, possui uma estrutura de lógica (Figura 6), onde inicialmente são determinados os principais eixos de atuação, seus subtemas de interesse de acordo com as necessidades de cada território e posteriormente, a partir dessas necessidades e demandas, são apresentadas as principais ações que contribuirão para o desenvolvimento territorial rural sustentável de um território.

Figura 6- Matriz de Ofertas - Estrutura de Lógica



Fonte: Territoriosdacidadania.gov.br, 2014.

Para Oliveira (2004), as metodologias, que valorizam a gestão social compartilhada das políticas, correspondem a um grande avanço, especialmente em um país tradicionalmente centralizador, o qual há pouco tempo vivenciou uma ditadura e no qual principalmente as populações mais carentes historicamente foram alijadas de qualquer poder de decisão.

Em outras palavras, o desenvolvimento de espaços institucionais de gestão e negociação é peça fundamental para a superação das relações de poder baseadas no clientelismo e na marginalização dos setores mais pobres das sociedades locais (OLIVEIRA, 2004).

Essa concepção metodológica não possui apenas a intenção de promover um modelo de crescimento econômico, ela alega defender a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das diferentes regiões que compõem o país, a fim de promover uma descentralização das políticas públicas.

Hespanhol (2008b) afirma que a descentralização das políticas públicas tem enfrentado dificuldades de várias ordens no Brasil. Os Conselhos Municipais, por exemplo, segundo Hespanhol (2007b) possuem grande importância na construção da abordagem territorial participativa no país, porém em decorrência de

estruturas burocratizadas acabaram superdimensionado a dependência das prefeituras, que se encontram desamparados para tal grau de gestão pública. Além disso, esses conselhos, em sua maioria, terminaram presididos e dominados pelos setores técnicos.

Os Conselhos Municipais são como órgãos criados num sistema paritário de representação governo/sociedade, que teria o papel de articular e processar os diferentes interesses e transformá-los em propostas de programas a serem incluídos na agenda local (ANDRADE, 1999).

Assim, a figura dos Conselhos Municipais se estabelece, em sua ideologia, e se bem trabalhada, como uma importante ferramenta na tomada de decisões participativa, a partir da consolidação de um espaço democrático de debates entre a sociedade e os demais atores de ordem governamental, indo ao encontro de um grande potencial de transformação política, permitindo a entrada de temas políticos, em seus vários sentidos e desdobramentos, na vida de indivíduos ou grupos organizados que até então se encontravam às margens desta discussão (ABRAMOVAY, 2001).

No caso dos colegiados territoriais do programa Territórios da Cidadania, apesar de, também, apresentarem esses problemas, sua estrutura é menos burocratizada, o seu funcionamento não está fundamentalmente subordinando as prefeituras e, de forma diferenciada, surgem com a garantia de acesso a recursos que visam expandir infraestruturas locais, ampliar o alcance dos direitos básicos e fortalecer a mobilização social, pois são disponibilizados a sociedade civil organizada.

Se, por um lado, essa disponibilidade de políticas ofertada pelo programa auxilia a consolidar a existência dos colegiados territoriais, por meio de reuniões freqüentes, assiduidade e aproximação das entidades representativas, por outro lado, observa-se que também contribui para estabelecer uma relação de dependência do governo federal, por parte das organizações sociais e das prefeituras. Em geral, essa situação dificulta as discussões, convertendo os debates em disputa pela distribuição dos recursos e das ações, gerando disputas por interesses próprios, para além das concepções políticas. A integração dos grupos dominantes aos Territórios da Cidadania facilitaria para que mais uma vez os mesmos se apropriem do espaço, em detrimento do empoderamento espacial das classes populares.

Por esses motivos e outros já abordados, percebe-se que a política dos territórios não tem sido implementada de forma harmônica, pois mesmo composta pelas camadas populares, permeiam os colegiados territoriais conflitos entre diversas forças políticas dos diferentes movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil e do poder público.

Embora possuam identidade em torno de uma produção familiar ou comunitária investida para a subsistência, as populações rurais, que o programa Territórios da Cidadania visa atingir, estão organizadas a partir de prioridades distintas. Existem grupos inseridos nos territórios que representam interesses pontuais. No âmbito dos comitês estaduais e federal, do mesmo modo, ocorrem disputas que perpassam interesses e contradições que fazem parte do governo, como por exemplo, as objeções que são visíveis entre o MDA e o MAPA.

Com relação aos territórios instituídos por segmentos governamentais, como é o caso da grande parte dos Territórios da Cidadania, esses correm o risco de sofrer dificuldades ao buscar fortalecer os laços territoriais, quando expostos a um contexto de expressiva diversidade. Fadados ao fracasso, essas organizações territoriais impostas tendem a fraturar-se ou permanecer na inércia.

Por sua vez, os territórios mais bem definidos possuem a capacidade de desenvolver-se aumentando o grau de coesão, através da mobilização social conjunta, para o qual o plano territorial constitui importante instrumento. Esse processo é possível, pois os territórios, segundo Guanziroli (2008), podem ser vistos como configurações provisórias e inacabadas, e dessa forma sujeitos a alterações.

Os territórios da SDT são submetidos, então, a uma condição funcional para o desenvolvimento, os quais conforme Pires (2007), nesse sentido, são constituídos por espaços abstratos de proximidade entre diferentes sujeitos, com uma ancoragem geográfica estabelecida, para engendrar projetos específicos, resolver problemas e formular soluções inéditas.

Os Territórios da Cidadania buscam confluir os interesses do Estado com os das classes populares rurais, de preferência sem a interferência das elites dominantes. Entretanto, esbarram-se contra a estrutura do poder estatal vigente, que ainda é manipulado pelas esferas historicamente hegemônicas, os quais conservam formas antigas de governança. Por isso, políticas compensatórias que se restringem a estimular a inclusão social, inserção no mercado e extensão de

serviços e infraestrutura básica não são suficientes para transformar o desenvolvimento e as razões que constituem as desigualdades sociais.

Entretanto, no Brasil, comparando a outras políticas compensatórias, as ações fundamentadas pelo enfoque territorial como o PTC, possuem um diferencial, pois visam fortalecer as organizações populares. A partir disso, as entidades representativas da sociedade civil têm a opção de satisfazer-se com a ampliação de direitos amortecendo as lutas sociais ou utilizar-se dessas oportunidades para criar circunstâncias que intensifiquem as manifestações e mobilizações populares, através da conquista de melhores condições de vida.

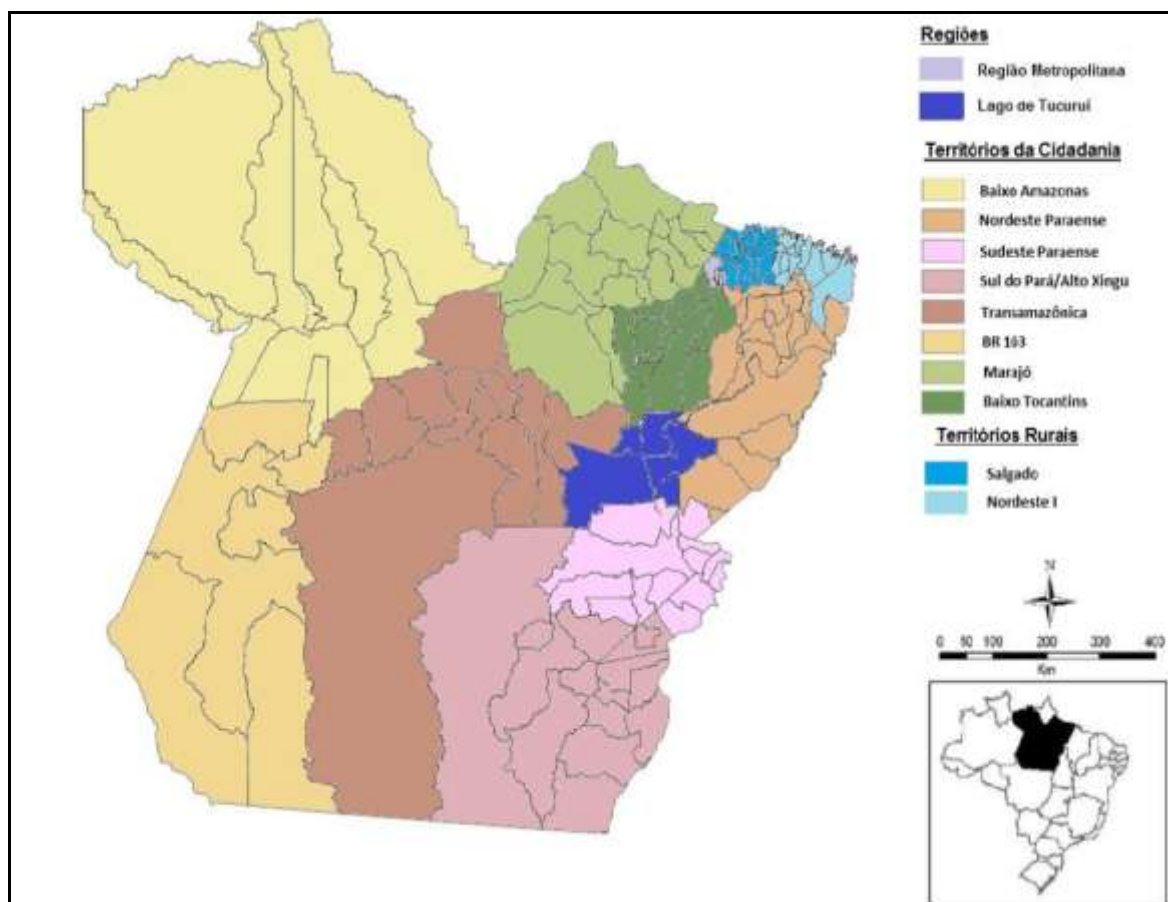
Contudo, é importante reconhecer que a abordagem territorial do desenvolvimento valoriza, de forma mais significativa, o tratamento das questões espaciais, para além, apenas, da explicação da acumulação do capital e da macroeconomia. Ela, de maneira considerável, expressa a peculiaridade, da cultura e do ambiente como elementos essenciais na constituição de novas relações de produção e de trabalho.

Podemos afirmar que o PTC baseia-se em uma política territorial, a qual ampara-se no seguinte tripé: i) organização e participação da sociedade civil através da formação de redes sociais territoriais de formação e capacitação; ii) fortalecimento institucional inspirado na construção de políticas articuladas e; iii) gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado na busca do desenvolvimento rural, ou seja, da concertação social em torno das potencialidades (econômicas, sociais, culturais, institucionais, ambientais) de cada região.

2.7 Territórios da Cidadania no Estado Do Pará

Como um dos instrumentos para o planejamento da ação governamental e para facilitar a articulação transescalar, o Governo do Estado do Pará adota uma subdivisão do estado em 12 Regiões de Integração. A proposta do Governo Federal em dividir em Territórios da Cidadania geralmente é utilizada em nos debates referentes às políticas públicas federais com abordagem territorial. A proposta do Governo Federal incluem 8 territórios, 2 regiões de integração e 2 territórios rurais (figura 7).

Figura 7- Territórios da Cidadania, Rurais e Regiões de Integração no Estado do Pará.



Fonte: MDA, 2015. (veiculação interna).

Segundo o Sistema de Informações Territoriais, o Território da cidadania do Baixo Amazonas - PA abrange uma área de 317.273,50 Km² e é composto por 12 municípios: Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa.

A população total do território é de 678.936 habitantes, dos quais 271.161 vivem na área rural, o que corresponde a 39,94% do total. Possui 23.659 agricultores familiares, 36.787 famílias assentadas, 20 comunidades quilombolas e 20 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,71.

O Território Nordeste Paraense - PA abrange uma área de 69.038,40 Km² e é composto por 20 municípios: Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Santa Luzia do Pará, São Miguel do Guamá, Tomé-Açu, Ulianópolis, Concórdia do Pará, Rondon do Pará e São Domingos do Capim.

A população total do território é de 734.545 habitantes, dos quais 353.352 vivem na área rural, o que corresponde a 48,10% do total. Possui 23.542 agricultores familiares, 16.204 famílias assentadas, 26 comunidades quilombolas e 8 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,65.

O Território Sul Do Pará/Alto Xingu - PA abrange uma área de 174.875,80 Km² e é composto por 15 municípios: Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D`Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã, Xinguara e Água Azul do Norte.

A população total do território é de 473.042 habitantes, dos quais 173.040 vivem na área rural, o que corresponde a 36,58% do total. Possui 19.824 agricultores familiares, 26.237 famílias assentadas e 11 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,71.

O Território Transamazônica - PA abrange uma área de 251.839,20 Km² e é composto por 10 municípios: Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu.

A população total do território é de 340.056 habitantes, dos quais 154.179 vivem na área rural, o que corresponde a 45,34% do total. Possui 17.411 agricultores familiares, 26.542 famílias assentadas e 14 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,70.

O Território BR 163 - PA abrange uma área de 190.427,10 Km² e é composto por 6 municípios: Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão.

A população total do território é de 209.209 habitantes, dos quais 91.825 vivem na área rural, o que corresponde a 43,89% do total. Possui 7.409 agricultores familiares, 12.428 famílias assentadas e 12 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,69.

O Território Marajó - PA abrange uma área de 104.606,90 Km² e é composto por 16 municípios: Santa Cruz do Arari, Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, São Sebastião da Boa Vista e Soure.

A população total do território é de 487.161 habitantes, dos quais 275.700 vivem na área rural, o que corresponde a 56,59% do total. Possui 23.034 agricultores familiares, 14.618 famílias assentadas, 18 comunidades quilombolas e 1 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,63.

O Território Baixo Tocantins - PA abrange uma área de 36.024,20 Km² e é composto por 11 municípios: Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia.

A população total do território é de 739.881 habitantes, dos quais 390.579 vivem na área rural, o que corresponde a 52,79% do total. Possui 32.365 agricultores familiares, 24.701 famílias assentadas, 10 comunidades quilombolas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,68.

O Território Sudeste Paraense - PA abrange uma área de 54.469,20 Km² e é composto por 14 municípios: Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Bom Jesus do Tocantins e Eldorado dos Carajás.

A população total do território é de 634.707 habitantes, dos quais 179.680 vivem na área rural, o que corresponde a 28,31% do total. Possui 14.647 agricultores familiares, 26.146 famílias assentadas e 5 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,69.

Portanto, os Territórios da Cidadania abrange uma área de 1.198.554,30 km² divididos em 104 municípios, os quais possuem 4.297.532 habitantes, sendo que 1.889.516 vivem na área rural, 161.891 são agricultores familiares, possuem 183.663 famílias assentadas em projetos de reforma agrária, 74 comunidades quilombolas e 73 terras indígenas.

Os Territórios da Cidadania além de buscar a descentralização de políticas públicas do governo, definir pilares estratégicos para o desenvolvimento territorial sustentável e a relação institucional federativa entre as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal), além disso, uma melhor aproximação com a população local para identificar ações e políticas públicas adequadas às necessidades sub-regionais (BRASIL, 2013).

No contexto estadual, na gestão estadual de Ana Júlia Carepa, em 2008 foram lançadas as bases de um novo modelo de desenvolvimento sustentável para os territórios rurais, através de 13 seminários territoriais voltados para o planejamento do Plano Safra Estadual 2008-2009 e das discussões sobre o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural Pública (PROGATER).

Assim foi escolhida para o PTC uma estratégia de planejamento com foco territorial e na base dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), com viabilidade

econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental; e permitem construir uma trajetória de crescimento sustentável com participação ativa dos atores sociais locais nas definições dos investimentos a serem realizados em seus municípios.

Uma estratégia de consolidação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) foi escolhida também para fortalecer a representação municipal. Esta vontade do Estado se traduziu por um apoio forte da SAGRI e das suas representações regionais, pois, muitas vezes disponibilizava um funcionário para a secretaria geral, salas para reuniões, computadores e equipamentos, internet, além de ancorar convênio para acesso a um veículo, como no caso do sudeste. Contudo, essas escolhas mudaram no início do ano 2011, com a mudança do governo no Pará. De fato, a SAGRI mudou de estratégia, por falta de uma proximidade política entre o governo estadual e federal. A SAGRI regional diminuiu drasticamente o nível de apoio dado aos Codeter's, dificultando o seu funcionamento (PIRAUX et al, 2013).

Houve revisão do regimento interno em 2010, em atendimento à orientação da SDT, quando se definiu a estrutura mínima orientada pelo CONDRAF (Plenária, Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico) e seu funcionamento com câmaras temáticas (juventude, cultura etc.). Assim, em muitos territórios o colegiado redefiniu sua composição para se adequar às realidades locais. Daí uma diversidade grande de situações, com a presença ou não de comitês ou câmaras técnicas no tipo de representação municipal.

Na mesma época, o programa sofreu muitas indefinições ao nível nacional: o não repasse de recursos pactuados em 2010, e o não lançamento da matriz em 2011. O PTC, que estava na Casa Civil, ficou "sem casa" até outubro de 2011, quando passou para o MDA, com significativa redução de recursos, esta situação desmobilizou os CODETER's, e os atores locais;

Neste contexto, a fim de novamente mobilizar os atores, e com recursos já previstos, foram realizados pactuações na construção dos planos governamentais, que passam a ser estruturados a partir das necessidades sociais identificadas nas demandas da população formuladas por meios de plenárias territoriais e municipais.

No estado do Pará, o Plano Plurianual (PPA) define as ações de governo, para um período de quatro anos, de 2012 a 2015 ele foi construído a partir das demandas da população consultada nas oficinas do Planejamento Territorial Participativo e é a base financeira para implementação do Plano Estadual de

desenvolvimento Rural Sustentável Solidário (PEDRSS), sendo em nível estadual a principal ferramenta de gestão social do Programa Territórios da Cidadania.

O Plano Estadual de desenvolvimento Rural Sustentável Solidário elaborado em 2013 prevê construção de cenários visando projetar no futuro processos de desenvolvimento assegurando a tomada de decisões gerando subsídios para um desenvolvimento integrado, com ações que procuram atender aos pilares do projeto de governo em curso, que buscam a articulação com os diversos atores sociais, para a construção das bases economicamente sustentáveis do Estado, num processo que garanta a ação pública democrática, o PEDRSS tem como base os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, contudo com uma visão mais baseada na abordagem do crescimento econômico.

Nesse sentido o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário define os eixos estruturantes de tal forma que orientam essa perspectiva de planejamento adotada pelo atual governo. A formulação de estratégias de desenvolvimento é fundamental para alavancar a atividade econômica em uma região que, por sua vez, é base para a melhoria da qualidade de vida da população. O crescimento econômico é condição básica para o desenvolvimento, embora não necessariamente o crescimento seja, por si, distributivo e, por conseguinte, implique na melhora da vida de todos.

Desenvolver projetos econômicos e estratégicos do governo federal parte orientados, é o principal desafio do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Estado do Pará, considerando principalmente a conformidade com os Planos Territoriais já existentes, e que serviram de base para a construção deste.

Ademais, ainda há benefícios para os territórios que fazem parte do programa, pois é dado um atendimento diferenciado em muitas políticas públicas, por exemplo, a prioridade dos editais do MDS para a segurança alimentar e nutricional; ou os limites de mínimos de contrapartida(a projetos do governo federal),que podem ser reduzidos se o proponente for um município dos Territórios da Cidadania. A própria seleção do MDA para a doação de retro escavadeiras e motoniveladoras e caminhão basculante do PAC 2, considera como critério o pertencimento aos territórios (PIRAUX et al, 2013).

3. O TERRITÓRIO DA CIDADANIA SUDESTE PARAENSE

3.1 Aspectos da Formação Histórica e Configuração Territorial do Sudeste

Paraense: A história evolutiva do uso e ocupação do Território

Sem dúvidas, um levantamento da história de ocupação da microrregião Sudeste Paraense auxiliará uma melhor compreensão das relações poder estabelecidas entre os grupos sociais locais, desenvolvendo atividades econômicas, criando a identidade e diferenciação do seu tecido social.

Esse processo de ocupação ocorreu em diversas áreas da Amazônia, o imenso patrimônio de recursos naturais atraiu durante séculos a disputa pelo uso do território, através de interesses de diversos atores que impulsionam diferentes fronteiras, entre elas, econômica, demográfica e geopolítica do país, representando a maior mobilização de pessoas e a maior incorporação de terras já vistas no espaço brasileiro.

A formação da Amazônia, assim como a do Território Sudeste Paraense deu em três períodos distintos: A Formação Territorial, através da apropriação do Território (1616-1777); o delineamento da Amazônia (1950-1988); e a definição dos limites (1899-1930) (BECKER, 1981; 2004). Para BECKER (2001), três elementos merecem destaque no longo período de Formação Territorial da região:

a) uma ocupação tardia e dependente do mercado externo. Na Amazônia a ocupação se fez em surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguindo-se longos períodos de estagnação; *b) a importância da geopolítica,* que explica como foi controlar o extenso território, via intervenção em locais estratégicos (forte na embocadura do rio Amazonas, posse gradual da terra e criação de unidades administrativas, vinculadas ao governo central); *c) a experiência e o confronto de modelos de ocupação territorial.* Trata-se de duas concepções distintas. Uma baseada numa visão externa, que afirma a soberania privilegiando as relações com a metrópole. A outra, baseada numa visão interna do território, privilegiando o crescimento endógeno e autonomia local.

O Planejamento Regional, que engloba o Período do planejamento (1930 – 1985) e a Produção do Espaço Estatal (1966-1985). Do Período do Planejamento, BECKER (2004) comenta a formação do moderno aparelho do Estado e sua

crescente intervenção na economia e no território, que ainda assim, segundo a autora não foi uniforme. Somente entre 1966 e 1985 foi iniciado o planejamento efetivo, onde a ocupação da Amazônia assumiu prioridade.

Esse processo de ocupação da Amazônia não fora diferente na Mesorregião do sudeste paraense, onde a dinâmica social é baseada em transformações, principalmente, a partir de políticas de integração e quanto a disponibilidade de recursos naturais, os quais alteravam ciclos econômicos, infraestrutura (da expansão da malha viária), da descoberta de reservas minerais e implantação de grandes projetos minero metalúrgicos, caracterizando a região como uma área de intenso interesse político e de poder em jogo. Além deste fato, o meio rural não só paraense, mas em diversas áreas da Amazônia tiveram suas economias baseadas no extrativismo vegetal, tendo este diminuído de importância ao longo do tempo e cedido espaços às atividades agrícolas, pecuárias e mineradoras.

No contexto paraense, isto em parte deveu-se a uma legislação fundiária estadual que foi pautada na velha lei nº. 601, de 1850 – a Lei das Terras. Esta lei, embora tenha sido revista em quatro momentos no período republicano, não sofreu grandes alterações tendo favorecido amplamente o extrativismo como atividade econômica.

A seguir, uma divisão desse processo histórico em fases apresenta os elementos e características do processo de uso e ocupação das terras, do uso dos recursos naturais, as relações de produção, estabelecidas considerando as políticas públicas e as instâncias de regulação do Estado (SILVA, 2007).

Fase I – Bandeirantes e Mascates (1892 – 1927).

Somente grupos indígenas habitavam a região entre Marabá e o sudoeste do Maranhão, com destaque, para as tribos: Karajá, Apinajé, Bororó, Javaé, Avacanoero, Xerente e Gavião. Apenas após o ano de 1890 foi que chegaram forasteiros provenientes principalmente da cidade de Boa Vista, atual Tocantinópolis – TO, eram chefes políticos - foragidos de guerrilhas ao norte de Goiás (MORAES, 1998)

O distanciamento físico da capital, Belém, a época, pertencente à província do Grão-Pará, só permitia o acesso fluvial à região com a subida do rio Tocantins e a difícil transposição de trechos encachoeirados pelas embarcações maiores (acima de 6 toneladas), próximo da vila Alcobaça (atual Tucuruí). Com o

estabelecimento de frentes de ocupação que desciam os rios Araguaia e Tocantins, oriundas do centro-oeste (Goiás) e nordeste do país (Maranhão) e composta por mascates e aventureiros em busca do caucho⁵ (*Castilla ulei*, Warb.), de campos naturais para o gado e pedras preciosas (diamante), surgiu o primeiro povoado no lugar - o burgo de Itacaiúnas (SILVA, 2007).

A região permaneceu sem ocupação definitiva durante quase 300 anos, apesar de ter sido explorada pelos portugueses, ainda no século XVI. Sua colonização efetiva se deu a partir de 1892, com o burgo agrícola de Itacaiúnas, que mais tarde passou a denominação de Marabá, cuja mudança definitiva a este local ocorreu em 1904 (MORAES, 1998).

Desde a criação do município de São João do Araguaia (em 1909) do qual se originou o município de Marabá (1913) até a municipalização atualmente verificada nesta região, a compreensão do processo histórico de uso e ocupação da terra passa, necessariamente, pelo regime de propriedade da terra vigente, entrelaçando elementos políticos e econômicos. E se repetem as reivindicações da 'população local' por um melhor atendimento por parte da sede administrativa (a capital) no que se referia a infraestrutura básica, instalação de serviços e maior arrecadação sobre a produção; e o aparecimento da figura do político, representado pelas elites locais 'os grandes proprietários de terra e influentes políticos', instituindo e criando espaços novos no exercício do poder (TAVARES, 1992).

Com o avanço das frentes de exploração do látex da seringueira (*Hevea brasiliensis*) nos estados de Amazonas e Acre (final do século XX) o caucho que tinha ocorrência cada vez mais remota na região do Tocantins, perde seu valor econômico e mercado - ocupado pela seringueira, neste mesmo momento histórico, ocorre a inserção da comercialização da castanha no mercado. O sacrifício das árvores na sua exploração contribuiu para isso, ao contrário da seringueira. São João do Araguaia, Conceição do Araguaia e Marabá, eram os maiores produtores de látex do estado do Pará

Segundo Benchimol (1999), no período Imperial havia quatro grandes regiões econômicas no Brasil, uma delas era o Grupo Grão-Pará e Maranhão, com a

⁵ Árvore *Castilla ulei*, popularmente conhecido como caucho, é uma árvore nativa da floresta amazônica, da qual se extrai um látex utilizado para se fabricar borracha de qualidade inferior. É utilizado pelos índios e seringueiros para se fabricar os encauchados.

economia florestal das especiarias, “drogas do sertão” e da agricultura do cacau, arroz e algodão. Sendo que a abertura dos rios a navegação estrangeira (1866) facilitou o comércio das drogas do sertão.

A “Lei das Terras” de 1950, regulamentada apenas em 1854 por meio do Decreto Nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, facilitou a formação de latifúndios, por meio da transferência de terras devolutas do patrimônio da União para os estados federativos prevista na Constituição Republicana de 1891, que inaugurou o processo fundiário no estado do Pará e representou a materialização de uma necessidade de democratização do uso da terra.

Ao instituir o registro e cadastro das posses e propriedades da terra estabelecendo os limites de 1.089, 4.356 e 1.545 hectares, para, respectivamente, lavoura, pecuária e indústria extrativa, esta não modificou durante um longo período as influências do poder sócio – político sobre o uso das terras. Com isso, manteve-se assegurado os latifúndios da ilha de Marajó e a hegemonia dos proprietários de casas aviadoras da indústria extrativa da castanha no sudeste do Pará, tendo em vista a ambigüidade desta legislação.

Com isso a região teve um grande crescimento demográfico e econômico, continuou no mesmo ritmo até o final desta fase. Se não permitiu sua maior integração extra-regional, também não alterou o quadro constitutivo dos grupos sociais dominantes e a divisão de poder local. As relações ali estabelecidas entre esses grupos sociais, longe de ser igualitária e simétrica, fortaleciam os velhos sistemas patriarcais herdados da província (SILVA, 2007).

Fase II – Oligarquia Extrativista (1927–1965).

Com a queda da borracha brasileira no mercado internacional, a atividade econômica se reorientou para a extração da castanha do Pará que na Região do Tocantins era abundante (SILVA, 1988).

A partir de 1925, foi instituído o *sistema de arrendamento*, pela Lei 67 de 11 de outubro de 1926.

A descoberta de novas colocações de castanhais, mais distantes, propiciou a sua expansão graças ao arrendamento previsto na legislação, que concedeu grandes áreas de terra a quem detinha o poder econômico e político para explorá-las e “conservá-las”. Dentre os maiores arrendatários, estavam os comerciantes, classe financiadora da produção de castanha, da qual todos dependiam. Entre 1920 e 1940, este poder foi exercido pela família do secretário de governo, Deodoro de Mendonça (EMMI, 1988).

Embora o Instituto Agrônomo do Norte (IAN) só tenha sido criado a partir do Decreto-lei 1.245, de maio de 1939, por força da necessidade em desenvolver pesquisas que viessem a garantir o suprimento de borracha, face ao fechamento do mercado asiático, com a deflagração da segunda guerra mundial, foi com a vinda de Henry Ford, em 1927, que se estabeleceu à primeira tentativa de domesticação e inversão da base econômica de sua produção no campo. Somente a partir desse momento, “quase meio século depois de terem sido levadas da região as primeiras sementes que deram início aos plantios comerciais na Ásia”, foram introduzidos os sistemas de cultivo da seringueira na Amazônia (HOMMA, 2003).

A estagnação econômica da Amazônia decorrente do declínio do ciclo da borracha produziu resultados positivos e interessantes no sul e sudeste do Pará, quer na sua economia ou nas relações de trabalho estabelecidas. Em sua atividade produtiva, embora não diferisse de outros produtos extrativos como a balata e a seringueira, cuja característica era o trabalho compulsório⁶ (MARTINELLO, 1988).

O sistema de aviamento que envolvia a extração de castanha, o caráter sazonal da produção, também permitia que seus coletores tivessem certa autonomia e viessem a dedicar-se a outras atividades, como a agricultura de subsistência, caça e pesca fora do período de safra da castanha.

Contudo, dada à relação de dependência existente entre “donos de castanhais” e coletores, não impedia que os últimos desenvolvessem atividades de trabalho na lida com o gado e no roço de pastos, que passaram a existir nas fazendas anexas aos castanhais nativos.

Com a fase de expansão experimentada pela atividade extrativa da castanha-do-Pará, a partir da década de 1920, a mesma passou a representar a principal atividade econômica da região de Marabá, e uma das mais importantes fontes geradoras de renda no Estado do Pará. Pode-se dizer que os primeiros migrantes que foram tomando posse das terras na região representaram uma categoria social que reunia melhores condições iniciais para desenvolver suas atividades produtivas. Os primeiros “posseiros” – mascates e comerciantes - diferentes dos atuais, que ali se fixaram foram criando raízes e delimitando o seu espaço, sobretudo com a formação das primeiras fazendas de gado, o que de certa maneira explica certa tradição pecuária nesta região.

⁶ Mantinham os trabalhadores rurais sem a mínima proteção legal e social.

Por outro lado, mesmo a castanha não tendo provocado, tal qual a borracha, a melhoria ou estabilidade do trabalhador rural na Amazônia, de seu comércio especulativo resultou o desenvolvimento de núcleos populacionais como Marabá, no médio Tocantins, Faro e Oriximiná no médio rio Amazonas e de outros núcleos nos rios Solimões e Madeira (PETEY, 1972).

Segundo Martinello (1988), a castanha foi de fato a atividade que mais contribuiu para a sustentação da economia amazônica.

Em que pesem as tentativas frustradas do Estado em restabelecer a economia regional com base na seringueira, nesta fase, foi a castanha quem produziu os melhores resultados, particularmente, no Sudeste Paraense, ainda que as custas do favorecimento à concentração da terra e riqueza nas mãos de poucas famílias (SILVA, 2009).

Apenas a partir de do final da década de 60, foi que o cenário do sudeste paraense começou a atrair grandes transformações, tornando-se uma área de fronteira, através da construção das rodovias Belém-Brasília (BR-010) e da PA 70 (trecho da atual BR-222, transamazônica). A construção dessas rodovias trouxe novas possibilidades tanto para o desenvolvimento de atividades mercantis como para produção primária, onde a terra era farta e permitia a extensão dessas atividades.

Este fato favoreceu apropriações de terras situadas em áreas indígenas que passavam a ser integrada à economia regional, sobretudo em relação à produção de castanha-do-pará. Esta relação com os indígenas, com o tempo veio a favorecer o surgimento de parte da etnia que resultou da miscigenação produzida em algumas regiões.

Neste contexto, as rodovias também favoreceram o escoamento da produção de carne para outros mercados, não só o local como era antes, logo, além de atender ao mercado local, chegou a atender o mercado de Belém (pela dificuldade de escoamento das produções do Baixo-Amazonas e da Ilha do Marajó por ocasião das cheias).

Fase III - Latifúndio Empresarial e Campesinato emergente (1965–1985).

Com base em novos marcos políticos e econômicos delimitou-se o início desta Fase III, mais precisamente, após o golpe militar de 1964 e a criação do Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964).

Nas décadas de 70 e 80, o reordenamento das forças produtivas internas no país, representava os interesses dos setores industriais urbanos em ascensão, aliado aos setores agrários dominantes (GONÇALVES NETO, 1997) e ainda, a centralização do Estado brasileiro (articulado aos interesses de grandes grupos econômicos internacionais). Estes atores compunham os imperativos geopolíticos da ação do Estado no campo brasileiro em geral, e no amazônico, em particular (SOUZA, 2007). As soluções para as tensões sociais internas foram encontradas através da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste, para modernização da agricultura.

Neste processo, foram deslocados para a Amazônia brasileira grande parte deste excedente, muitos deles pequenos e médios agricultores ou desempregados rurais e urbanos, considerando que junto à expropriação rural, ocorria também o fechamento de postos de trabalho pela utilização de novas tecnologias propostas/impostas ao Terceiro Mundo, na forma de *pacote tecnológico* (AGUIAR, 1986). De outro lado, para muitos homens e mulheres, o espaço amazônico aparecia como uma última frente, última oportunidade para aquisição de terras. Em paralelo à migração de pessoas, assistia-se também a entrada de capitais, através de empresas agropecuárias, mineradoras e até mesmo de instituições financeiras, que passaram a se apropriar de enormes extensões de terra (SOUZA, 2007).

O Estado brasileiro, a partir da implementação da política de incentivos fiscais, em 1966, participou diretamente na questão da propriedade da terra na Amazônia, com subsídio econômico previsto na legislação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a qual fora criada por meio da Lei 5.173 de 27 de outubro, em substituição a SPVEA. Esta legislação previa a concessão de incentivos fiscais as empresas e indústrias estabelecidas na região. Segundo Martins (1985) essa intervenção favoreceu a classe dominante e da exploração empresarial do campo, em detrimento da economia camponesa, de base familiar. E mais uma vez, dois anos depois da promulgação do *Estatuto da Terra* que previa abrigar os trabalhadores expulsos de outras partes do país, o mesmo Estado produzia uma legislação de incentivos fiscais para a ocupação empresarial da Amazônia, a qual ao desconsiderar o Estatuto ensejou o surgimento de grandes conflitos pela posse da terra na Amazônia (MARTINS, 1985).

Foi a partir da descoberta pela Cia. Meridional de Mineração, em 1967, e uma das maiores concentrações de minério de ferro do mundo na Serra dos Carajás e posteriormente; da construção da Usina Hidroelétrica de Tucuruí, em 1978; da criação das redes de transporte rodoviário (PA-275, PA-279, PA-150) e ferroviário (Estrada de Ferro Carajás - Itaqui) mais tarde integradas ao Programa Grande Carajás (PGC) que se configurou a infraestrutura prevista pela série de leis aprovadas entre 1966 e 1967 conhecida como “Operação Amazônia” (MAHAR, 1978).

Segundo Melo (1999), estes empreendimentos instalaram-se mediante um processo contrário ao dos posseiros: primeiro, providenciaram, através de diversos meios, a documentação da propriedade fundiária; em seguida, a efetiva instalação, contando com grande volume de recursos públicos subsidiados (MELO, 1999). Assim a terra ganhou outra fisionomia social. Ganha dimensão histórica:

Antes, um elemento secundário, interessava a extração de drogas do sertão. A delimitação da ‘propriedade’ era apenas um modo de defender árvores, animais, aves e peixes para produção e consumo. [...] De repente, parece que tudo mudou. Não era mais a ocupação, a posse, a moradia, a roça, a criação, o conhecimento do lugar, a vizinhança, que garantiam a ‘propriedade’. Havia de ter documento, título, escritura, para ser propriedade (IANNI, 1978).

Esse processo de valorização do uso do solo prevalecente a partir da década de 1960 e durante as décadas de 1970 e 1980 deixa de estar associado ao extrativismo, em especial da castanha, pois a oligarquia deixa de ter o monopólio sobre a terra, favorecendo a quebra do monopólio das oligarquias locais (EMMI, 1988).

No caso específico de Marabá e São João do Araguaia, ocorreram mudanças da propriedade das terras, que não mais se concentravam nas mãos dos latifundiários e sim, de instituições bancárias, como os Grupos Bradesco e Bamerindus e de pecuaristas oriundos do Centro-Sul do país. Até hoje, nessas áreas existem fazendas desses grupos, algumas já ocupadas por agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

A partir de meados de 1980, a percepção social de mudança no cenário político geral – de abertura política - se fez sentir inserida como parte de um processo democrático ainda em curso no país - cuja repercussão no cenário político

local, criou novas possibilidades de acesso e posse a terra. E a emergência desse novo contexto pôs em xeque antigas relações de poder.

Antes, foi um processo em que indivíduos, motivados pela necessidade imediata de sobrevivência, se informavam sobre as possibilidades concretas de 'acesso a terra' e optavam por uma ação que embutia riscos, mas, também, perspectivas de sucesso. A experiência permitiu a esses indivíduos constatar que, o sucesso derivava, em grande medida da sua capacidade de articulação em diferentes momentos, primeiro, em pequenos grupos informais, para 'entrar' nas áreas e, se fosse o caso, 'resistir' a pressões e depois; mais formalmente, nas mediações visando garantir e ampliar direitos (MELO, 1999).

Com a implantação do Programa de Integração Nacional (PIN), pelo Governo Federal em 1970, a região passa a ocupar um papel estratégico, como parte do projeto que a integraria ao resto do país, o PIN concentrou suas ações na construção de estradas, iniciado com a construção das rodovias: Belém-Brasília (BR-010), Transamazônica (BR-230) e Santarém-Cuiabá (BR-163) e Cuiabá - Porto Velho (BR-364) com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (MORAN, 1981; SCHMINK; WOOD, 1984, MAHAR, 1989).

Com isso, surge outro importante marco referencial - o Decreto-Lei 1.164 de primeiro de abril de 1971 que promoveu a Federalização das terras compreendidas numa faixa de 100 km ao longo das rodovias na região.

Em Marabá e São João do Araguaia, mudanças na distribuição da propriedade das terras mostram que não mais se concentravam nas mãos dos latifundiários, mas sim, das instituições bancárias e de grupos empresariais e pecuaristas oriundos do Centro-Sul do país. Disso resultou que famílias como os Mutram, que ainda detinham 39% das terras em 1980, também se organizassem como empresa. Quebrando definitivamente a hegemonia de grandes oligarquias locais que passam a dividir o domínio dos castanhais com grandes empresários.

Com o crescimento urbano, os novos núcleos e municípios criados passam a constituir elementos importantes na organização do espaço, sustentando a circulação de capitais, trabalho, mercadorias e à base da ação política – ideológica do Estado nesta região. Especificamente em Marabá, a explosão populacional ocorrida no período 1970-80, elevou a população de 14.585 para 41.564 habitantes e no meio rural, de 9.889 para 18.179 habitantes.

O Decreto-Lei 1.813 de 24 de novembro de 1980 criando o Programa Grande Carajás (PGC) lançou a pedra fundamental de uma nova intervenção estatal na região privilegiando a entrada de capitais transnacionais, à custa de pesados subsídios e delimitou oficialmente os novos latifúndios, gerando uma reorganização do espaço e a necessidade de criação de toda uma rede de apoio que garantisse a produção de insumos básicos à indústria e logística ao transporte do minério (BECKER, 1990).

A implantação do PGC, em uma área de 895.265 km², equivalente a 10,6% da superfície do país, mostrava a predominância do extrativismo mineral na economia regional – o “ciclo mineral”. E se completaria com a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, inaugurada em 1984, a conclusão da estrada de Ferro Carajás-Itaqui e o funcionamento da fábrica de alumínio da Albrás, ambos em 1985 (HOMMA, 2003).

Em decorrência, grande contingente de migrantes nordestinos passou a ocupar as margens das rodovias junto com as empresas que receberam incentivos fiscais em grandes projetos agropecuários. Com isso, projetos de colonização surgiam como parte da estrutura planejada.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) teve grande atuação na região, comprometidas com a causa dos camponeses, a partir de 1985, influenciados por setores da igreja católica e militância de esquerda na década de 1970.

Fase IV – Empresa Agropecuária e Expansão do Campesinato (1985–2006).

Diferentemente das décadas de 60 e 70, as mudanças na Amazônia são impulsionadas, atualmente, por atores com recursos próprios, pela competitividade da soja e a expectativa de novos eixos de circulação, configurando verdadeiras fronteiras geradoras de realidades novas, com interesses e ações conflituosas no processo de desenvolvimento na Amazônia. Não se trata mais do domínio das instituições governamentais, nem tanto da expansão territorial da economia e da população nacionais, mas sim de forças que, embora anteriormente presentes, têm hoje uma forte e diferente atuação nas escalas global, nacional e regional/local (BECKER, 2004).

No sudeste a situação, comparado com o restante da Amazônia foi diferenciada principalmente pelos conflitos decorrentes da sua ocupação histórica.

Nessa fase, às mudanças no cenário sócio-político deram visibilidade à questão agrária e propiciaram o início de uma série de movimentos reivindicatórios, em curso no país desde a década de 1990, tratados como “movimentos socioterritoriais” transformadores de espaços em territórios (DA SILVA; FERNANDES, 2005). Atuam em ações conjuntas envolvendo o MST com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI) e com a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Embora o governo tenha editado em 1984, o Decreto 91.766 criando o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no ano seguinte (1985), era criada a União Democrática Ruralista (UDR) por grupos econômicos representando interesses dos grandes proprietários de terra contra o PNRA.

A constituição republicana de 1988, ao atrelar a questão agrária (o Programa de Reforma Agrária) a um conjunto de reformulações da política agrícola em geral, findou reforçando a concentração de terras no país. Na medida em que concedia ao poder público os instrumentos jurídicos que garantiram à propriedade privada os direitos mais legítimos. Visto que.

Sem a garantia principal do acesso a terra, tal política agrícola só instrumentaliza a distribuição distorcida que hoje existe e subsidia, inclusive, a rápida formação das chamadas “propriedades produtivas” isentas de desapropriação pela Constituição atual. Repete, na estruturação das normas legais, o mesmo padrão e expediente eficaz, sempre do ponto de vista das classes dominantes (STOREL FILHO et al, 2005).

No começo da década de 80, a política fundiária voltada para a Amazônia Oriental, visava tornar as terras produtivas mediante a desapropriação, isto seguido da inserção de projetos de colonização. No mesmo período destacou-se projetos de colonização do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), que resultou no Centro de Desenvolvimento Regional (CEDERE), cujo objetivo era dar apoio a oferta de alimentos ao Projeto Carajás, com intuito de minimizar a dependência externa. Em 1984, foram assentadas 1.551 famílias em lotes de 10 alqueires (aproximadamente 50 ha), famílias provindas principalmente das regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste do Brasil (SANTOS, 2011).

A criação do Centro Agroambiental do Tocantins (CAT), e da Fundação Agrária do Tocantins (FATA) em 1988, ambos sediados em Marabá, além da criação do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) em 1991 representaram importante mecanismo institucional de participação da sociedade tanto na formação de

cidadania como de representação dos sindicatos de trabalhadores rurais na definição de políticas públicas para essa região, principalmente quanto à necessidade de se fazer uma Reforma Agrária na região (SILVA, 2009)

Esse processo favoreceu a criação de novos municípios na região, cuja nova divisão territorial previa a descentralização administrativa e ao mesmo tempo em que dava aos municípios maior autonomia, delimitava as forças políticas locais (MELO, 1999) e configurava uma “balcanização” na criação dos municípios (HOMMA, 2001). Também facilitou sobremaneira o surgimento de um dos maiores problemas que a região tem enfrentado – o desmatamento incontrolado.

O estabelecimento do Programa Brasil em Ação, em 1996, e do Avança Brasil, em 1999, também propiciou a implantação de corredores hidroviários de exportação da soja produzida no Centro-Oeste e na Amazônia meridional, feito através do Rio Madeira o que tem evidenciado o conflito entre as políticas de desenvolvimento e do meio ambiente para a Amazônia (HOMMA, 2004), em contradição com o modelo de desenvolvimento sustentável

A partir de 1995, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PROCERA) produziu no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), período de 1995 a 2002, resultados até então não obtidos em nenhum governo. Nesse momento, a RA passou a ser vinculada diretamente à Presidência da República, com a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em abril de 1996, ao qual se incorporou o INCRA.

Ao mesmo tempo, espalhavam-se pelo país as ocupações e conflitos pela posse da terra. Em 17 de abril de 1996, um confronto armado envolvendo policiais militares e famílias de manifestantes organizados pelos movimentos sociais e a desocupação de uma fazenda no município de Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará, resultou na morte de 19 sem-terras e 2 policiais. Este episódio marcaria definitivamente esses conflitos na região. Com as mesmas motivações, em 12 de fevereiro de 2005, era assassinada no município de Anapu, Pará, a missionária norte-americana Dorothy Stang que defendia interesses dos camponeses.

Resultado desse processo de reivindicações, o governo FHC, em seu primeiro mandato, assentou 21.441 famílias, dobrando a quantidade de famílias assentadas somente no Sudeste Paraense.

Em 1996, foi criado o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio do Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996, em substituição ao

PROCERA, o qual vem tendo até o presente momento grande impacto socioeconômico, em especial no desenvolvimento da pecuária no Sudeste Paraense.

A política fundiária, o Decreto 2.250, de 11 de junho de 1997, democratizou a reforma agrária ao permitir que entidades representativas de trabalhadores rurais indicassem áreas a serem desapropriadas. Ao mesmo tempo em que deu maior abertura e participação aos movimentos socioterritoriais nos processos de desapropriação, em alguns casos, este decreto prolongou processos na justiça e dificultou a solução de conflitos em algumas ocupações de terra.

A carência de assistência técnica nos assentamentos, o INCRA a criar o Projeto Lumiar, em 1997 (INCRA, 1997). Em novembro de 1997 é decretada a desapropriação da Fazenda Flor da Mata, com 11.777 hectares em São Félix do Xingu, pelo Ministério do Trabalho, onde é constatada a existência de 300 trabalhadores mantidos em regime de escravidão. Isso vem comprovar a falta de atuação do aparelho do Estado' no Sudeste Paraense, conduzindo as maiores arbitrariedades ao longo do tempo.

A Lei Complementar 93, de quatro de fevereiro de 1998, o governo federal criou um fundo para financiar, em longo prazo, a aquisição de terras e projetos de assentamento - o Banco da Terra. O Decreto 2.614, de 03 de junho, e o Decreto 2.680, de 17 de julho, autorizaram o INCRA a participar de leilões de terra, o que veio dar maior agilidade ao processo de aquisição das terras. E no mesmo ano, em decorrência das eleições para governador, deputados e senadores, o executivo investe pesadamente no Sudeste Paraense, promovendo a melhoria da PA-150, com a construção de pontes definitivas. No dia 15 de junho de 1998, o Presidente Fernando Henrique visita Tucuruí, aprovando a construção das eclusas e a inauguração do Tramoeste em Altamira.

O ano de 1999 é identificado por uma série de reportagens mostrando a queda da produção de castanha-do-pará no Sudeste Paraense. Os interesses econômicos relacionados com a castanheira para madeira levaram o presidente da Associação das Indústrias Madeireiras de Eldorado dos Carajás, Valdir Campos, a publicar nota de repúdio no dia 10 de março de 1998, contra a suspensão da Portaria 108, do IBAMA, que permite a derrubada de castanheiras mortas e desvitalizadas.

Neste mesmo período, uma série de leis e programas de âmbito ambiental são lançados: a Lei 9.605 de 13 de janeiro de 1998, denominada Lei da Natureza contra Crimes Ambientais; Criação da Floresta Nacional de Itacaiúnas (Decreto Nº. 2480 de 02 de fevereiro de 1998); em maio de 1998, o Programa de Prevenção e Controle às Queimadas e aos Incêndios Florestais no Arco do Desflorestamento – PROARCO, implantado em 25 de fevereiro de 2000, em Marabá, contou com o envolvimento da ONG *Friends of Earth* Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desflorestamento.

Contudo, ao mesmo tempo o governo discutia diferentes possibilidades de implantação de eixos de escoamento da produção de grãos previsto no modelo de exportação vigente no país. O governo do Estado do Pará embarca neste modelo e dá início a várias obras de infraestrutura para o escoamento da produção de soja e em 11 de maio de 2000, o Projeto de Conversão da Medida Provisória do deputado Moacir Micheleto, reduzindo de 80% para 50% da área de reserva na Amazônia (apresentado em 09 de dezembro de 1999), o governo federal reeditou pela 50ª vez a MP 1.956, trazendo texto aprovado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, em 29 de março e manteve os percentuais de reserva legal, em vigor desde a vigência da MP 1.511, de 25 de julho de 1996.

No dia quatro de maio de 2001, depois de 35 anos de criada, foi extinta a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) que mais tarde veio a ser substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Neste mesmo momento os movimentos sociais e comunidades rurais contaram com um grande apoio de redes de organizações não governamentais (ONG), ambientalistas ou não, permitindo maior participação da sociedade civil em ações de desenvolvimento como nova forma de atuação política na região (GTZ, 2005).

Nesse contexto, as sociedades são organizadas em processos estruturados por relações historicamente determinadas de produção, experiência e poder. As instituições são constituídas para impor o cumprimento das relações de poder existentes, em cada período histórico, inclusive com controle sobre os contratos sociais conseguidos nas lutas pelo poder.

Com o aumento considerável da circulação de idéias e informações, a organização em redes se constitui em novas formas de atuação política na Amazônia. Particularmente, na área ambiental e da gestão dos recursos naturais, numerosas ONG se tornaram os agentes privilegiados dos programas nacionais e

internacionais de preservação da biodiversidade e de promoção de formas sustentáveis de exploração da biosfera planetária (GTZ, 2005).

Entre tanto, o processo de exploração dos recursos naturais, no momento controlado por interesses de empresas, com incentivos públicos e em detrimento com as leis ambientais, em 2002, deu-se início aos trabalhos para lavra das jazidas de cobre, em Canaã dos Carajás que tinha até então a atividade pecuária o seu principal eixo de dinamização econômica, estruturado sob um misto da pequena produção familiar mercantil com médios criadores de gado de corte e leite.

No cenário político nacional, no dia 27 de outubro de 2002, Luis Inácio Lula da Silva, elege-se presidente da república para o período 2003-2006, vindo a se reeleger para mandato de 2006 a 2010.

E antes que viesse a assumir o governo, reuniu-se em Belém com o Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn e os governadores eleitos da Amazônia para discutir uma “Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia” a partir de planos de Ordenamento territorial, Planos de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo. O governo Lula abriu espaço para a participação da sociedade civil e a abordagem territorial, os quais abordamos anteriormente.

A organização das várias esferas, em diferentes lugares, resulta em políticas públicas e ações privadas, gerando novos ciclos de políticas em substituição as anteriores e faz surgir uma “Amazônia das políticas”, na qual consta o Território Sudeste Paraense (SILVA, 2009).

É neste contexto histórico que vai se formar a agricultura familiar na região do sudeste paraense, marcado pelo conflito na disputa de uso e ocupação da terra, e por possibilidade de viver e trabalhar. Para Assis, Halmenschlager e Oliveira (2009) os ciclos econômicos pela qual a região sudeste do Pará passou, foram fundamentais “no processo de ocupação e na formação da estrutura fundiária da região”, se contrapondo ao projeto de desenvolvimento dos Governos Militares, criando os seus próprios espaços de debates e negociação visando a implementação de seu projeto de desenvolvimento.

Esse é o cenário em que a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial tem direcionado as suas ações, inicialmente através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), através

da criação do Território Rural do Sudeste Paraense, transformando em Território da Cidadania em 2008, temas que serão aprofundados neste trabalho mais a diante.

3.2 Criação do território da Cidadania do território da Cidadania do Sudeste paraense.

Através do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais: Vida Digna no Campo, o Território do Sudeste Paraense surge em 2003 por meio da atuação da SDT/MDA, na implantação de sua Política de Desenvolvimento Sustentável dos chamados “Territórios Rurais”. A criação deste território partiu do interesse de articulação da superintendente do INCRA de Marabá (SR 27) com os movimentos sociais na região, principalmente com a Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sul do Pará (FECAT), sendo esta a principal estratégia do movimento social no campo produtivo.

A criação da SDT/MDA se inscreve como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural sustentável e para tanto se utiliza da abordagem territorial, pela escolha de atuar na área rural; a descentralização das políticas públicas, e pelo território se uma unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições a serem mobilizadas e transformadas em instrumentos de iniciativas visando o desenvolvimento (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

A FECAT articulava uma rede de cooperativas e agroindústrias de beneficiamento de polpa de frutas, que envolvia os municípios de Marabá, a partir da experiência da Cooperativa Camponesa do Araguaia-Tocantins (COOCAT), município de Nova Ipixuna onde estava sediado o Correntão (Cooperativa dos Trabalhadores Agro-extrativistas de Nova Ipixuna), e em Parauapebas com a agroindústria da Cooperativa Mista dos Produtores Rurais da Região do Carajás (COOPER), e demais municípios que vinham discutindo a criação de cooperativas municipais de agricultores familiares. Assim o território ficou composto pelos seguintes municípios: Marabá, Itupirana, Nova Ipixuna, Eldorado do Carajás, Parauapebas, São Domingos do Araguaia e São João do Araguaia (CASTRO e SIMÕES, 2010).

Para subsidiar a estrutura de funcionamento dos territórios foi criada a Comissão para a Implantação das Ações Territoriais (CIAT), atuando por aproximadamente quatro anos, a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS- 2003) foi uma das suas principais

atividades, além do plano, o CIAT acompanhou projetos financiados pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), via recursos da linha de crédito PRONAF Infraestrutura. Tendo como proposta dinamizar a economia de base popular e de articulação interinstitucional, assim se busca o envolvimento social para a construção de planos e projetos que visem o desenvolvimento do território, fortalecendo iniciativas locais, sendo a sua operacionalização financeira proveniente do PRONAF (PEIXOTO, 2009).

[...] os recursos do PRONAF Infra-Estrutura foi utilizada como elemento aglutinador e mobilizador dos atores envolvidos no território. Porém, apesar de cumprir esse papel acabava por desperdiçar um espaço importante de debate que tinha a possibilidade de atrair novos atores do poder público. Mas apresenta um elemento progressivo, pois retira dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) o debate acerca dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura, ou seja, do domínio dos prefeitos e/ou secretários de agricultura, transferindo-o para instância de debate mais amplas e paritárias (CASTRO e SIMÕES, 2010).

Em 2008 com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) é que ocorre a transformação do Território Rural do Sudeste Paraense em Território da Cidadania, sendo uma “ação de Estado para regiões rurais com os baixo índices de desenvolvimento” visando à superação da pobreza e das desigualdades sociais a partir de uma “estratégia de desenvolvimento territorial”.

O Território Sudeste paraense em 2003 era composto por apenas 7 municípios os quais faziam parte do Território Rural Sudeste Paraense, em 2008 com a criação do PTC o Território passou a conter 14 municípios: Marabá, Itupiranga, Eldorado do Carajás, Nova Ipixuna, Parauapebas, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, Piçarra, Palestina do Pará, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Abel Figueiredo, Curionópolis.

Com a implantação do PTC ocorreu um aumento do número de ações e iniciativas do Governo Federal, pois agora são 22 ministérios que concentram suas ações em 14 municípios. A inclusão de novos municípios foi uma solicitação do próprio colegiado do território, devido à expansão das ações da FECAT e área de abrangência dos movimentos sociais na região.

Com a implantação do PTC, como previsto na forma de gestão social do programa, foi criado em junho de 2008 o Colegiado de Desenvolvimento Territorial

(CODETER) do Sudeste Paraense, como instância de planejamento, gestão e controle social das ações a serem implementadas, partindo dos eixos estabelecidos no PTDRS. Em 31 de julho de 2008 foi eleito em Assembléia do Colegiado de Desenvolvimentos das Ações Territoriais do Sudeste Paraense o presidente do CODETER que ficou a cargo do UFPA/Lasat, representado pelo Sr. William de Assis, sendo uma indicação da FETAGRI. O Núcleo Diretivo é composto por onze instituições: UFPA/Lasat; Banco do Brasil; INCRA; FETAGRI; MST; FETRAF; CPT, FATA; FECAT; SAGRI; EMATER; sendo que cada instituição delegou um representante para compor esse núcleo. Foi organizada uma coordenação executiva do CODETER que está localizada no município de Marabá, contando com um espaço físico cedido pela Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (SAGRI-PA), cabendo ao CODETER realizar os debates em nível territorial, o que infelizmente não tem conseguido realizar.

Tanto os Territórios Rurais do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) SDT/MDA, quanto os Territórios da Cidadania apresentam como premissa a existência de um projeto de desenvolvimento territorial de consenso entre os diferentes setores sociais que compõem o território, pois a construção das marcas territoriais deve ser interpretada como “um complexo mecanismo institucional de transmissão de confiança entre atores de segmentos sociais e interesses muito diversificados” e acrescenta afirmando que “as experiências bem sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos políticos, econômico e social” (BRASIL, 2005).

Segundo Castro e Simões (2010), a efetivação de uma política de desenvolvimento territorial implica na construção de projetos negociados entre os diferentes setores sociais de um território, constituindo um grande desafio no Território do Sudeste Paraense, haja vista sua formação histórica e configuração territorial baseados na agricultura familiar, agricultura patronal e na mineração/siderurgia, tratando-se de uma área de fronteira e, portanto, de conflitos ainda muito recentes, dificultando a realização do que é indicado nos Programas de Desenvolvimento Territorial, “o consenso”, a construção de um Projeto de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável negociado entre os diferentes setores sociais.

Outro elemento significativo para explicar a dificuldade de construção de um projeto entre os diferentes setores encontra-se no fato de que os governos militares tinham como um de seus pilares a manutenção e defesa da propriedade

fundiária. Assim os investimentos realizados visando à diminuição da pobreza e desigualdades no campo, na melhoria da qualidade de vida e capacidade produtiva, priorizavam a colonização e a regularização fundiária, e não a partilha de terras para evitar conflitos (FAVARETO, 2006).

Este processo de luta pela terra ainda não está concluído, pois existem várias áreas ocupadas aguardando a desapropriação para a criação de Projetos de Assentamento por parte do INCRA, como é o caso da fazenda Gaúcha, em Bom Jesus do Tocantins. Portanto, qualquer projeto de desenvolvimento territorial negociado terá que deliberar acerca da questão fundiária.

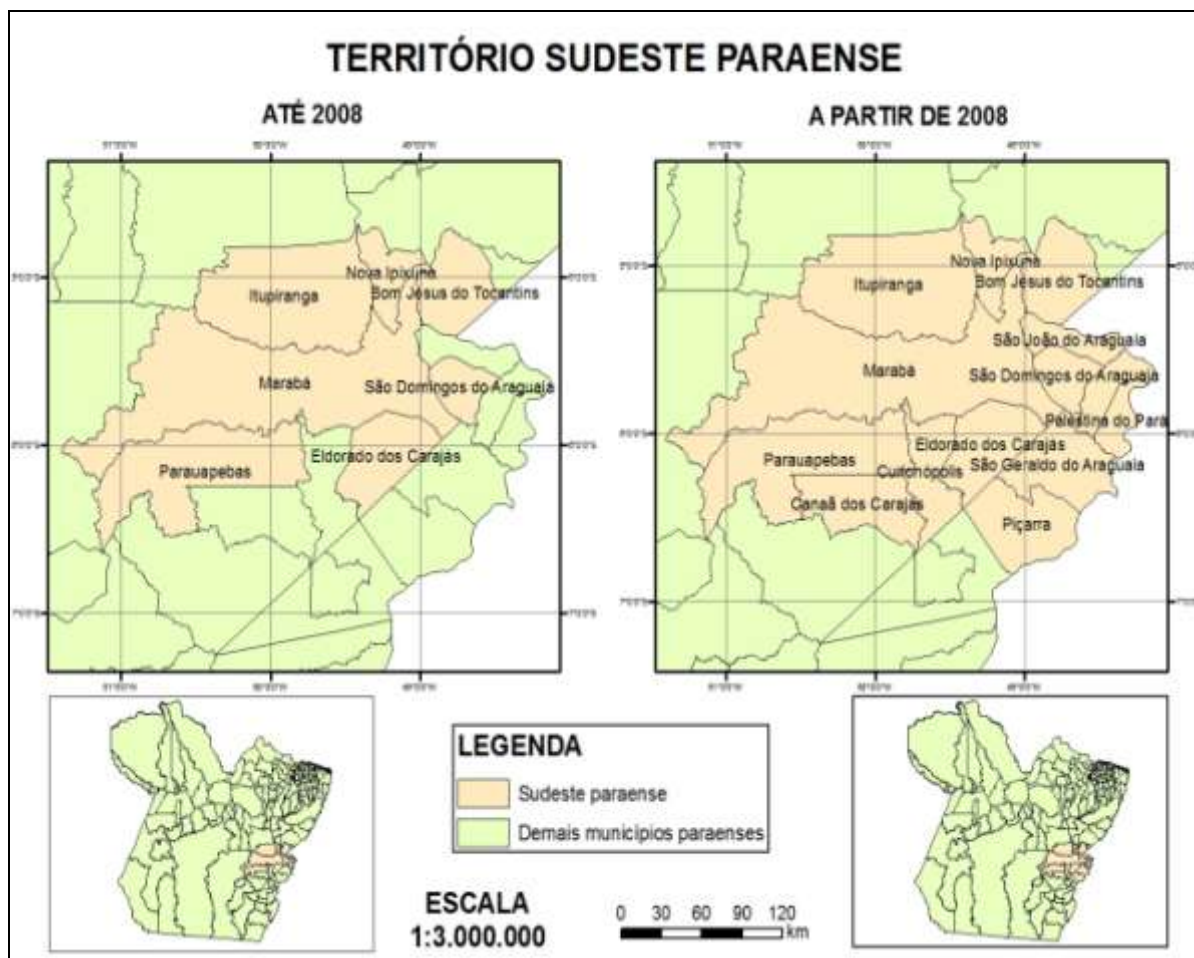
3.3 Características gerais do Território da Cidadania do Sudeste Paraense

Criado em 2003, até 2008 o Território Sudeste Paraense era formado pelos municípios de Eldorado dos Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Parauapebas, São Domingos e São João do Araguaia. Com o lançamento do Programa “Territórios da Cidadania”, em 2008, foram acrescentados mais sete municípios: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Palestina do Pará, Piçarra e São Geraldo do Araguaia (Figura 8). Este Território vem recebendo políticas e programas do governo federal, como, por exemplo, as políticas de reforma agrária (criação de assentamentos) e de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF), além de novos investimentos públicos destinados, por exemplo, à construção e recuperação de estradas vicinais, implantação de rede de eletrificação rural, melhoria das condições de moradia, entre outras. O Território passa por um processo de transformação de seu espaço social, econômico e ambiental.

As obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal como, por exemplo, os investimentos em infraestrutura, a conclusão das eclusas da Hidrelétrica de Tucuruí e a construção da Hidrelétrica de Marabá, e os investimentos da empresa Vale na implantação da siderúrgica Aços Laminados do Pará (ALPA), em Marabá, e, ainda a proliferação das atividades mineradoras nos municípios de Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado do Carajás, além de Marabá e Parauapebas são componentes atuais que têm contribuído para que esse dinamismo continue sendo uma das principais características do sudeste paraens

e.

Figura 8- Território do Sudeste Paraense.



Fonte: Da Autora.

Com a inclusão dos sete novos municípios, o Território Sudeste do Pará ampliou os 37.273 km² da sua antiga abrangência para uma extensão de área de, aproximadamente, 54.244,70 km², com uma população estimada em mais de 682.938 mil habitantes em 2013. Observando-se a área por município verifica-se que somente três deles, Marabá, Parauapebas e Itupiranga, detêm mais de 55% da superfície total do Território e que cada um dos demais municípios contribui com percentuais de área não superiores a 6.5% da área do Território.

Da mesma forma, em termos demográficos, as estimativas do IBGE para o ano de 2013 indicam que os municípios de Marabá (com mais de 220.000 habitantes), Parauapebas (com cerca de 150.000 habitantes) e Itupiranga (com aproximadamente 50.000 habitantes) são igualmente os que mais se destacam no Território, uma vez que detêm mais de 70% do total da população do Território. As populações dos outros municípios variam entre 7.285 e 31.062 habitantes,

contribuindo com percentuais inferiores a 5% da população total do Território. A densidade demográfica do Território é de 12,56 hab./km², sendo Parauapebas o município com maior densidade populacional, 25,86 hab./km², e Piçarra com a menor, aproximadamente 3,85 hab./km² (Tabela 6).

De acordo com o IBGE (2010), as estimativas a população rural existe no território é de aproximadamente 181.227 habitantes na área rural e 453.664 e na área urbana, em termos gerais, a população do Território é predominantemente urbana com mais de 70% contra 29% de população rural. Contudo, olhando internamente, esse comportamento apresenta variações entre os municípios.

Em 2007, havia oito municípios com mais de 50% de sua população total residente na zona rural. Marabá e Parauapebas são os municípios que apresentam os maiores percentuais de população residente nas zonas urbanas (mais de 80%) e justamente em função desses números os dados médios do Território acabam não evidenciando os fortes traços rurais que o caracterizam (BRASIL, 2010).

Tabela 6- Aspectos demográficos do território.

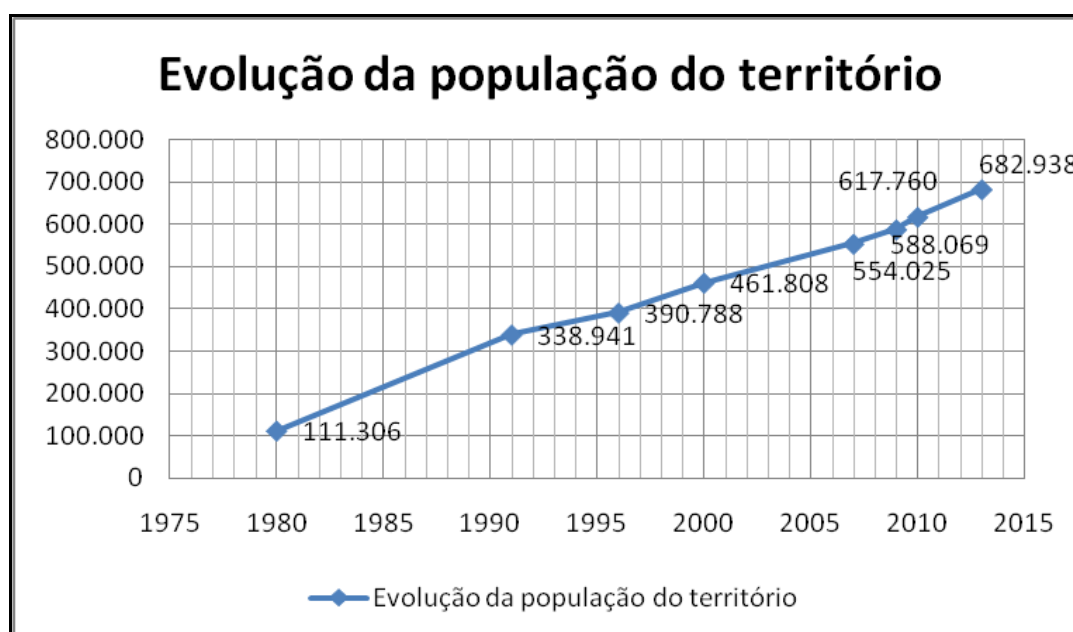
MUNICÍPIO	ÁREA		POPULAÇÃO TOTAL (2013*)		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/km ²)	RURAL (2010*)		URBANA (2010*)	
	Km ²	% em relação ao território	Habitantes	% em relação ao território		Habitantes	% em relação aos municípios	Habitantes	% em relação aos municípios
Bom Jesus do Araguaia	2.816,50	5,19	15.916	2,33	5,65	7.140	3,94	8.158	1,80
Brejo Grande do Araguaia	1.288,50	2,38	7.285	1,07	5,65	3.009	1,66	4.308	0,95
Cannã dos Carajás	3.146,40	5,80	31.062	4,55	9,87	5.989	3,30	20.727	4,57
Curionópolis	2.368,70	4,37	17.983	2,63	7,59	5.758	3,18	12.530	2,76
Eldorado dos Carajás	2.956,70	5,45	32.420	4,75	10,96	16.578	9,15	15.208	3,35
Itupiranga	7.880,10	14,53	51.711	7,57	6,56	30.730	16,96	20.490	4,52
Marabá	15.128,40	27,89	251.885	36,88	16,65	47.399	26,15	186.270	41,06
Nova Ipixuna	1.564,20	2,88	15.422	2,26	9,86	6.919	3,82	7.726	1,70
Palestina do Pará	984,4	1,81	7.465	1,09	7,58	2.929	1,62	4.546	1,00
Parauapebas	6.957,30	12,83	176.582	25,86	25,38	15.218	8,40	138.690	30,57
Piçarra	3.312,70	6,11	12.720	1,86	3,84	9.116	5,03	3.581	0,79
São Domingos do Araguaia	1.392,50	2,57	24.012	3,52	17,24	7.876	4,35	15.254	3,36
São Geraldo do Araguaia	3.168,40	5,84	25.056	3,67	7,91	11.997	6,62	13.590	3,00
São João do Araguaia	1.279,90	2,36	13.419	1,96	9,64	10.569	5,83	2.586	0,57
TOTAL DO TERRITÓRIO	54.244,70	100,00	682.938	100,00	12,56	181.227	100,00	453.664	100,00

Fonte: Adaptado (IBGE apud Idesp/Sepof – PA)

* População Estimada.

A influência dos investimentos no setor de siderurgia e grandes projetos minerais, principalmente, tem sido determinantes na dinâmica demográfica do Território. Observando, por exemplo, a evolução da população no Território (Gráfico 2), evidenciando o comportamento sempre crescente ao longo de quatro décadas. Entre 1980 e 2013 é possível constatar que Marabá e Parauapebas, mesmo tendo um fato este que estabelece relações com as atividades mínero-siderúrgicas na região.

Gráfico 2- Dinâmica demográfica do Território:

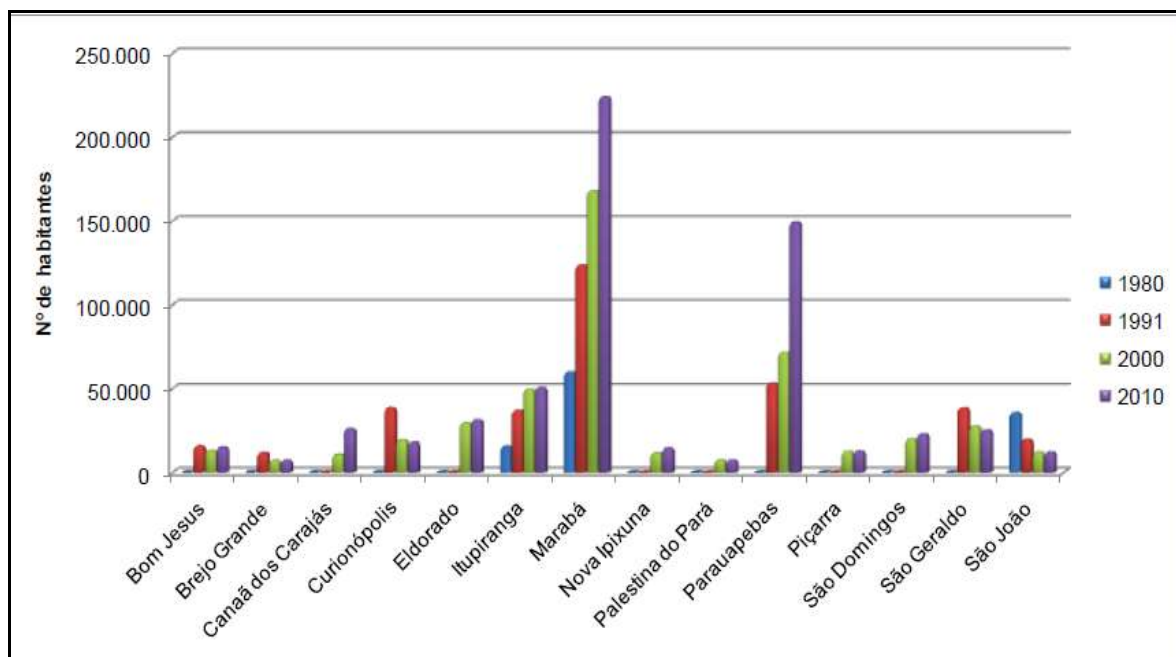


Fonte: Adaptado, (IBGE, 2015).

Esse comportamento de evolução demográfica observado no Território aponta para o estabelecimento de um novo pico de crescimento populacional estimulado, principalmente, pelas inúmeras oportunidades de emprego abertas pelos diversos empreendimentos em curso e a serem implantados nessa área.

O Gráfico 3 mostra o comportamento sempre dos crescimento populacional entre 2000 e 2007 apresentaram crescimentos significativos em suas populações, Essa hipótese de relação entre crescimento demográfico e os investimentos na mineração pode ser ainda reforçada quando se observa a evolução populacional do município de Canaã de Carajás: nos últimos dez anos essa população mais que dobrou muito provavelmente em função da presença de empreendimentos da Vale no local.

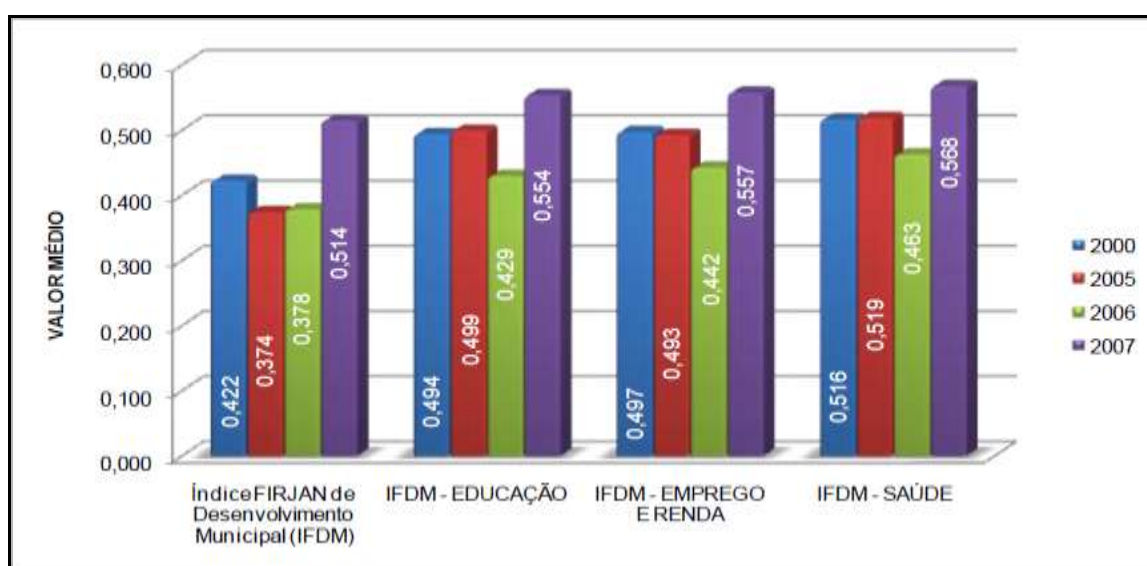
Gráfico 3- Crescimento populacional dos municípios (2000 a 2010):



Fonte: Brasil, 2010.

Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelos dados do sistema FIRJAN, observa-se que entre 2000 a 2007 houve uma evolução do índice médio do Território de 0,422 para 0,516, mas ainda apresenta-se relativamente baixo, sendo os índices relacionados à educação e geração de empregos os mais baixos (Gráfico 4).

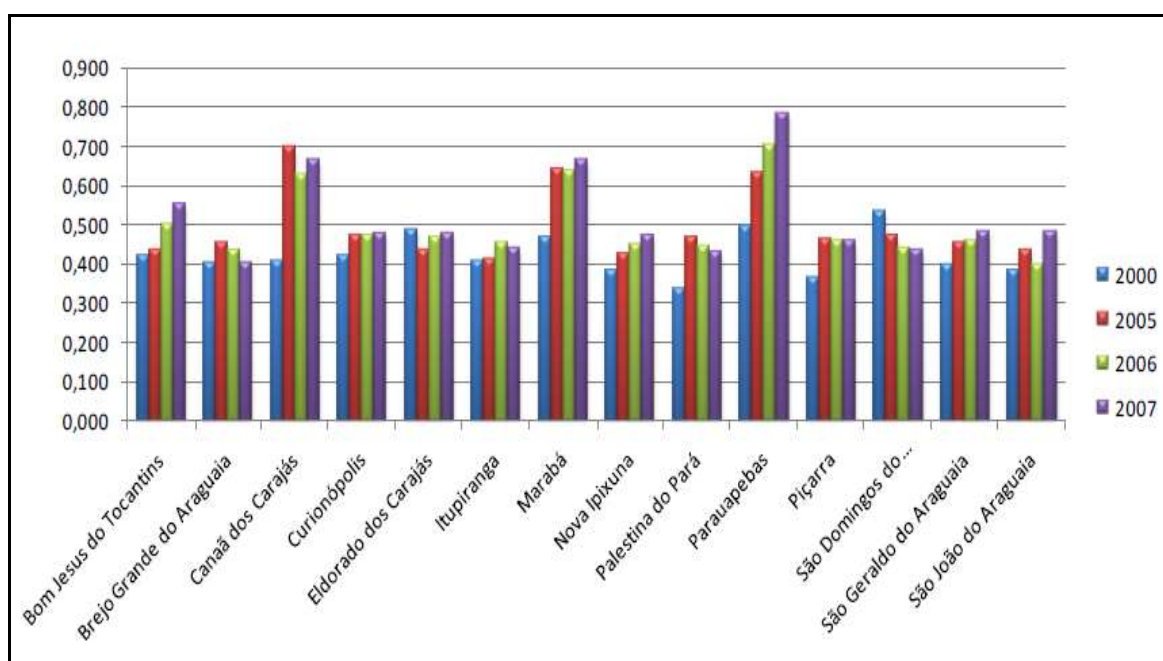
Gráfico 4- Evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal no Território:



Fonte: FIRJAN (2010) apud Brasil, 2010.

No entanto, internamente, há uma variedade de níveis de IDH podendo ir, em dados de 2007, de 0,401 (Gráfico 4), em Brejo Grande, até 0,782, em Parauapebas, onde a proximidade da Serra dos Carajás influencia para melhores desempenhos na oferta de serviços de educação e saúde e geração de emprego e renda (itens estes que compõem o IDH municipal). Percebe-se que o IDH ao longo desse período de sete anos sofreu um aumento (mesmo que pequeno) no Território. Porém, em alguns municípios como Brejo Grande, Itupiranga, Palestina do Pará, Piçarra e São Domingos apresentaram pequenas quedas nesse índice do ano de 2006 para 2007 (BRASIL, 2010).

Gráfico 5- Evolução do IDH municipal no Território, entre 2000 e 2007:



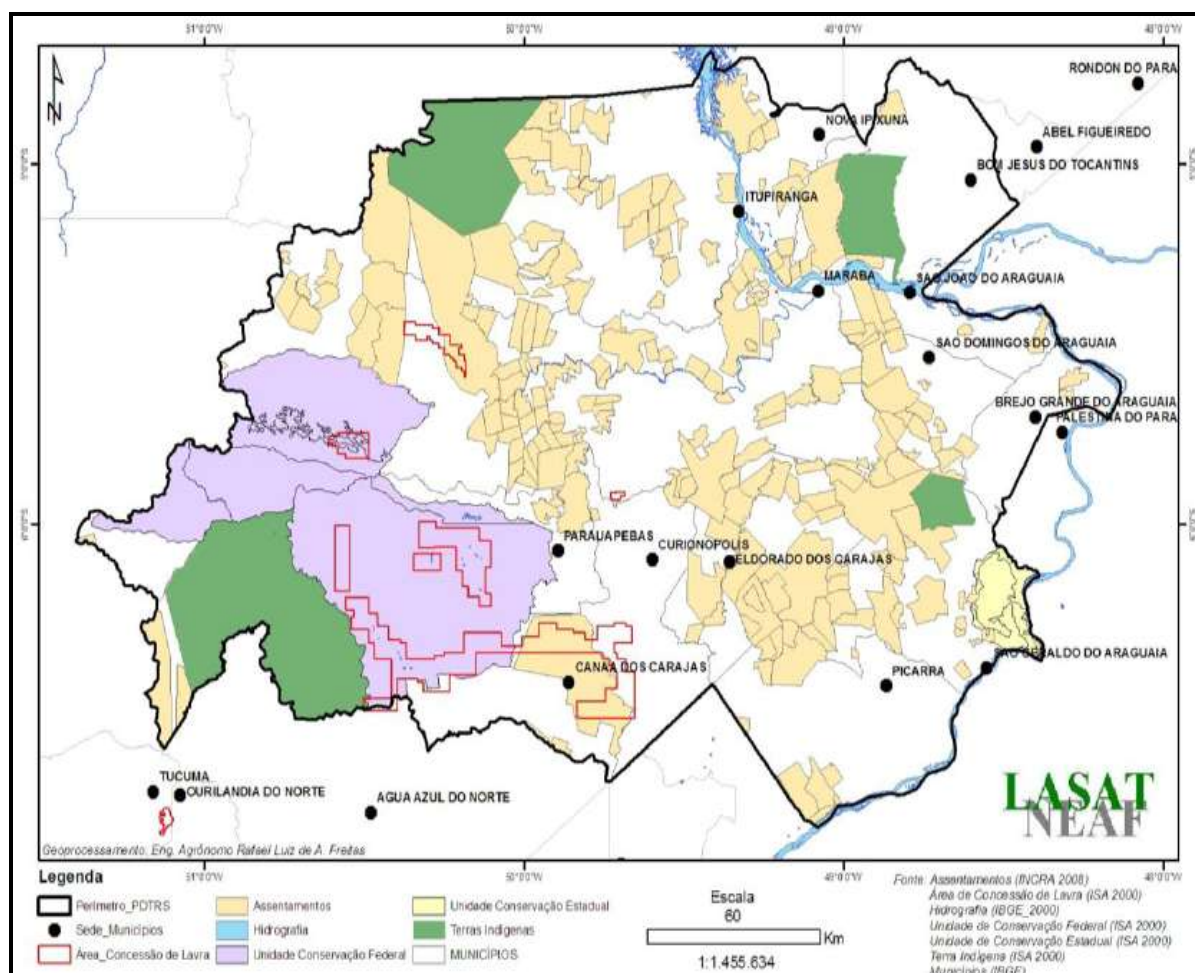
Fonte: FIRJAN (2010) apud Brasil, 2010.

Historicamente, o sudeste paraense é uma região de intensos conflitos entre a população trabalhadora e os grupos das grandes empresas locais. Apresenta número expressivo de assentamentos rurais, vilas e extensas áreas de proteção ambiental e terras indígenas.

Quanto à configuração fundiária do território, atualmente é considerado uma das áreas mais importantes da política de reforma agrária na medida em que concentra o maior número de projetos de assentamentos do país (mais de 500 em toda a mesorregião) e envolve mais de 66 mil famílias (INCRA, 2010). Além dos Assentamentos há ainda cinco Terras Indígenas e as Áreas de Conservação, além

de áreas de colonização oficial, as áreas tituladas dos atingidos da barragem de Tucuruí, demonstrado na Figura 10.

Figura 9- Distribuição da área do Território: assentamentos e Unidades de Conservação de âmbito federal e estadual.



Fonte: BRASIL, 2010.

Como pode ser observado na acima as áreas de assentamento, Terras indígenas e as áreas de conservação ocupam grande parte do território, o que caracteriza a presença de uma agricultura não patronal, mas com características camponesas. As desapropriações para criação de assentamentos ocorreram, principalmente, entre os anos de: 1987 e 1988 baseados no Plano Nacional de Reforma Agrária, que desapropriou castanhais pertencentes às oligarquias locais; e entre 1996 e 2000 aonde a expansão das desapropriações veio como parte de uma possível estratégia defensiva do Estado, principalmente após o massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996 (BRASIL, 2010).

4. PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DAS COLETIVIDADES LOCAIS: uma análise do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste do Pará.

4.1 O PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO SUDESTE DO PARÁ (PTDRS).

Em 2003, houve a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Sudeste do Pará, o qual em 2010 fora atualizado, considerando a implantação dos Territórios da Cidadania e os anseios da sociedade civil local. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Sudeste Paraense (PTDRS) é derivado do novo contexto de políticas públicas territoriais, onde as coletividades locais participam ativamente. Este PTDRS tratou tanto da atualização das informações dos municípios já incluídos na primeira constituição do Território quanto da elaboração do diagnóstico dos demais municípios incluídos, o que exigiu um pesado trabalho de levantamento e sistematização de dados (BRASIL, 2010).

Para subsidiar as discussões do Plano, foram definidas no diagnóstico territorial, que fez parte do processo de qualificação do PTDRS, quatro dimensões: (1) dimensão ambiental; (2) dimensão econômica; (3) dimensão sociocultural educacional; e (4) dimensão político-institucional. Quatro demandas sobressaíram nessas múltiplas dimensões e que podem ser consideradas fundamentais para orientar os processos de desenvolvimento sustentável a partir do âmbito territorial, tendo em vista suas abrangências: (a) ampliação e consolidação da infraestrutura territorial; (b) melhoria na qualidade dos serviços ofertados e das ações realizadas; (c) capacitação e formação; e (d) fortalecimento organizacional e das relações interinstitucionais.

A elaboração deste plano fez parte da articulação institucional dos membros do Colegiado do Território Sudeste Paraense (CODETER) e foi uma das atividades previstas no contrato de repasse nº 0313686-06/2009/MDA/CEF/SOMECE.

O processo de elaboração teve a duração de cinco meses, desde as reuniões do núcleo diretivo até a validação do Plano, por meio de assembleias territoriais e oficinas para a verificação e confrontação dos dados com a realidade. A

realização das oficinas mobilizou mais de 420 pessoas, distribuídas entre quatorze municípios do Território.

O Plano está dividido em três partes. Na parte I, de procedimentos metodológicos, estão relatados o percurso e as etapas que foram seguidas para o processo de sensibilização dos atores do Território para sua participação, para a qualificação do Diagnóstico e para a qualificação do Plano Territorial. A parte II apresenta o Diagnóstico Territorial a partir das diferentes dimensões (econômica, ambiental, socioeconômica educacional e político-institucional) tratadas considerando-se primordialmente a concepção de desenvolvimento sustentável. Por fim, a parte III engloba todos os aspectos relacionados ao Plano Territorial.

O PTDRS do Sudeste Paraense enfrentou diversas dificuldades para sua elaboração. Segundo o próprio documento, a primeira dificuldade diz respeito ao tempo que se teve para a realização das etapas de envolvimento dos atores do Território no processo e de qualificação do diagnóstico territorial, visto a dimensão territorial, exigiram-se adequações metodológicas e envolvimento de uma equipe maior a fim de cumprir com qualidade e presteza os objetivos estabelecidos. A segunda consideração feita diz respeito ao fato de que, o plano trata-se da atualização das informações dos municípios já incluídos na primeira constituição do Território e, por outro, da elaboração do diagnóstico dos demais municípios incluídos recentemente.

O Plano deixa claro que as particularidades do território do sudeste paraense fizeram com que houvesse algumas adaptações metodológicas a fim de realizar o Diagnóstico Territorial e garantir uma participação mais ampla possível dos municípios e dos atores do Território.

4.1.1 Procedimentos Metodológicos para construção do PDTRS.

De acordo com o PDTRS (2010), o processo de sensibilização dos atores do Território teve início muito antes da preparação da primeira Assembléia do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Sudeste Paraense. A primeira atividade neste sentido consistiu na participação do Núcleo Diretivo e da assessora territorial em seminário em Belém para o nivelamento acerca da qualificação dos PTDRS. Em seguida, o Núcleo Diretivo realizou várias reuniões de trabalho para definição das estratégias e organização do trabalho, tendo sido criadas comissões com diferentes

atribuições: comissão de infraestrutura; comissão de mobilização; e comissão de metodologia e sistematização, responsável pela definição das estratégias metodológicas e sistematização e organização dos dados coletados em fontes secundárias ou nas Assembléias territoriais e Oficinas municipais.

Nesta preparação as instituições do Núcleo Diretivo mais diretamente envolvidas foram: Universidade Federal do Pará (UFPA), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI) – regional sudeste, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), Movimento dos Sem Terra (MST), Fundação Agrária do Tocantins-Araguaia (FATA), Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sul do Pará (FECAT), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Instituto Federal do Pará (IFPA) – Campus de Marabá (BRASIL, 2010).

A mobilização dos atores do Território para participação da Assembléia Territorial foi feita a partir de ofícios de convocação para o evento contendo uma explicação sintética sobre o PTDRS. Estes convites foram enviados via Correios, por e-mail e reforçados por telefone, e também foram feitos convites *in loco* aos municípios e feitos convites personalizados para os membros da Plenária Territorial.

Para a realização dessa primeira Assembléia do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Sudeste Paraense onde foi apresentado o diagnóstico preliminar foram efetuadas quatro reuniões do Núcleo Diretivo para discussão e definição da metodologia que seria adotada, principalmente, nos trabalhos de grupos.

Quanto à qualificação do diagnóstico territorial, a caracterização dos municípios (diagnóstico preliminar a partir da pesquisa secundária de dados fornecidos por instituições públicas, como IBGE, MDA, MMA, SDT, IDESP, IPEA, INPE, BNDES, Banco Central (BC), Agência Nacional de Águas (ANA), INCRA entre outros), serviu de base para discussão com os atores territoriais, com o objetivo de se fazer a verificação e confrontação desses dados secundários com a realidade.

Dois momentos foram cruciais para a realização da verificação e confrontação com a realidade: na Assembléia Territorial e nas oficinas municipais, onde em ambos os momentos foi possível realizar uma verificação inicial da veracidade dos dados e de confrontar os mesmos a realidade apresentadas pelos atores locais.

A primeira Assembléia Territorial do Sudeste Paraense foi realizada nos dias 27 e 28 de setembro de 2010 e contou, em média, com 55 participantes por dia. Compareceram representantes de 10 municípios que compõem o Território, com número variado de participantes por município, sendo homens em sua maioria. Em termos institucionais, a Assembléia contou com 18 instituições e organizações (entre governamentais e não governamentais) que atuam no Território (BRASIL, 2010).

Neste momento, foram criados grupos de trabalho tendo em vista as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável: dimensão ambiental, socioeconômica, sociocultural educacional e político-institucional. Cada grupo por dimensão tinha por objetivo estimular a discussão sobre os dados apresentados no diagnóstico preliminar. Após o trabalho de grupo, as discussões produzidas foram socializadas na plenária geral e debatidas conjuntamente com os participantes dos demais grupos. Essa Assembléia, além do debate sobre o diagnóstico preliminar, também serviu para definir a agenda para a realização das oficinas municipais.

Figura 10- Fotos ilustrativas do processo de qualificação do Diagnóstico Territorial.



Fonte: Brasil, 2010. Fotos: JEAN Jr. (2010); MAFFEZOLI (2010).

a) Discussão do diagnóstico na primeira Assembléia Territorial; b) Trabalho de grupo para discussão e confrontação dos dados do diagnóstico na primeira Assembléia Territorial; c) Apresentação do diagnóstico municipal para confrontação dos dados na oficina municipal de Bom Jesus; d) Apresentação do diagnóstico na oficina municipal de Nova IPIXUNA.

Para que o processo de qualificação do Plano Territorial fosse o mais participativo possível foram realizadas oficinas municipais para discussão do plano, ao invés de fazê-lo em uma única oficina territorial.

Segundo o PTDRS, essas oficinas foram organizadas com auxílio de instituições locais e, principalmente, de uma pessoa de referência presente no município, pessoa esta escolhida pelos seus pares durante a primeira Assembléia Territorial. A equipe de condução das oficinas era formada por diferentes instituições componentes do Núcleo Diretivo e, apesar de haver variação por oficina nas pessoas que a constituíam, sempre havia, no mínimo, cinco pessoas encarregadas.

Ao todo foram realizadas 14 oficinas municipais no período compreendido entre 13 de outubro e 19 de novembro de 2010 (Tabela 7).

Tabela 7- Cronograma de realização das Oficinas Municipais (2010).

DATA	MUNICÍPIO	LOCAL
13 OUT - 4ª feira	MARABÁ	INCRA
14 OUT - 5ª feira	PALESTINA	SEMAGRI
15 OUT - 6ª feira	BREJO GRANDE	CÂMARA
18 OUT - 2ª feira	SÃO JOÃO	CÂMARA
20 OUT - 4ª feira	SÃO DOMINGOS	CENTRO TECNOLÓGICO
27 OUT - 4ª feira	SÃO GERALDO	CÂMARA
04 NOV - 5ª feira	CANAÃ	AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO
06 NOV - Sábado	ITUPIRANGA	STTR
08 NOV - 2ª feira	CURIONÓPOLIS	CÂMARA
11 NOV - 5ª feira	PIÇARRA	CÂMARA
12 NOV - 6ª feira	NOVA IPIXUNA	SALÃO PAROQUIAL
16 NOV - 3ª feira	BOM JESUS	CHÁCARA DISBEL
17 NOV - 4ª feira	PARAUPEBAS	CENTRO DE REFERÊNCIA PARA MULHERES
19 NOV - 6ª feira	ELDORADO	CÂMARA

Fonte: PTDRS/Brasil, 2010.

Cada oficina cerca de 8 horas. Na primeira parte era apresentado o diagnóstico municipal para discussão dos dados secundários com os atores locais para qualificação do Diagnóstico Territorial. A segunda parte era destinada à qualificação do plano a partir de trabalhos de grupo e discussão em plenária.

As oficinas seguiram a mesma orientação metodológica da primeira Assembléia Territorial de formação de grupos por dimensão. A discussão de cada grupo era conduzida de modo a responder quatro perguntas orientadoras:

- 1) Qual o futuro que nós queremos para o município?
- 2) Quais as ações e estratégias que devemos desenvolver para atingir esse futuro?
- 3) Quais os projetos prioritários?
- 4) Quais os mecanismos de controle e gestão para acompanhamento dos projetos prioritários?

As discussões dos trabalhos de grupo foram debatidas por todos participantes da oficina (Figura 13).

Figura 11- Fotos ilustrativas da qualificação do Plano Territorial nas oficinas municipais



Fonte: PTDRS/Brasil, 2010. Fotos: JEAN Jr. (2010); MAFFEZOLI (2010).

a) trabalho de grupo para discussão do plano na oficina de Palestina do Pará; b) trabalho de grupo para discussão do plano na oficina de Nova Ipixuna; c) trabalho de grupo para discussão do plano na oficina de Piçarra; d) trabalho de grupo para discussão do plano na oficina de Bom Jesus; e) apresentação dos resultados dos trabalhos de grupo na oficina de Nova Canaã; f) apresentação dos resultados dos trabalhos de grupo na oficina de Nova Ipixuna.

Com relação a este aspecto, interessante mencionar que, do total de participantes de todas as oficinas, 116 (27%) eram representantes do poder público e 311 (73%) representavam entidades ou organizações ligadas à sociedade civil. Além disso, também merece destaque a predominância da participação de instituições/entidades ligadas ao meio rural: das instituições/entidades presentes nas oficinas, 93% eram vinculadas ao rural e somente 7% ligadas a movimentos urbanos (BRASIL, 2010).

Todas as informações obtidas nas oficinas foram sistematizadas no primeiro formato do Plano territorial de Desenvolvimento rural Sustentável do Sudeste Paraense, com esse resultado foi ajustado e validado em uma nova Assembléia Territorial no dia 29 e 30 de novembro de 2010.

4.1.2 Caracterização do Território Sudeste Paraense a partir das dimensões de Desenvolvimento Sustentável adotadas no PTRDS

A dimensão Socioeconômica

As cidades de Marabá e Parauapebas são os principais centros urbanos, mas Marabá possui uma posição mais destacada não só por apresentar os maiores percentuais de área e população, mas pela sua contribuição nos setores industrial e de serviços, assumindo a condição de pólo de atração socioeconômico do Território.

A influência dos investimentos no setor de siderurgia, principalmente, tem sido determinantes na dinâmica demográfica do Território. Observando, por exemplo, a evolução da população no Território e nos seus municípios entre 1980 e 2010 é possível constatar que Marabá e Parauapebas e Canaã dos Carajás, mesmo tendo um comportamento sempre crescente ao longo de quatro décadas, entre 2000 e 2010 apresentaram crescimentos significativos em suas populações, fato este que estabelece relações com as atividades mínero-siderúrgicas na região. (BRASIL, 2010).

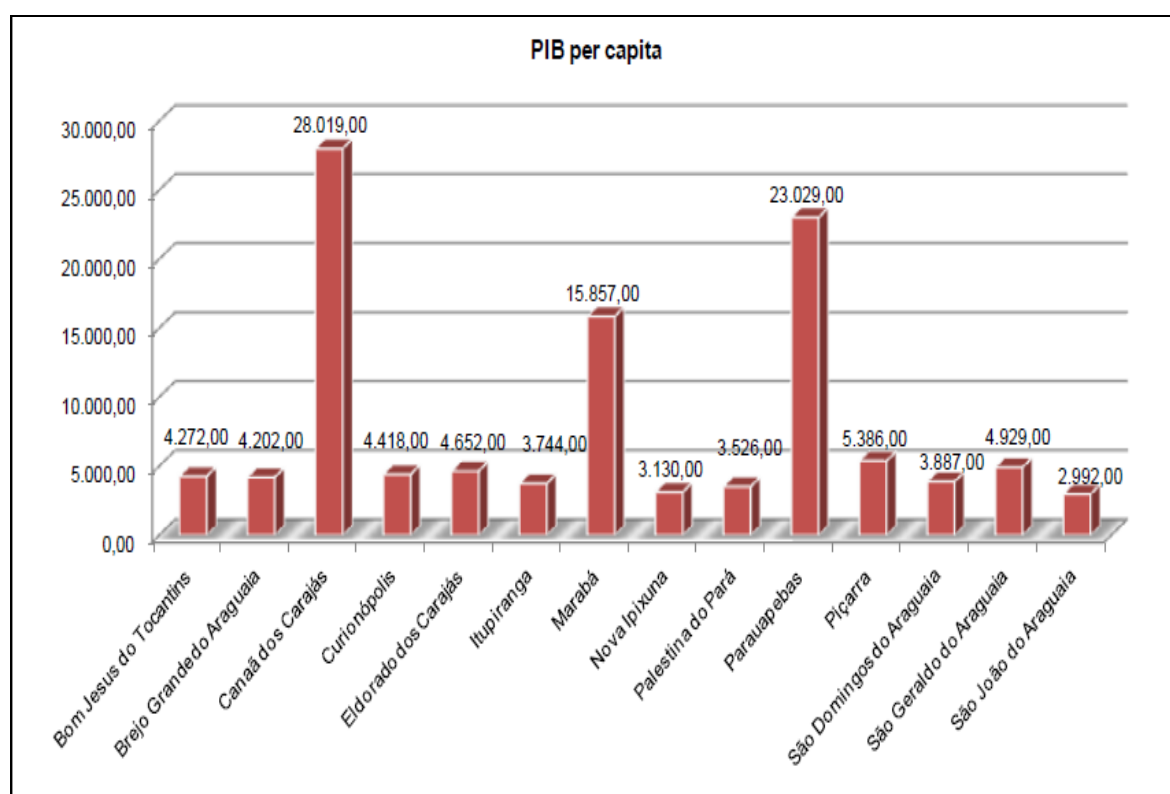
De uma maneira geral, estão na liderança do PIB *per capita* àqueles municípios que têm uma maior produção mineral, que possui um peso maior na composição do PIB regional. Parauapebas apresenta o maior PIB *per capita*, seguido de Canaã dos Carajás, estando bem além dos demais municípios nesse quesito, passando dos R\$ 20.000,00 anuais *per capita*, superando até mesmo

Marabá, que possui um setor industrial importante, baseado na siderurgia (Gráfico 6).

Todavia, a média do PIB mascara as intensas desigualdades socioeconômicas presentes na população, tendo em vista que a maior parte dos rendimentos dos três principais municípios em termos de PIB fica com as empresas envolvidas no processo de extração mineral. Ou seja, não se pode fazer uma leitura baseada apenas na composição econômica regional, tendo em vista que se podem cometer generalizações que não permitem visualizar as especificidades do Território e de seus municípios.

Em posição muito diferente encontram-se os demais municípios da área de estudo, onde esses indicadores econômicos se apresentam em patamares bem inferiores. Por possuírem a economia baseada nos setores de serviços e agropecuário têm um valor agregado bem menor para a composição do PIB do Território (BRASIL, 2010).

Gráfico 1- PIB *per capita* por município do Território Sudeste, em 2007



Fonte: IBGE/Cidades (2007) e Brasil (2010).

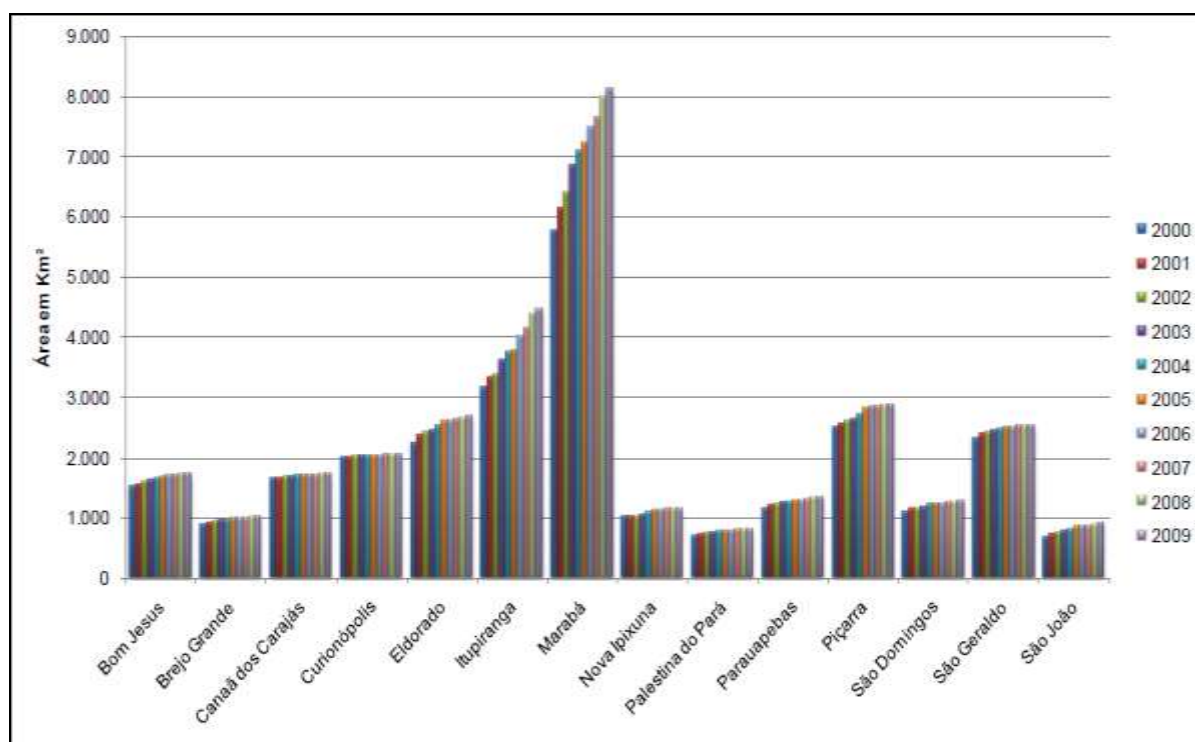
As coletividades locais, durante as oficinas de elaboração do plano, mostraram o desejo de que o desenvolvimento econômico ocorra de forma articulada com a dimensão ambiental, e que a se associe a uma agricultura diversificada e sustentável, sendo ressaltada a questão da segurança alimentar; Ou mesmo a adoção de novas tecnologias (principalmente com o uso de mecanização, mas também na execução de outras etapas do processo de produção agrícola, como o beneficiamento) com assistência técnica, buscando a valorização e apoio à agricultura familiar, enquanto ator importante do desenvolvimento territorial.

O fortalecimento ou consolidação do setor industrial e de serviços da região, também é um anseio de diversos municípios do território. Além da existência, a médio e longo prazo, de uma infraestrutura econômico-produtiva bem desenvolvida nos municípios e no Território.

A dimensão ambiental do Território Sudeste.

De acordo com o plano, uma das maiores preocupações dos atores locais são a expansão do desmatamento (Gráficos 7 e 8) e a percepção dos atores sociais quanto a diminuição dos índices pluviométricos nos últimos anos na região (Gráfico 8), fez com que os atores sociais associem o futuro melhor ou as melhores condições de vida à necessidade da promoção de um tipo de desenvolvimento que considere todos esses problemas ambientais, a partir de referências ao desenvolvimento sustentável, à sustentabilidade, ao respeito ao meio ambiente, ao equilíbrio entre agricultura/produção de alimentos e manutenção dos recursos naturais.

Gráfico 2- Expansão do Desmatamento entre 2000 e 2009 nos municípios do Território Sudeste Paraense (km²).



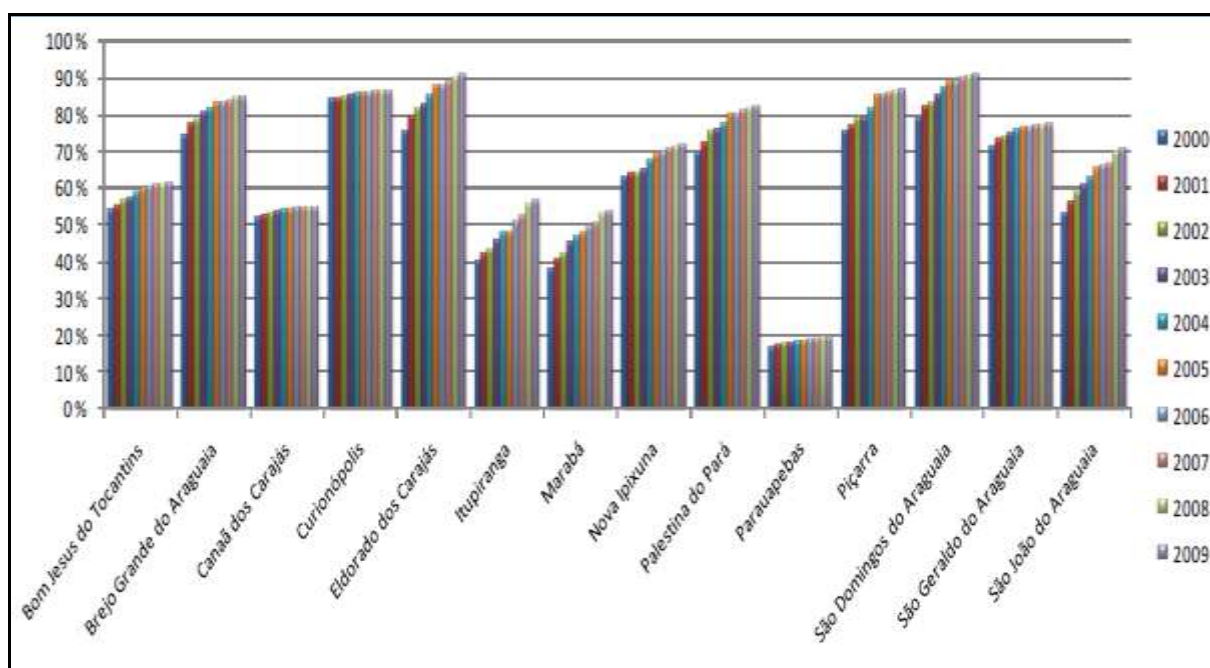
Fonte: INPE/Brasil, 2010

De uma maneira geral, os atores locais demonstram em seu discurso preocupação com os impactos ambientais existentes em seus municípios. Observou-se que, para esses atores locais, a construção de um futuro ambientalmente melhor passa pelo tratamento de certos problemas considerados como significativamente relevantes como: a velocidade de transformação da paisagem; as limitações ecológicas que o meio natural de alguns municípios apresenta, com evidentes problemas de qualidade e disponibilidade de recursos naturais para o desenvolvimento da agricultura e atendimento das necessidades humanas; a inadequação das formas de exploração do meio natural tendo em vista as atuais exigências da legislação ambiental ou uso de práticas com efeitos negativos ao ambiente, como as queimadas; a precariedade do saneamento básico nas áreas urbanas, entre outros.

Atualmente, o território possui um percentual de área desmatada bastante elevado (mais de 60%), explicado pelo padrão de exploração do meio natural historicamente utilizado na região baseado na pecuária extensiva, na extração

madeira e na mineração (Gráfico 8). Grande parte das florestas subsiste em áreas de proteção ambiental (parques e florestas nacionais, reservas biológicas e áreas de proteção ambiental) e em terras indígenas, tendo reduzido muito acentuadamente a presença de floresta nas demais áreas do Território. Fora Parauapebas, Marabá, Canaã dos Carajás e Itupiranga, onde existem esses tipos de Unidades de Conservação, todos os municípios do Território possuem mais de 60% de suas áreas já desflorestadas, chegando aos casos de Eldorado e São Domingos do Araguaia a alcançar os 90% (BRASIL, 2010).

Gráfico 3-- Expansão do desmatamento entre 2000 e 2009 por município do Território Sudeste Paraense (em % da área total):



Fonte: INPE/Brasil, 2010.

O desmatamento provoca impactos que vão além da simples perda de espécies vegetais. Solos, clima, fauna, regimes hidrológicos e processos geomórficos são afetados, tanto quantitativamente como qualitativamente, pela redução de suas espécies e componentes, pela alteração dos processos biofísicos que dão suporte à vida, respectivamente (HUETING *et al*, 1998). Os impactos aqui referidos são aqueles negativos, resultantes das interações homem-natureza, identificados na literatura relacionados à ação da pecuária, enfocando, no meio

ambiente amazônico. A tabela 8 a seguir abaixo relaciona os principais impactos associados à pecuária às funções ambientais e aos bens e serviços.

Tabela 8- Os principais impactos associados à pecuária às funções ambientais e aos bens e serviços relacionados.

Função	Impactos Associados à Pecuária	Bens e Serviços Sacrificados
Funções de Regulação		
Regulação de gases	Redução da pressão do vapor sobre o ecossistema local.	Manutenção de um clima favorável (temperatura)
Regulação Climática	Redução da precipitação atmosférica e aumento dos períodos de seca. Redução da qualidade do ar e aumento da temperatura Local	Manutenção de um clima favorável (pluviosidade e ar puro)
Regulação de Águas	Aumento de enchentes	Drenagem e irrigação natural
Oferta de Águas	Redução do armazenamento de águas	Provisão de água para consumo (beber, irrigação, e uso industrial)
Retenção de solos	Remoção da camada superior do solo	Manutenção de terras cultiváveis. Prevenção de danos da erosão e sedimentação
Formação de Solo e Regulação de Nutrientes	Alteração da estrutura do solo e de seus componentes.	Manutenção da produtividade de terras cultiváveis Manutenção de solos produtivos.
Controle Biológico	Mudança do equilíbrio da flora local, com desenvolvimento de espécies vegetais diferentes das originais.	Redução de danos à lavoura causados por lagartas, etc., atraídas por espécies exógenas
Manutenção da Biodiversidade Biológica	Redução de espécies vegetais ou do seu quantitativo Deterioração gradual da vegetação Contaminação de corpos hídricos.	Melhoria de lavouras.
Funções de Habitat		
Função de Abrigo	Destruição de habitats	Caça, pesca, frutos, etc. Aqüicultura e produção agrícola de subsistência.

Fonte: Adaptado (LUCHIEZI, 2006).

O PTDRS também apresenta outras preocupações às áreas de lavra em Unidades de Conservação, onde são exploradas por grandes empresas de mineração. Além disso, o uso de agrotóxicos nos estabelecimentos agrícolas no território que atinge mais de 80% por estabelecimentos em cada município.

São apresentadas diversas metas abordadas durante as oficinas de elaboração do plano e identificadas pelos participantes: 1) às áreas rurais, a

diminuição do avanço do desmatamento e das queimadas, a recomposição da paisagem arbórea (áreas de Reserva Legal, Área de Proteção Permanente, Matas Ciliares) e a recuperação de áreas tidas como “degradadas”; 2) às áreas urbanas, estas apareceram pouco nas oficinas, mas foi significativa em vários municípios a menção feita à necessidade do desenvolvimento da infraestrutura em termos de distribuição de água, saneamento básico e tratamento de lixo nas cidades. Esses aspectos, portanto, considerados como propósitos ampliados, identificados pelos atores locais, em relação ao que se pretende construir para o futuro do Território, transformando-os em demandas por políticas públicas voltadas ao meio ambiente, a fim de expandir ou mesmo criar mecanismos de desenvolvimento rural sustentável como prezam as leis e políticas brasileiras.

A dimensão sociocultural educacional do Território Sudeste

Para a compreensão dessa dimensão o PTDRS do Sudeste Paraense considerou indicadores como a oferta de serviços fundamentais de educação e saúde e, no âmbito produtivo, também a oferta de assistência técnica no conjunto do Território.

Durante as oficinas de qualificação do PTDRS 2010, percebeu-se a maior preocupação às áreas de educação e saúde, onde a melhoria na qualidade do ensino (em todos os níveis, e em especial ampliando o acesso ao ensino superior na região), e no atendimento público de saúde são as maiores preocupações se referem. Esses aspectos mostram que se faz necessário realizar intensas transformações que garantam à população local não apenas o acesso, mas uma maior qualidade nos serviços de saúde e educação ofertados em seus municípios, que são em sua maioria públicos.

Assim como projetos estratégicos nas áreas de infraestrutura e serviços que incluem desde elementos básicos para garantir qualidade de vida (como esgoto e saneamento para as áreas urbanas), coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos, bem como a ampliação e melhoria das estruturas ofertadas que são essenciais para a produção agropecuária local e seu escoamento e comercialização (como as estradas vicinais, as redes de energia e transporte). Para as áreas de saúde e educação, no âmbito da dimensão sociocultural e educacional, é importante a construção de escolas e hospitais, e a melhoria da infraestrutura já existente.

Contudo, não basta apenas dotar elementos e obras de infraestruturas básicas, mas também de permitir a oferta de serviços básicos para a população com um mínimo de qualidade, de forma a ampliar o que se considera como cidadania. Daí a cobrança, por parte dos atores locais, por uma atuação mais intensa do Estado, direcionada especificamente a estas áreas (BRASIL, 2010).

No âmbito agropecuário, a oferta dos serviços de assistência técnica sempre é destacado pelas coletividades, apesar de que a grande maioria dos assentamentos dispõem de um serviço atuante de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e/ou Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), além daqueles assentamentos que já possuem PDA's (Plano de Desenvolvimento do Assentamento) ou PRA's (Plano de Recuperação do Assentamento) elaborados pelas entidades que prestam serviços de ATER / ATES (BRASIL, 2010).

A dimensão político-institucional do Território Sudeste

O Plano afirma que há grande necessidade de as instituições, entidades, movimentos sociais, grupos constituídos, organizações representativas, conselhos municipais trabalhem e atuem de maneira articulada, estabelecendo diálogos entre eles e as diferentes instâncias do poder público, a fim de definir e executar.

Outro ponto relevante identificado foi à necessidade de maior transparência e clareza na atuação do poder público, bem como das suas políticas públicas e na atuação das organizações dos trabalhadores.

Quanto às instituições atuantes no PTDRS, há um número muito maior de instituições nas áreas rurais, sendo que as instituições das áreas urbanas pouco se fizeram presentes ou não ofereceram dados confiáveis sobre a dimensão organizativa de instituições que atuam nas cidades.

Dessa maneira, o PTDRS possui uma maior conotação rural, as instituições participantes no cenário institucional do Território, ou pelo menos nas instâncias de tomada de decisões e de levantamento de informações básicas para a formulação execução de políticas territoriais (como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial e seu Núcleo Diretivo), são basicamente as instituições de atuação mais ampla nos espaços rurais.

O PTDRS identifica dois critérios principais para fazer considerações acerca da dimensão político-institucional do Território:

i. No que se refere à sociedade civil (sindicatos, associações, cooperativas, federações, etc.) há grande desarticulação entre essas organizações. Sobre os Conselhos municipais, há sua organização em todos os municípios (pelo menos certo número desses Conselhos), mas há pouca efetividade na ação e ainda é detectado seu pouco reconhecimento por parte do poder público, percebe-se que a organização dos Conselhos vem se pautando muito mais por uma dimensão normativa (porque as políticas públicas obrigam os municípios a criá-los), do que pela efetiva participação na gestão social colegiada do poder público. E que alguns casos os gestores públicos fazem a gestão isolada do conselho, sem fortalecer a representação pública da sociedade civil, e sem objetivar uma maior ampliação da gestão social. Isso mostra que há uma dinâmica no Território que vai à contramão a partir do que a política pública nacionais preconiza para o funcionamento desses Conselhos.

ii. Quanto às organizações da sociedade civil a falta diálogo entre o poder público e as organizações da sociedade civil, havendo um fluxo insuficiente de informações (tanto em termos de qualidade, quanto de transparência dessas informações).

Assim, as principais instituições e espaços interinstitucionais de atuação no Território do Sudeste Paraense, são descritos na tabela a seguir.

Tabela 9- Principais instituições e espaços interinstitucionais de atuação no Território:

Movimentos Sociais do Campo	Fóruns Temáticos	Fóruns Gestores	Fóruns Institucionais	Redes de Cooperativas	Conselhos Municipais
<i>FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará</i>	Fórum Regional de Educação do Campo (FREC - Sul e Sudeste do Pará):	Crédito (prestadoras de serviço de ATES e com os STTR's)	AMAT – Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins:	Produção agrícola: FECAT – Federação das Cooperativas do Araguaia-Tocantins	
<i>FETRAF – Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar</i>	Fórum de Entidades da Reforma Agrária – FERA	Desenvolvimento Territorial (instituições das áreas rurais e urbanas dos 14 municípios)	Compart – Consórcio dos Municípios Paraenses Alagados pelo Rio Tocantins	Cooperativas de produção. Algumas cooperativas locais ligadas à FETRAF e ao MST.	Conselhos estruturados e ativos em diferentes áreas (Tutelar, Educação, Saúde,
<i>MST – Movimento dos Sem-Terra</i> Movimentos acampados	Fórum de Mulheres	Unidades de Conservação (conselhos gestores de diferentes unidades de conservação)		Cooperativa de produção de leite	Desenvolvimento Rural Sustentável, Meio Ambiente), congregando atores da sociedade civil e
<i>SINTRAF – Sindicatos dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar; STTR – Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e Sindicatos Rurais (agricultura patronal)</i>	Rede de ATES (prestadoras de serviços públicos de Assessoria Técnica).	Fórum da Mesorregião do Bico do Papagaio (gestão, discussão e proposição de políticas públicas)		Cooperativa Mista (Minério e Leite, etc.); várias cooperativas de mineração, cooperativa de mulheres.	do poder público em torno da discussão e planejamento de políticas e ações voltadas para essas temáticas específicas no âmbito
Associações por localidades; Associações de Mulheres: MIQCB / CIMQCB – Movimento e Cooperativa Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu				Transporte: São cooperativas de transporte de cargas e passageiros de atuação na região.	municipal.

Fonte: adaptado (BRASIL, 2010).

Os Conselhos Municipais, também possuem um papel significativo na estrutura político-institucional do território, assim, no território existem conselhos que atuam em diversas áreas (Tutelar, Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural Sustentável, Meio Ambiente...), unindo sociedade civil e poder público em torno da discussão e planejamento de políticas e ações específicas no âmbito municipal e também territorial

No PTDRS (2010) foi realizado um Levantamento que mostrou que os conselhos realmente ativos existiam em metade dos municípios do Território (no caso dos Conselhos de Educação e de Meio Ambiente), em oito municípios no caso do Conselho de Saúde e em seis municípios no caso do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em praticamente metade dos municípios do Território surgiram demandas para reestruturação/reativação ou efetivação dos Conselhos Municipais, o que mostra que os atores locais estão encontrando entraves para o funcionamento a contento dessas instituições.

Foi diagnosticado durante o processo de qualificação do plano que há muitas entidades de representação de diferentes categorias (sindicatos, associações, cooperativas, federações, etc.), porém, há grande desarticulação entre essas organizações. A existência de fóruns que não têm capilaridade no Território também foi constatada. Sobre os Conselhos municipais, há sua organização em todos os municípios (pelo menos certo número desses Conselhos), mas há pouca efetividade na ação e ainda é detectado seu pouco reconhecimento por parte do poder público (BRASIL, 2010).

4.1.3 Visão de Futuro e Demandas do Território.

Com base no principal instrumento para identificação das demandas do território que é o PTDRS, apresentamos abaixo (Tabela 10) os programas organizados de acordo com os eixos da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário (CNDRSS), as quais visam transformar a realidade em que vive o Território do Sudeste Paraense, em diferentes dimensões, principalmente no que se refere às necessidades básicas para se alcançar maior qualidade de vida.

Tabela 10- programas organizados de acordo com os eixos da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário (CNDRSS):

Eixo II CNDRSS	Demandas do PTDRS
Desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Brasil rural e fortalecimento da agricultura familiar e agroecologia	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da rede de saúde e melhoria da qualidade do serviço ofertado, da rede educacional (em todos os níveis) e melhoria da qualidade da educação ofertada, do quadro de profissionais de saúde, capacitação e valorização dos mesmos, e melhoria da infraestrutura existente e criação de novos elementos infraestruturais no âmbito do território, através das secretarias municipais (de agricultura, de meio ambiente), de associações, de fóruns, de instituições governamentais, dos conselhos municipais e dos meios de comunicação. - Comercialização da produção. - Estimular a diversificação produtiva, ao esporte lazer e ao turismo, com a garantia condições e estruturas próprias. - Expansão do setor industrial. - Formação e capacitação. - Fortalecimento das instituições e organizações ligadas aos setores produtivos. - Fortalecimento das políticas públicas e dos órgãos de segurança, com diminuição da criminalidade. - Habitação. - Incentivar a valorização e beneficiamento dos produtos, mudanças no padrão tecnológico, na formação e informação dos atores locais. - Melhorar o acesso e o tratamento dos serviços de distribuição de água. - Melhoria das ações de assistência social e garantia de acesso à previdência social. - Valorizar e resgatar práticas culturais dos municípios, fortalecendo as já existentes e estimulando o surgimento de novas práticas.
Reforma agrária e democratização do acesso à terra e aos recursos naturais	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridade aos conflitos agrários, através de políticas que procurem resolver a complexa questão fundiária regional.
Gestão e participação social	<p>Fortalecer as formas de organização social local, capacitando dirigentes e contribuindo para uma maior importância da sociedade civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento institucional ao nível municipal e do território. - Melhorar o nível de articulação entre diferentes instituições. - Qualificação dos serviços.
Eixos transversais	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação das redes de coleta de esgoto, tanto nas zonas urbanas e vilas rurais

Fonte: Adaptado (Brasil, 2010).

4.1.4 Diretrizes de ação e Eixos de desenvolvimento do Território Sudeste

As diretrizes para o desenvolvimento sustentável do Território (Tabela 11) foram elencadas a partir de elementos chave, através de uma abordagem multidimensional, como o objetivo principal auxiliar a concretização e consolidação das ações e projetos estratégicos identificados como prioritários para construir o futuro desejado para o Território. Onde as múltiplas dimensões (ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional) orientam os processos de desenvolvimento sustentável a partir do âmbito territorial.

Tabela 11- Diretrizes Principais do PTDRS (2010):

Diretrizes de ação	
Ampliação e consolidação da infraestrutura Territorial	“Os projetos estratégicos nas áreas de infra-estrutura e serviços incluem desde elementos básicos para garantir qualidade de vida (como rede de esgoto, abastecimento de água, coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos, bem como as estradas vicinais, as redes de energia e transporte). Para as áreas de saúde e educação, no âmbito da dimensão sócio-cultural e educacional, é importante a construção de escolas e hospitais, e a melhoria da infraestrutura já existente”.
Melhoria na qualidade dos serviços ofertados e das ações realizadas	“Serviços prestados nas áreas de educação e saúde, por exemplo, até questionamentos sobre a qualidade da água disponibilizada e do fornecimento de energia elétrica, por exemplo, passando pela ambiental (discussões sobre os serviços de água, saneamento básico e coleta de resíduos sólidos) e principalmente no que se refere ao transporte. Permitir a oferta de serviços básicos para a população com um mínimo de qualidade, de forma a ampliar o que se considera como cidadania”.
Capacitação e formação	“A necessidade de capacitação e formação efetiva dos atores locais frente às demandas e desafios interpostos pela dificuldade de colocar em ação as medidas estimuladoras do desenvolvimento ancorado na sustentabilidade ampliada, incorporando múltiplas dimensões”.
Fortalecimento organizacional e das relações interinstitucionais	“A criação e a melhoria de canais interinstitucionais de atuação, com a constituição de um diálogo mais efetivo entre as instituições participantes da esfera pública de atuação institucional no âmbito territorial, também são projetos e linhas de ação importantes de serem levadas em conta quando se considera as possibilidades concretas de se criar as condições para processos de desenvolvimento que efetivamente levem em conta a sustentabilidade, a partir de elementos essenciais, como o empoderamento dos atores locais”.

Fonte: Adaptado (Brasil, 2010).

Os eixos estratégicos para o desenvolvimento sustentável do Território foram identificados a partir das demandas apresentadas pelos atores territoriais que participaram das atividades de qualificação e validação coletiva do Plano de Desenvolvimento Territorial os atores locais participantes das oficinas de qualificação do Plano partiram de uma visão geral sobre o Território (dada pelos vários indicadores levantados no diagnóstico territorial), e a partir disso podiam indicar, para as diferentes dimensões (ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional) quais seriam as ações prioritárias para o desenvolvimento do Território, a partir dessa identificação, procurou-se destacar também seus pontos fracos, pontos fortes, oportunidades e ameaças para sua execução e consolidação no âmbito territorial (Tabela 12).

Atualmente, já existe um planejamento para atualização do PSTRS para ser realizado nos meses de setembro e outubro de 2015, essa atualização trata-se, principalmente, das diretrizes e eixos de ações do território e poucas atualizações no diagnóstico em si, pois, de acordo com o CODETER, não houve grandes mudanças nas características do território. Este novo plano deverá considerar os planos municipais de desenvolvimento, os quais não foram considerados na elaboração do plano anterior e nem no atual.

Tabela 12- Eixos de desenvolvimento do Território Sudeste:

Ações prioritárias	Pontos fortes:	Pontos fracos:	Oportunidades:	Ameaças:
Assistência e assessoria técnica para as áreas rurais:	<ul style="list-style-type: none"> Fórum de rede de ATER/ATES, com preocupação com a diversificação da produção para a agricultura familiar; Experiências de formação voltadas para a produção rural sustentável de base familiar (na UFPA e no IFPA – Campus Rural de Marabá), que podem capacitar a equipe de assistência técnica e assessoria existentes na região; Acúmulo metodológico e prático acerca da assistência técnica por parte das diversas instituições prestadoras de assistência técnica e assessoria social, econômica e ambiental existentes no âmbito territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Inestabilidade dos convênios de assistência técnica, mesmo em entidades públicas estatais (como a EMATER); Descontinuidade e inconstância dos recursos para instituições que prestam Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES do INCRA) para os assentamentos do Território. 	<ul style="list-style-type: none"> Parceria entre instituições de ensino técnico e superior com os movimentos sociais (UFPA, IFPA – Campus Rural de Marabá), e nas experiências promissoras de algumas escolas em áreas de assentamento. Existência do Fórum Regional de Educação do Campo – Sul e Sudeste do Pará (FREC-SUPA), desenvolvendo ações articuladas entre organizações governamentais, não governamentais, movimentos sociais e instituições de ensino, pesquisa e extensão. Nova lei de ATER parece significar um marco legal importante para reorganizar as atividades de assistência técnica no país, e especificamente, tendo rebatimentos importantes no funcionamento institucional em âmbito territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Fragmentação acerca de questões relativas ao crédito, ATER/ATES, infraestrutura, educação, entre outros, em fóruns específicos e inarticulados.
Recuperação de áreas “degradadas” e diversificação produtiva	<ul style="list-style-type: none"> Crescente preocupação sobre as condições ambientais do Território; Presença 	<ul style="list-style-type: none"> Trajetória da ocupação humana do Território, na cidade e no campo, marcada pelo uso pouco sustentável dos 	<ul style="list-style-type: none"> Atividades de diversificação produtiva entre os agricultores familiares no Território; Existência de uma rede 	<ul style="list-style-type: none"> Continuação da aplicação do crédito produtivo em apenas algumas poucas atividades;

	<p>significativa da agricultura familiar no Território, que tende a uma maior diversificação produtiva e a um uso potencialmente mais sustentável dos recursos.</p>	<p>recursos naturais;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de atividades produtivas e infra-estruturas instaladas no Território que pressionam pela utilização não-sustentável dos recursos naturais; • O macro zoneamento ecológico e econômico feito pelo Governo do Estado não reconhece o Território como uma área prioritária para o desenvolvimento de ações consideradas sustentáveis. 	<p>de cooperativas de agricultores familiares engajadas na diversificação da produção e na agroindústria de atividades como a fruticultura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Precariedade das estradas e principais vias de acesso às cidades e às áreas rurais, • Pouca presença de circuitos de comercialização e cadeias regionais de produção para atividades que podem fazer parte da diversificação produtiva preconizada para o Território.
<p><i>Mudanças no padrão tecnológico adotado pela agricultura familiar</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disposição, expressa por múltiplos atores locais, de ampliar a incorporação tecnológica a diferentes etapas do processo produtivo da agricultura familiar regional; • Um conjunto de instituições locais (principalmente prefeituras) está disponibilizando equipamentos (como patrulhas mecanizadas) para o plantio mecanizado de áreas em que a agricultura familiar trabalha. 	<ul style="list-style-type: none"> • Há poucas instituições locais que possam construir referências técnicas para desenvolver atividades produtivas em novos níveis tecnológicos, ou seja, falta ainda uma estrutura de pesquisa que possibilite testar e analisar a adoção de novos padrões tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uma série de políticas públicas, em diferentes níveis (nacional, estadual e municipal), parece estimular a adoção de novos padrões tecnológicos, mesmo que de forma ainda muito incipiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seria preciso discutir com mais profundidade se esse tipo de ação não poderia terminar por replicar na região a incorporação de um padrão tecnológico já adotado em outras regiões, durante a “Revolução Verde”, que traz conseqüências negativas impactantes, dos pontos de vista ambiental, social e econômico.
<p><i>Ampliação e melhoria dos serviços de água, saneamento básico e coleta de resíduos sólidos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disposição dos atores locais em colocar esses temas para debate, ou pelo menos como formulação de demandas, visando 	<ul style="list-style-type: none"> • Precariedade das condições de saúde, saneamento e de infra-estruturas básicas e na maior parte das cidades; 	<ul style="list-style-type: none"> • Em nível federal, parece haver certa prioridade para ampliação dos investimentos em infraestruturas básicas nas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ainda, parece ser muito difícil conseguir atrair investimentos de grande porte, no que se refere às políticas

	encontrar soluções a médio e longo prazo para esses aspectos fundamentais para a qualidade de vida da população.	<ul style="list-style-type: none"> Existência de poucos recursos, em nível municipal, para investimentos vultosos como nas redes de água e saneamento básico e acondicionamento adequado de resíduos sólidos. 	<p>idades, como na área do saneamento básico.</p>	<p>públicas, em serviços básicos, mas que exigem grande investimento em infraestrutura, como é o caso do tratamento de água, da coleta e do tratamento de lixo e esgoto.</p>
<i>Criação e fortalecimento de Conselhos municipais</i>	<ul style="list-style-type: none"> Há a organização de Conselhos em áreas básicas em todos os municípios (como os Conselhos Tutelar, de Saúde e de Educação); Maior articulação entre os municípios, favorecendo trocas e colaboração mútua. 	<ul style="list-style-type: none"> Há uma fragilidade das políticas públicas e na gestão social nos municípios, principalmente nos como saúde, educação e desenvolvimento rural sustentável; <ul style="list-style-type: none"> Faltar de diálogo entre o poder público e as organizações da sociedade civil, com um fluxo insuficiente de informações; Há pouca efetividade na ação dos Conselhos já constituídos nos municípios, e pouco reconhecimento por parte do poder público. 	<ul style="list-style-type: none"> Existência de um processo histórico de efetivação de fóruns de discussão e deliberação participativos fruto de lutas dos movimentos sociais do campo (Fórum de Entidades pela Reforma Agrária – FERA; Câmara Técnica do INCRA, etc.), e conseqüente acúmulo de práticas de negociação e participação em processos de tomada de decisões. Esses elementos podem ser importantes para se buscar garantir um efetivo funcionamento dos Conselhos no âmbito municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de clareza de como funcionam gestão social dos conselhos municipais; <ul style="list-style-type: none"> A organização dos Conselhos vem se pautando muito mais por uma dimensão normativa do que pela efetiva participação na gestão social colegiada do Poder Público.

Fonte: Adaptado (Brasil, 2010).

5. GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE

Propõe-se neste capítulo uma abordagem do tema gestão social do território, focada nos processos de desenvolvimento territorial a partir da importância da participação das coletividades locais nos espaços públicos de debate, a fim de compreender as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente possui para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, como fonte sinergizadora do processo de gestão do desenvolvimento territorial Rural Sustentável.

5.1 O CODETER – como espaços públicos de debate.

De acordo com Piraux et al. (2013), os Colegiados Territoriais é a instância de governança dos territórios que reúnem de forma paritária as instâncias da sociedade civil e do poder público dos municípios e das entidades estaduais e federais. Mas a unidade espacial de ação, o “território” é o ator institucional responsável pela governança dessa unidade; o “Colégio Territorial” não corresponde aos níveis de governança e de exercício do poder, este estritamente limitado pela Constituição ao município, ao estado federado e à União. Isso quer dizer que os financiamentos dos projetos definidos pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER's) têm que ser assumidos pelos governos municipais ou pelas entidades estaduais ou federais.

E em junho de 2008 foi criado o CODETER do Sudeste Paraense, organizada por uma coordenação executiva que está localizada no município de Marabá. A estrutura de funcionamento do CODETER é formada pelo Plenário; Presidente do Colegiado; Núcleo Diretivo e Técnico (NDT) e; Secretaria Executiva. O presidente é escolhido entre os membros do Núcleo Diretivo e Técnico, e a participação dos membros do CODETER deve ser voluntária e gratuita.

Atualmente, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial passa por diversas mudanças e atualizações principalmente quanto à composição dos membros do Núcleo Diretivo, o qual é composto por representantes de instituições entre o poder público e a sociedade civil, na Tabela 13, abaixo, encontramos as

entidades membros, contudo, há entidades que não participam ativamente de reuniões e processos decisórios, essas entidades e seus representantes estão sendo notificados quanto suas ausências e questionadas se continuarão participando ou não do ND.

Tabela 13- Entidades membros do Núcleo Diretivo.

ENTIDADES GOVERNAMENTAIS	
UNIFESSPA	AMAT *
INCRA – DFDA/MDA	IBAMA *
BANCO DO BRASIL (superintendência regional) *	Banco da Amazônia*
EMATER	FUNAI/Marabá
SAGRI	SEPAQ *
IFPA-CRMB	IDEFLOR*
SEBRAE*	FUNASA*
SEMA estadual*	Universidade Estadual do Pará*
EMBRAPA	CAIXA ECONOMICA (superintendência regional)
ENTIDADES SOCIEDADE CIVIL	
FETAGRI	Fundação Cabanagem*
CPT*	MAB*
FECAT	Comissão de Mulheres do Território*
MST	Fórum Bico do Papagaio*
FETRAF	Fórum Regional de Mulheres Camponesas*
FATA	CIMI
REDE ATER Pará	FREC*
EXTENSÃO AMAZÔNIA*	MIQCB
COPSERVIÇOS	CEPASP*
AMAZON RURAL*	AGROATINS
SERVITEC	

Fonte: Reunião realizada em 24/11/2014. Tabela adaptada, 2015.

*As entidades que não participam mais ativamente das reuniões do CODETER.

O CODETER possui uma atribuição bastante ampla, cabendo a este o papel de “consultor, mobilizador/articulador, articulador/mobilizador, informativo, controle social, monitoramento e acompanhamento, e deliberativo”, Como um espaço político, representativo e democrático, de tomada das decisões estratégicas do desenvolvimento. Dentre os papéis do CODETER estão:

- i. Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do território, com vistas à construção coletiva de um Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, elaborando uma agenda de prioridades, bem

como a seleção dos projetos a serem implementados em cada fase do Plano;

ii. Articular, apoiar e acompanhar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos;

iii. Estimular e apoiar a criação, estruturação e operacionalização de redes territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, formação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, etc);

iv. Contribuir para a integração territorial, articulação intermunicipal, buscando estabelecer relações horizontais de cooperação e oportunidades;

v. Apoiar a elaboração de estudos e pesquisas, bem como a produção e edição de instrumentos de divulgação, informação e formação, que contribuam para o desenvolvimento territorial;

vi. Representar o território perante entes públicos e privados, nacionais e estrangeiros, visando à articulação de parcerias que objetivem o desenvolvimento territorial;

vii. Desenvolver e apoiar programas, projetos, ações e iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial;

viii. Incentivar a qualificação e capacitação técnica dos seus membros e dos atores do território;

ix. Fomentar a criação e o fortalecimento de redes sociais de cooperação no território;

x. Articular-se com outros colegiados, fóruns, redes, universidades e outros organismos nacionais e internacionais com o propósito de construir relações de cooperação (www.territoriocidadania.gov.br, 2013).

O governo federal, por meio da SDT/MDA, garante o apoio técnico contínuo aos Colegiados Territoriais, por meio da contratação de assessores (as) territoriais e no financiamento de atividades dos Colegiados, através de contratos e convênios com instituições não governamentais e governamentais, acordos de cooperação e convênios com governos estaduais, e mais recentemente, pela estruturação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET's), vinculados às Universidades e Institutos Federais. Independentemente da forma ou instrumento para a viabilização deste apoio técnico, ressalta-se a importância da figura dos (as) assessores (as) territoriais no acompanhamento e assessoramento aos Colegiados Territoriais.

Atualmente, o CODETER conta com o apoio do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETER), cujo objetivo geral é implementar e manter Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial por meio de ações de extensão e pesquisa que visam consolidar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural e da articulação das políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania. Para isso, busca-se articular institucional e operacionalmente a Universidade Federal do Pará

(UFPA), proponente, e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) entidade parceira, assim como as demais instâncias de gestão social do Território e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). São quatro (4) os objetivos específicos: 1. Produzir dados, informações e conhecimentos com vistas à elaboração de pesquisas; 2. Difundir métodos e tecnologias sociais voltadas para a gestão social; 3. Monitorar, avaliar e assessorar tecnicamente aos Colegiados Territoriais; e 4. Realizar reuniões territoriais.

No CODETER há dois assessores territoriais os quais possuem diversas atribuições entre elas estão: 1. Apropriar-se das informações disponibilizadas pela SDT/MDA (Guias, informações, instrumentos); 2. Apoiar Núcleo Diretivo na organização e mobilização de seus membros para as Plenárias Territoriais e apresentação das Matrizes de ações; 3. Assessorar o Colegiado/Núcleo Diretivo na definição das pautas das reuniões e no registro das atividades; 4. Apoiar a Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário (DFDA) do estado para apresentação das ações da matriz e da estratégia de atuação do Colegiado; 5. Elaborar relatórios de atividade e enviar a SDT conforme orientação; 6. e Apoiar o Núcleo Diretivo no monitoramento das ações e realização das atividades. Na Tabela 14 a seguir, encontram-se outras atribuições dos assessores territoriais de Gestão social e Inclusão produtiva.

O CODETER possui grande importância estratégica por ser caracterizado como um espaço de concertação e gestão social que apóia à implementação das políticas, sendo que esse papel, bem como a efetividade de sua atuação, irá variar de acordo com a política pública específica e de acordo com o território, seu capital social, e a estrutura a ele disponibilizada para apoiar e estimular seu funcionamento. Em entrevista realizada no dia 16 de dezembro de 2014, Emanuel Wambergue, articulador territorial de inclusão produtiva afirma que:

“O CODETER vem quebrar a verticalidade e instalar relações horizontais entre as esferas do Governo e as coletividades locais e vem como um instrumento de gestão social, garantindo a solidariedade, gratuidade e democracia. Com isso pequenas coisas estão mudando na gestão do território, e devagar estamos conseguindo influenciar a gestão de alguns programas de Desenvolvimento Rural Sustentável como o PROINF, chamadas públicas de ATER/ATES e participação em processos decisórios à convite do INCRA”.

Tabela 14- Atribuições dos assessores territoriais de Gestão social e Inclusão produtiva:

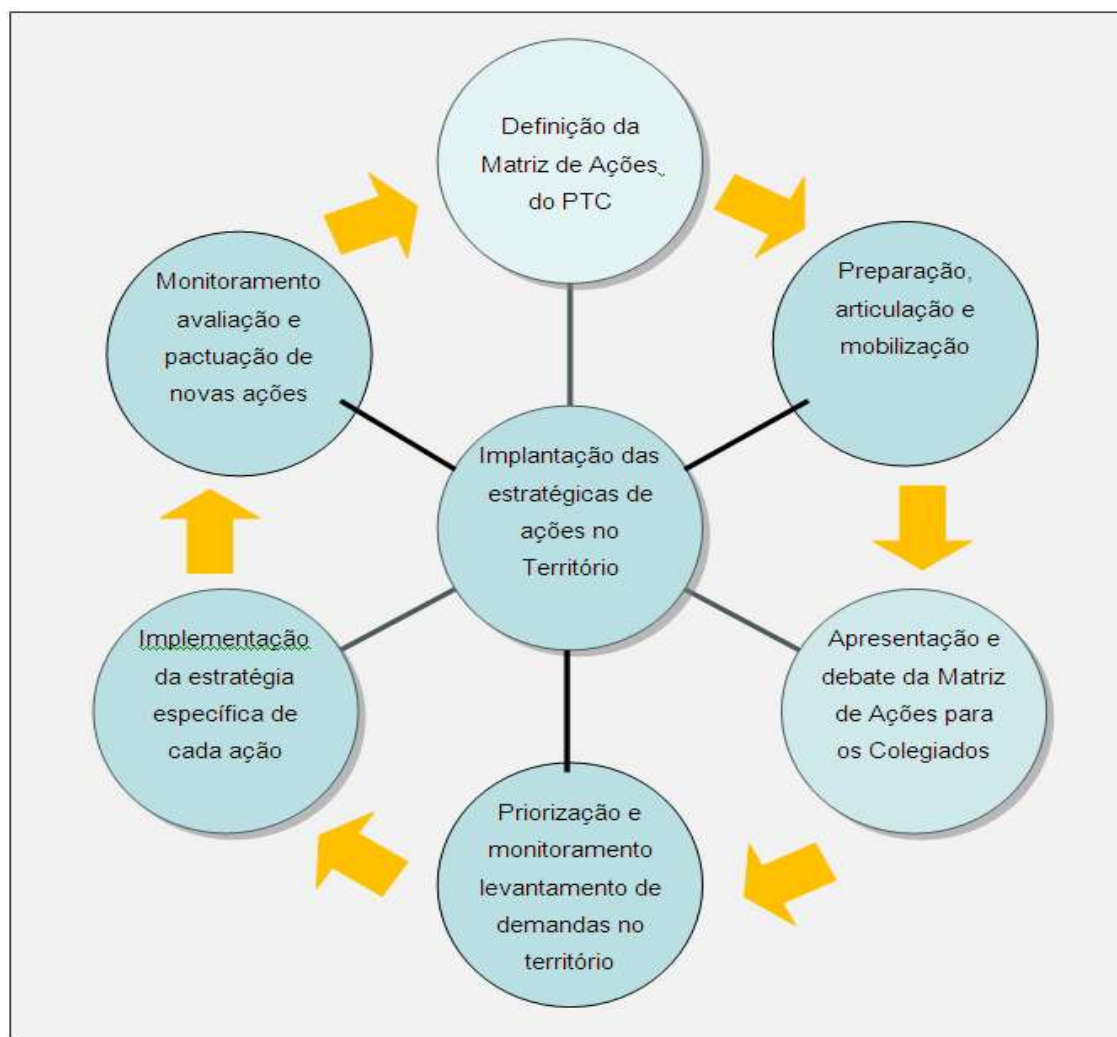
Assessores Territoriais	
Gestão Social	Inclusão Produtiva
<p>a) Assessoramento e acompanhamento da gestão social e gestão/efetivação do planejamento territorial;</p> <p>b) Elaboração e implementação do seu plano de trabalho específico;</p> <p>c) Articulação com atores territoriais para a implementação de suas atividades;</p> <p>d) Sessões de trabalho com o colegiado territorial, núcleo técnico, entidades parceiras e com articuladores em apoio à gestão social, ao planejamento territorial e ao funcionamento das instâncias de participação;</p> <p>e) Sessões com o Colegiado Territorial, em articulação com o Assessor Territorial para a Inclusão Produtiva e com o suporte técnico da equipe do Núcleo, para a criação da Matriz de Gestão Territorial do Plano Safra;</p> <p>f) Projetos que constam da agenda de trabalho do Colegiado Territorial, e que estejam relacionados ao Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2029) e/ou ao Programa Territórios da Cidadania com interface na área das políticas sociais;</p> <p>g) Levantamento, sistematização e registro de informações no Portal da Cidadania sobre os projetos integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania na área das políticas sociais, em articulação com o assessor territorial para a inclusão produtiva.</p>	<p>a) Assessoramento e acompanhamento, com foco na efetivação de políticas públicas, inclusão produtiva e dinamização econômica da agricultura familiar com base territorial;</p> <p>b) Elaboração e implementação do seu plano de trabalho específico;</p> <p>c) Articulação com atores territoriais para a implementação de suas atividades;</p> <p>d) Sessões de trabalho com o colegiado territorial, núcleo técnico, entidades parceiras e com articuladores em apoio à implementação de projetos com o suporte financeiros da SDT/MDA;</p> <p>e) Execução dos projetos que constam da agenda de trabalho do Colegiado Territorial;</p> <p>f) Sistematização de informações do PROINF, bem como dos seus efeitos na organização socioprodutiva territorial;</p> <p>g) Elaboração da Matriz de Gestão Territorial do Plano Safra;</p> <p>h) Metodologias de acompanhamento e avaliação da implementação de projetos de inclusão produtiva, com ênfase nos apoiados diretamente pelo MDA, tais como, PROINF, Pronaf, ATER, bem como no PAA e PNAE;</p> <p>i) Levantamento, sistematização e registro de informações no Portal da Cidadania sobre os projetos integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania na área da inclusão produtiva, em articulação com o assessor territorial para a gestão social.</p>

Fonte: Proposta de Projeto da UFPA enviado ao CNPq para criação do NEDETER, 2014.

De forma geral, o ciclo da gestão social nos Territórios da Cidadania (figura 12) tem início com a definição da Matriz de Ações anual, onde os Ministérios apresentam a oferta de programas de acordo com as demandas e valores de investimentos para cada um dos territórios. Em um segundo momento, ocorre a articulação envolvendo os Comitês de Articulação Estaduais (CAEs) e os Núcleos Diretivos dos Colegiados Territoriais com o objetivo de preparar e mobilizar os territórios para a realização da Plenária Territorial. Nesta são apresentadas e discutidas as ações do governo federal previstas na Matriz, debatidas e definidas as prioridades e detalhadas as estratégias de atuação segundo a situação específica

do Território. Um quarto estágio diz respeito à implementação das estratégias de cada ação. E por fim, a partir do monitoramento e avaliação dos resultados são feitas contribuições. Junto com essas ações também está em curso a implementação da Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra, abarcando para um novo ciclo (BRASIL, 2013).

Figura 12- Ciclo da gestão social nos Territórios da Cidadania



Fonte: Da Autora, 2015.

Atualmente, observa-se que a atuação do CODETER se dá, principalmente, de forma consultiva e menos deliberativo na definição das ações que devem ser executadas no território, pois essas ações já vêm definidas pelo governo federal por meio de seus ministérios, sendo organizadas nas “Matrizes de Ação” para cada Ano. Por exemplo, a Matriz de Ações para o Território Sudeste Paraense para o ano de 2014 - 2015 ressaltam a gestão social de três Programas: 1)

PRONATEC; 2) PNHR; e 3) Luz para Todos. Cada Programa possui um Guia para Orientar a Gestão Social por meio dos assessores territoriais.

1) O PRONATEC - O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi instituído em 26 de outubro de 2011 por meio da Lei nº 12.513, e tem como principal finalidade ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Seus objetivos são: I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2014).

2) O Programa Minha Casa Minha Vida, criado através da Lei 11.977 de 7 de Julho de 2009, e tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. E possui dois subprogramas (modalidades): O Programa Nacional de Habitação Urbana e o Programa Nacional de Habitação Rural. O PNHR é voltado para a população que vive no campo como os(as) agricultores(as) familiares e trabalhadores(as) rurais, ou que pertencem a comunidades tradicionais, e tem como objetivo construir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais, posses e em agrovilas, ou reformar as existentes .

Entre as suas diretrizes, estabelecidas pela Portaria 194/2013, podemos destacar: I - as unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica adotados para a região; II - os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional; III - atendimento à mulher responsável pelo domicílio; VII - atendimento às famílias

residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; VIII - atendimento a famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais; IX - atendimento a projetos que contemplem parâmetros de sustentabilidade ambiental; XI - atendimento aos agricultores familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, integrantes do Grupo de Renda I (BRASIL, 2014).

Esse público deve ter suas demandas por habitação organizadas por Entidades Organizadoras – EOs de caráter público (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação, quando houver), ou de caráter privado, como entidades representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas).

3) Em novembro de 2003 foi lançado, por meio do Decreto 4.873 de 11/11/2003, o Programa Luz para Todos com o desafio de acabar com a exclusão elétrica no país. O mapa da exclusão elétrica no país revelava, que as famílias sem acesso à energia estavam majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% delas com renda inferior a três salários-mínimos (BRASIL, 2014).

Para por fim a essa realidade o governo definiu como objetivo que a energia seja um vetor de desenvolvimento social e econômico dessas comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar. A chegada da energia elétrica facilita a integração dos programas sociais do governo federal, além do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento.

O público alvo do PNHR são os residentes do meio rural que ainda não tem energia elétrica em casa e não fizeram o pedido da luz, e desde que se enquadre nos critérios de atendimento do Programa, devem dirigir-se à distribuidora local para cadastramento. A solicitação será incluída no programa de obras das distribuidoras e atendida de acordo com as prioridades estabelecidas no manual de operacionalização do Programa e aprovadas pelo Comitê Gestor Estadual - CGE. O Programa foca o atendimento a: Famílias contempladas no “Plano Brasil Sem Miséria” e “Programa Territórios da Cidadania”; Comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas; Assentamentos rurais; Escolas públicas, postos

de saúde e poços d'água comunitários; Comunidades especiais, tais como minorias raciais, remanescentes de quilombos, extrativistas, indígenas etc; Pessoas domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário; A estratégia de gestão social nos Territórios da Cidadania, ira organizar um processo de captação dessa demanda junto às comunidades, sistematização e envio ao CGE, conforme a descrição mais a frente (BRASIL, 2014).

Essas ações prioritárias, já começaram a ser organizadas, desde outubro de 2014, para dar andamento aos encaminhamentos das demandas levantadas nas assembléias gerais, a fim de mobilizar os grupos técnicos, e planejamento das próximas atividades relacionadas às ações prioritárias da Matriz 2014 - 2015. Os Grupos técnicos são constituídos para realizar uma atividade já determinada, se caracteriza como orgânico, propositivo, consensual e provisório, deve unir competência e capacidade técnica, as decisões finais deverão ser socializadas e acordadas nas plenárias ou reuniões ampliadas.

Atualmente, os Grupos Técnicos que compõe o CODETER foram instituídos de acordo com as necessidades locais e programas discutidos: 1) Sistemas de Produção, Créditos e Agroecologia, 2) Infraestrutura e Economia Solidária e 3) Educação do Campo e Gestão Social, com seguintes objetivos e participantes:

Tabela 15- Grupos Técnicos que compõe o CODETER:

NOME DO GT	OBJETIVO	PARTICIPANTES
Sistemas de Produção, Créditos e Agroecologia	Sistema de produção antes da colheita Produção campestina, regularização ambiental, ecologia, ATER/ATES, créditos-Relação Índice Técnico	REDE ATER, INCRA (Pronaf) Mov. sociais, EMATER, SAGRI, Bancos BB, B/A, (Fórum da ATES, PRONAF)
Infraestrutura e Economia Solidária	Sistema de produção depois da colheita: Organização da produção, estocagem, escoamento, beneficiamento, agregação de valor, comercialização, feira,	FECAT, IFPA (Extensão) Mov. sociais, SEBRAE, CONAB, BB, Caixa Econômica, INCRA (Infraestrutura); (PROINF, PAA, PNHR, Luz para Todos)

Educação do Campo e Gestão Social	Capacitação técnica e negociação, gestão e captação de recursos Técnicos, monitores, Conselheiros,	IFPA, Rede-ATER Mov. sociais, FATA , INCRA (Ates) , (Equipe de articulação, PRONATEC Campo – MDA e ofertantes)
--	---	---

Fonte: Adaptada (Reunião realizada em 24/11/2014).

Com a formação dos grupos técnicos fica mais fácil delimitar os assuntos e discuti-los nas reuniões ampliadas, resultando em reuniões mais eficazes.

Os Colegiados Territoriais também possui papel fundamental na definição de suas prioridades de contratação de projetos para infraestrutura rural. As propostas apoiadas devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Além disso, os Colegiados possuem a atribuição de realizar a gestão social dos contratos. Para isto contam com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva que implementam a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra. Estes resultados posicionam Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)⁷ como importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar nos Territórios Rurais (BRASIL, 2014).

O CODETER vem realizando diversas discussões em torno da aplicação dos recursos e elaboração dos PROINF's se constitui a outra atividade que vem sendo acompanhada e debatida no CODETER. As Assembléias realizadas para debater os recursos dos PROINF são as que conseguem uma maior participação dos atores, principalmente do poder público, haja vista que as Prefeituras Municipais têm interesse na implementação de projetos de infra-estruturas produtivas que atendam as demandas da população dos seus municípios, capitaneando assim uma credibilidade política.

Portanto, o CODETER possui grande responsabilidade em incentivar a participação das coletividades locais, a fim de que seja estabelecido um espaço

⁷ A Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), é operacionalizada pela SDT/MDA, tem contribuído para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos Territórios. Por meio da parceria com estados e municípios, este têm apoiado a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2014).

pleno de debate sobre os diversos arranjos institucionais existentes no Território buscando a elaboração, implantação e operação de projetos e programas públicos estratégicos que promovam o desenvolvimento sustentável do território. Deve-se traduzir no esforço para manter determinado ritmo de desenvolvimento sociocultural, econômico e ambiental, o qual só será uma realidade e terá durabilidade se a pressão por diversas demandas estiverem em formato previsível e submetido ao controle do poder público.

Conceitualmente, a participação traz à tona a distância entre governantes e governados, a partir da população no exercício de seus direitos, sendo uma reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo, os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. A busca da inclusão social tornou-se uma luta por direitos de cidadania, de criação de forças, de valorização das diferenças, de reconhecimento da própria organização, de expressão de solidariedade e responsabilidade (SAYAGO, 2007).

O estabelecimento de mecanismos participativos no Brasil reflete a busca pela democratização do Estado, em uma estratégia de institucionalização de espaços. A partir do marco constitucional de 1988, os conselhos de direitos e de políticas públicas começam a se multiplicar no nível federal, estadual e municipal, com diferentes desenhos e trajetórias de funcionamento. A partir de 2003, conselhos e conferências nacionais se multiplicaram mais rapidamente (IPEA, 2010). Esse desenvolvimento recente traz desafios para efetivação desses espaços no processo de gestão de políticas públicas.

Nesse sentido, a participação, mais do que acatar deveres e direitos “decretados”, centraria sua força na tomada de decisões e na gestão local, agindo ativamente nos processos de desenvolvimento local. A estratégia da participação permite que as comunidades superem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser protagonistas de seu próprio bem-estar. Trata-se, de uma passagem de uma cidadania “decretada” para uma cidadania “conquistada” (SAYAGO, 2007).

Trata-se de uma reforma democrática do Estado e de sua administração pública, que estaria embasada na necessidade de estimular a participação dos diferentes atores (governamentais e não-governamentais), dando igual ênfase à

participação dos cidadãos na definição das condições de sua organização e associação.

Existem também algumas premissas básicas relativas à participação da sociedade civil das quais se destaca a participação da sociedade civil na esfera pública - via conselhos e outras formas institucionalizadas - não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos.

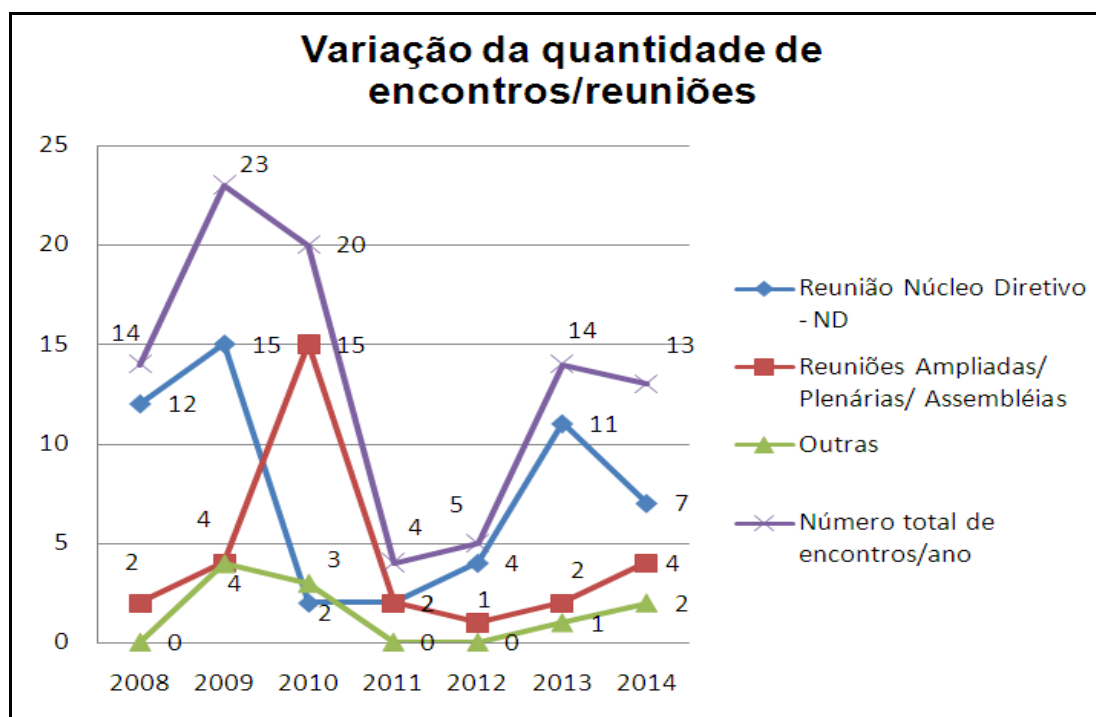
De acordo com os atores que compõem o núcleo diretivo do CODETER, atualmente, existe grande dificuldade para se obter de forma verdadeira debates territoriais, pois há grande ausência de novos atores nos debates e conseqüentemente, isso dificulta a ampliação do número de ações acompanhadas, ou seja, as instituições que representam historicamente compõem os espaços públicos de debate e não tem conseguido dar continuidade nas discussões acerca de políticas públicas voltadas à reforma agrária e agricultura familiar que ao longo de seu processo de implantação na região passaram por transformações/adequações às diversidades e especificidades locais, devido à participação dos movimentos sociais nestes espaços.

Sabe-se que cabe ao CODETER realizar encontros/reuniões em nível territorial, a fim de discutir políticas públicas, contudo, há grandes dificuldades de manter uma boa frequência como fora nos primeiros anos do PTC no território, principalmente no que diz respeito aos programas governamentais considerados de “menor” importância ou de menor interesse, pois não se tratam exatamente de repasses “diretos” de verba ou de crédito agrícola, como por exemplo: PRONATEC Campo, luz para todos, além dos encontros caracterizados como tentativas de fortalecimento dos espaços públicos de debate.

Neste estudo foi realizado uma análise qualitativa e quantitativa das ATAS das reuniões realizadas pelo CODETER tanto das reuniões do Núcleo Diretivo e das reuniões ampliadas e outros tipos de encontro a partir da implantação do Programa Território da Cidadania do Sudeste Paraense em 2008 até 2014. Nesta análise foram quantificado o número de encontros/reuniões, a variação do número de participantes e os níveis de participação das Instituições públicas e privadas e das organizações da sociedade civil.

No gráfico a seguir podemos observar a variação da quantidade de encontros/reuniões do núcleo diretivo, reuniões ampliadas e outros tipos de encontros os quais o CODETER realizou e esteve presente.

Gráfico 4- Variação da quantidade de encontros/reuniões do núcleo diretivo, reuniões ampliadas e outros tipos de encontros:



Fonte: Da Autora.

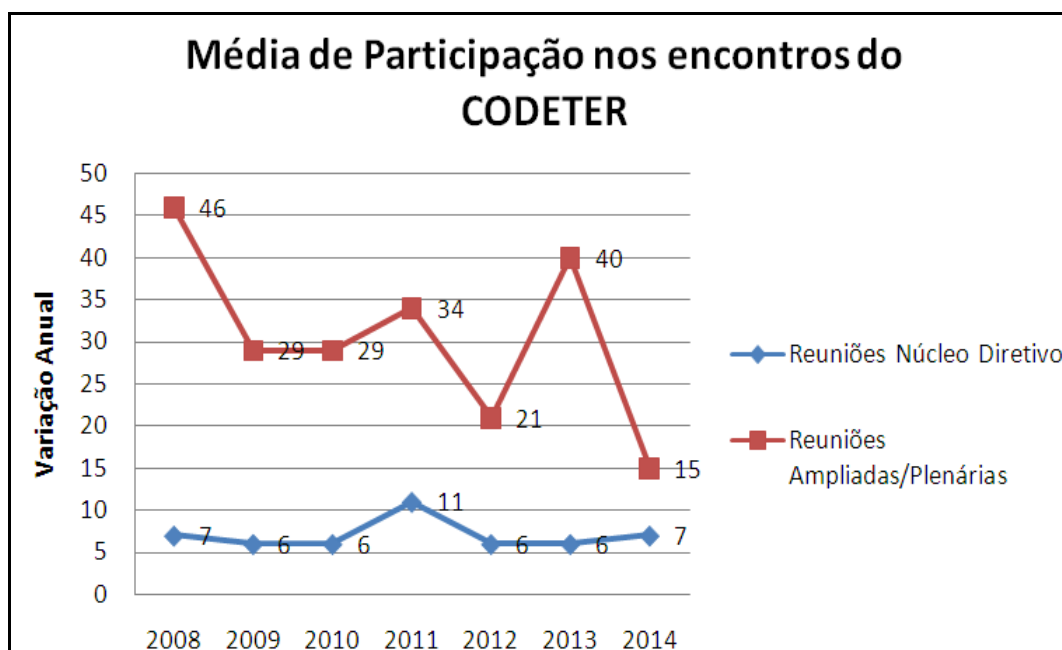
Essa variação nos mostra que a quantidade de reuniões do Núcleo Diretivo do CODETER é bem superior a quantidade de reuniões ampliadas, as quais trataram, principalmente, de reuniões de planejamento de atividades do núcleo diretivo e de reuniões ampliadas/plenárias e assembléias, e dos projetos do Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF). Durante esses sete anos de PTC no sudeste paraense houve o registro de 93 reuniões, totalizando 53 (cinquenta e três) reuniões do Núcleo Diretivo, 30 (trinta) reuniões ampliadas (plenárias, Assembléias e oficinas), e 10 reuniões diversas que o CODETER participou. O gráfico nos mostra que apenas no ano de 2010, foi que houve um número maior de reuniões ampliadas, pois neste ano houve a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável o qual foi necessário a realização de encontros em todos os municípios do território.

Além disso, podemos observar que nos anos de 2011 e 2012 houve uma queda brusca na realização das reuniões, neste período aconteceram apenas três

reuniões ampliadas e seis reuniões do núcleo diretivo os quais trataram basicamente dos recursos do PROINF e de planejamento, além da tentativa de atualização do regime interno do CODETER. Nos anos de 2011 e 2012 foram disponibilizados poucos recursos para o PTC em todo o país. Outro fator importante a ser resgatado, é que nesses dois anos o Território não contou com o apoio de entidades de assessoria e de articuladores territoriais, dificultando assim a realização das reuniões e articulação entre os órgãos municipais, estaduais e federais, movimentos sociais com o CODETER.

Entre os anos de 2008 e 2014 a média do número de participantes nas reuniões do Núcleo diretivo em cada ano foi de aproximadamente 7 pessoas e de 31 pessoas nas reuniões ampliadas, sendo que se somarmos o número total de participantes nas reuniões ampliadas durante os anos de 2008 a 2014 temos aproximadamente 972 participantes, sem discriminar instituições públicas e privadas, movimentos sociais e outras formas organizações civis, nesse contexto o ano de 2010 se destacou, pois houve a participação de aproximadamente 439 pessoas, as quais participaram das oficinas para elaboração do PTDRS, como é descrito no capítulo anterior. O gráfico 10 abaixo nos mostra a média do número de participantes das reuniões do núcleo diretor e das reuniões ampliadas, em cada ano.

Gráfico 5. Média de participantes nas reuniões do Núcleo Diretivo e das Reuniões Ampliadas.



Fonte: Da Autora.

O gráfico 10 nos mostra que o ano de 2011, apesar de poucas reuniões realizadas fora o ano que obteve um maior número de pessoas nas reuniões do núcleo Diretivo. E no que diz respeito às reuniões ampliadas, os anos de 2008 e 2013, foram os anos que concentraram o maior número de participantes 46 e 40 respectivamente, apesar de terem ocorrido apenas duas reuniões ampliadas em cada ano. No ano de 2014 ocorreu uma queda brusca quanto à média do número de participantes nas reuniões ampliadas deixando evidente alguns entraves que o CODETER vem enfrentando desde sua criação e que foram também relatados em ATAS no ano de 2010 e nas reuniões recentes, os quais dificultam a realização de debates territoriais com devida qualidade e validade, como por exemplo:

- Convites das reuniões ampliadas enviadas de última hora – o envio dos convites deve ser enviado com maior antecedência possível, pois os representantes dos municípios e conselhos, instituições públicas e privadas, e movimentos sociais precisam se programar para poder participar de uma reunião, devido à distância entre os municípios do território e a necessidade de solicitação de recursos para viagens realizadas, geralmente, ao município de Marabá;

- Falta de comunicação entre Prefeituras, conselhos municipais e o CODETER. Essa falta de comunicação dificulta a divulgação dos encontros e transferência de informação entre as entidades;

- Busca de estratégias para aumentar a participação;

- Poucos representantes dos órgãos públicos nas reuniões do núcleo Diretivo;

- Ausência de dados atualizados sobre os projetos de infraestrutura existentes, andamentos de programas e políticas públicas no território e necessidade de atualização de dados a cada seis meses;

- Falta de interesse em participar dos debates sobre diversos programas – prefeituras e algumas instituições priorizam as reuniões e ações quando o debate é sobre acesso a recursos financeiros;

- Sobrecarga de tarefas a poucos membros do Núcleo diretivo;

- Falta de identidade territorial dos atores sociais, por ser um território em formação;

- Coletividades com relações e propósitos contraditórios;

Segundo Emmanuel Wambergue, mais conhecido como “Mano”, “uma das grandes dificuldades nos debates e no acompanhamento do plano é a ausência dos representantes do poder público federal, estadual e municipal nas plenárias territoriais”. A ausência desses representantes nos espaços de discussão e de definição das ações territoriais, assim como a construção de projetos ao nível do território, prejudica a implantação e o acompanhamento das ações, haja vista que as entidades dos movimentos sociais não podem ser proponentes de projetos apenas as instituições públicas.

Os membros do CODETER afirmam que há grande necessidade de buscar mais parcerias, a fim de reestruturação e atualização do colegiado territorial e do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste do Pará.

De acordo com Doris Sayago (2007), o princípio da participação enfrenta diversas dificuldades de aplicação, pois se trata de conflitos de comportamentos, atitudes e visões influenciados por uma cultura organizacional baseada na hierarquia e na verticalidade. Ainda que a abordagem territorial esteja rompendo com a incapacidade das políticas rurais do passado, uma lista de empecilhos emerge como sinais de alerta:

- i. A falta de socialização e promoção das atividades realizadas pelos diferentes órgãos públicos e privados de abrangência territorial;
- ii. A replicabilidade de ações e projetos direcionados ao desenvolvimento rural sustentável ou a falta de complementaridade entre eles;
- iii. A falta de interface entre os inúmeros programas e projetos de âmbito territorial;
- iv. A “dança das cadeiras” de gerentes, coordenadores e secretários por força da política partidária;
- v. As dificuldades burocráticas de repasse de recursos federais, estaduais e municipais para execução das ações territoriais;
- vi. As dificuldades burocráticas para a assinatura de convênios e parcerias entre instituições governamentais e prestadoras de serviços, entre ministérios e secretarias;
- vii. A falta de definição dos beneficiários das ações territoriais ou a concentração em apenas um segmento destes;
- viii. A falta de acompanhamento das ações realizadas no território;
- ix. A falta de assistência técnica enquanto ação geradora de cidadania;
- x. A falta de sistemas de avaliação qualitativa interna à gestão territorial no âmbito das instituições responsáveis;
- xi. A duplicação de funções ou indefinição dos papéis das lideranças territoriais;
- xii. A falta de autonomia nos processos de decisão das equipes responsáveis de projetos de âmbito territorial;
- xiii. A baixa articulação entre municípios que compõem o território ou concentração das ações em poucos;

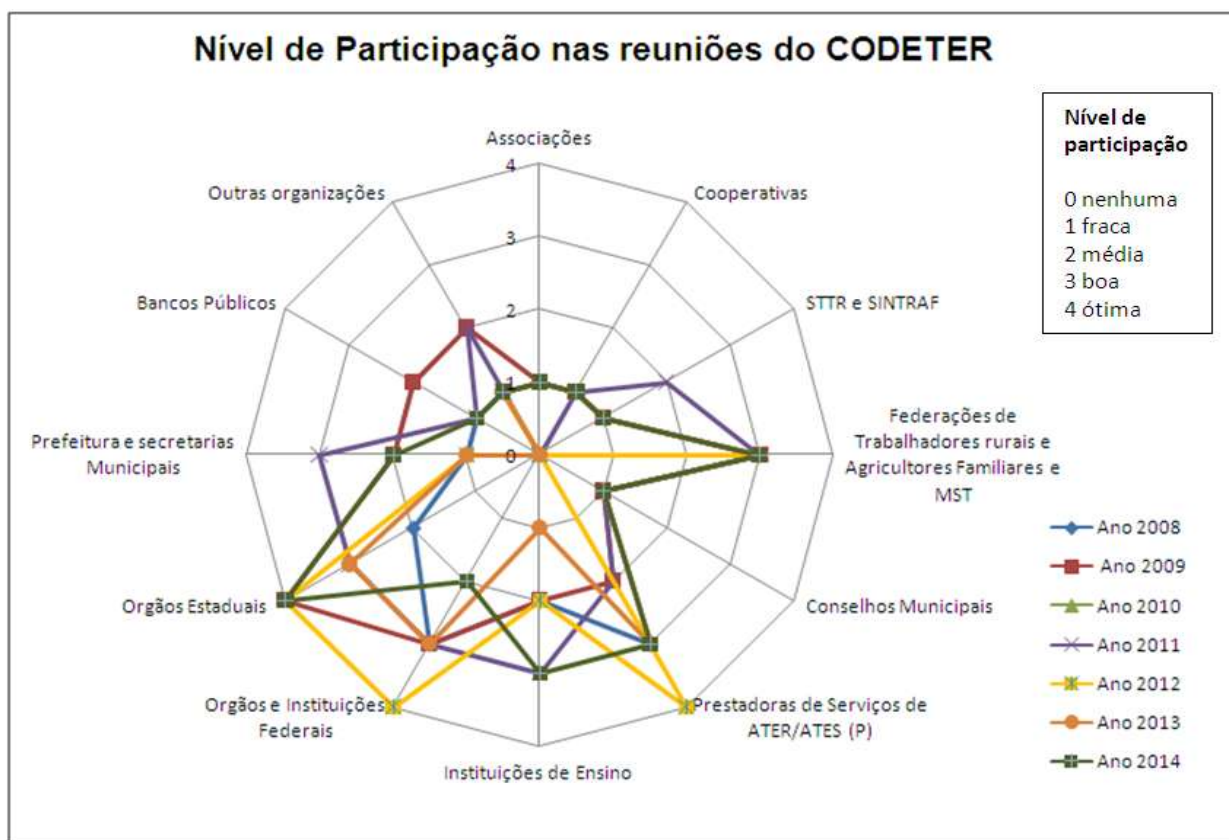
xiv. A multiplicação de diagnósticos e estudos cujos resultados não foram repassados nem validados entre os beneficiários (SAYAGO, 2007).

Observados os empecilhos e buscando entender resolvê-los, podem melhorar a gestão social do território e conseqüentemente aumentar o grau de acertos em prol do desenvolvimento rural sustentável.

O gráfico 11 a seguir mostra os níveis de participação das entidades nos encontros/reuniões, tanto do núcleo diretivo quanto das reuniões abertas. Esses dados foram retirados das listas de presença anexas as ATAS de cada reunião. Para facilitar a apresentação dos resultados foi realizado agrupamentos a partir do tipo de entidades que participam dos debates territoriais, como: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRI), Empresa de assistência Técnica Rural (EMATER), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar (FETRAF), Federação das Cooperativas do Araguaia-Tocantins (FECAT), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), Movimento e Cooperativa Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB/CIMQCB).

As participações das diversas entidades influenciam diretamente no nível e no poder de decisão e debate no CODETER no âmbito territorial, a partir do momento que se considera os interesses de cada entidade. No Gráfico 11 não foram contabilizados os dados de participação do ano de 2010, pois neste ano as reuniões concentraram-se na elaboração do PTDRS por meio de oficinas nos 14 municípios, e não foi possível ter acesso as listas de presença de cada oficina.

Gráfico 6- Níveis de participação das entidades nos encontros/reuniões:



Fonte: Da Autora.

Como observamos no Gráfico 11 os órgãos estaduais e federais como a EMATER, SAGRI, INCRA e MDA possuem grande importância nos processos decisórios por participarem ativamente das reuniões, com variação entre os níveis média e ótima durante os anos de existência do PTC, o mesmo ocorre quando se quantifica a participação das prestadoras de serviço de ATER/ATES (empresas privadas) as quais participam ativamente por meio de representantes da Rede ATER Pará.

Observamos que nos anos de 2011, 2012 e 2013 ocorreram às principais quedas nos níveis de participação, principalmente das entidades civis organizadas, MST, FETRAF, FECAT, FETAGRI, STTR, SINTRAF, Cooperativas e Associação de produtores rurais e agricultores familiares, e os Conselhos municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, prejudicando a qualidade dos processos decisórios.

A realidade atual se difere da construção histórica do território o qual se deu por meio de uma série de espaços públicos de debate para pensar e/ou

coordenar políticas públicas, atualmente o que acontece é um esvaziamento desses espaços, especialmente pela ausência dos movimentos sociais, ou seja, a política de desenvolvimento territorial não tem conseguido aproximar novos atores nos debates e assim ampliar o número de ações acompanhadas, como também não tem conseguido dar continuidade nas discussões acerca de políticas públicas voltadas à reforma agrária e agricultura familiar que ao longo de seu processo de implantação na região passaram por transformações/adequações às diversidades e especificidades locais, devido à participação dos movimentos sociais nestes espaços (PIRAUX et al., 2013).

Outro ponto importante que o gráfico nos mostra é a baixa participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável em todos os anos do PTC do Sudeste Paraense, essa situação se dá por diversos fatores como: falta de comunicação entre conselhos e o CODETER; o funcionamento dos CMDRS que compõem o território é desigual, além da distância entre os municípios que é sempre relatado como uma dificuldade para participação num determinado encontro/reunião.

Em visita a alguns municípios nos anos de 2013 e 2014, conversamos de forma informal com alguns atores, e ficara evidente o quadro desigual de existência e atuação dos conselhos municipais. Em Brejo Grande do Araguaia, por exemplo, Francisca assistente social do município afirma que “no município existe diversos conselhos (saúde, merenda escolar, meio ambiente, desenvolvimento rural, entre outros), contudo, só no papel, atuar que é bom nada”.

Essa realidade também foi encontrada em outros municípios como Nova Ipixuna e Palestina do Pará. Diferentemente dessa realidade, as secretárias de assistência social dos municípios Piçarra e Bom Jesus do Tocantins afirmam que em seus municípios existem os diversos conselhos (meio ambiente, saúde, educação do campo, merenda escolar, segurança e o CMDRS) que se caracterizam como bem atuantes. Ou seja, existem diversos conselhos, mas poucos atuam eficientemente. Nestas visitas evidenciamos que existem conselheiros municipais que nunca ouviram falar no Programa Territórios da Cidadania e muito menos no CODETER.

Segundo membros do CODETER, com auxílio dos Assessores territoriais, em maio e junho de 2014 foi realizado uma “rodada” pelos municípios, como o objetivo de realizar um diagnóstico sobre a existência e atuação dos CMDRS, nesta “rodada” o PTC e o CODETER foram apresentados aos conselheiros e foi

esclarecido a importância dos CMDRS nos debates territoriais, além de se caracterizar como uma forma de estreitamento da relação existente entre os municípios e o CODETER.

Após a Constituição Federal de 1988 houve uma grande multiplicação de conselhos estaduais e municipais, em diferentes setores, como educação, saúde, infância, meio ambiente, desenvolvimento rural, entre outros, com o objetivo de criar canais de participação dos diferentes atores sociais (Sayago, 2007). No entanto, o processo de descentralização na gestão dos recursos públicos ainda encontra obstáculos no seio das próprias localidades, inibindo o fortalecimento dos mecanismos de representação/participação. Segundo Martins (2009):

“Os conselhos são formados por representantes de associações de produtores, cooperativas agrícolas, sindicatos rurais do setor agroindustrial, prefeituras e por integrantes de universidades e colégios técnicos agrícolas. Cabe a esses conselhos propor diretrizes e fornecer subsídios para a formulação da política de desenvolvimento econômico regional, promovendo prioritariamente a integração dos vários agentes regionais ligados ao agronegócio. Para o cumprimento desses objetivos no nível local, os conselhos regionais interagem com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, também integrantes do organograma institucional da Secretaria de Agricultura do estado”.

Observa-se, atualmente, que em municípios com uma presença e atuação mais constante dos conselhos e dos movimentos sociais fica garantido a representação da sociedade civil na composição dos conselhos. Porém, em alguns casos são os prefeitos e/ou seus secretários que acabam por deliberar, dar o aval final, sobre as questões em debate, aplicação de recursos e investimentos nos municípios, mantendo o seu domínio. Também há casos que os prefeitos municipais preferem buscar ou articular recursos para seus municípios via suas bancadas no Estado e/ou em Brasília.

A partir do diagnóstico apresentado, percebeu-se também nos municípios que a organização dos Conselhos vem se pautando muito mais por uma dimensão normativa (porque as políticas públicas obrigam os municípios a criá-los), do que pela efetiva participação na gestão social colegiada do poder público.

Portanto, trata-se de uma situação de grande facilidade para criar os Conselhos, mas bastante difícil colocá-los em operacionalidade, e um dos elementos que mostram isso é o fato de que os gestores públicos muitas vezes fazem a gestão isolada do conselho, sem fortalecer a representação pública da sociedade civil, e

sem objetivar uma maior ampliação da gestão social. Isso mostra que há uma dinâmica no Território que vai à contramão a partir do que a política pública nacionais preconiza para o funcionamento desses Conselhos.

Em termos de participação social, a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, em sua elaboração formal, indica a possibilidades de diálogo entre diferentes grupos sociais acerca dos temas de ruralidade, descentralização da gestão do território e do meio ambiente (MARTINS, 2009).

Duarte e Sayago (2006) apontam algumas problemáticas dos Conselhos, apesar destes representarem inegável avanço no processo de gestão compartilhada:

- Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são criados apenas para atender as exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tornando-se instâncias de decisão apenas sobre o uso de recursos e não momentos de reflexão sobre as reais problemáticas e potencialidades locais;

- Eles não conseguem expressar uma dinâmica local significativa, uma vez que em municípios rurais pobres e com baixa densidade populacional, as chances de se construir processos inovadores de desenvolvimento são reduzidas, sendo poucos os que conseguiram iniciar um trabalho propulsor de transformações locais;

- Esses conselhos ficam restritos à visão tradicional da promoção do desenvolvimento, com ações que se restringem aos limites administrativos dos municípios e da agricultura, contrariando a perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável cada vez mais fortalecida no âmbito das políticas públicas brasileiras; - eles apresentam baixa capacitação técnica e formação, tanto dos conselheiros como dos técnicos que elaboram os planos de desenvolvimento municipal, bem como pequena participação dos agricultores e de outros setores da sociedade civil na definição de propostas;

- Mostram fragilidade na articulação com outras institucionalidades e com atores fundamentais para o desenvolvimento rural territorial, caracterizando o processo de descentralização como não democrático, centralizador, e, em alguns casos, como legitimador das relações de poder já existentes.

Emmanuel Wambergue em reuniões sempre destaca a importância dos conselhos municipais e afirma que “o CODETER só terá força quando os conselhos municipais realmente existirem e atuarem efetivamente”.

No dia 12 de fevereiro de 2015, houve uma reunião do Núcleo diretivo para elaborar o novo planejamento das atividades e compromissos do CODETER para o ano de 2015, entres os pontos discutidos e encaminhados estão:

- Divulgar o CODETER nos municípios para incentivar a participação, principalmente dos Conselhos Municipais (de Desenvolvimento Rural Sustentável, Saúde e Educação) nas Assembléias e reuniões ampliadas;

- Atualizar o PTDRS buscando fazer assembléias em cada município para elaborar as diretrizes de ações do novo Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário do território;

- Discutir os Programas e políticas públicas em cada município com o objetivo de levantar demandas e divulgá-los;

- Buscar os dados (quantificação) de cada programa, a fim de subsidiar as discussões nos municípios;

- Fazer a adequação do regimento Interno do CODETER de 2010, o contém mais de 90 entidades participantes, e representantes de cada município (10 representantes de cada município “teoricamente”). Essa necessidade de adequação se faz, pois a maioria das entidades membros não participa dos debates territoriais e outras não existem mais. Na teoria o CODETER tem mais de cem membros participantes, mas a realidade é bem diferente.

No mesmo dia foi realizada a posse do novo presidente do CODETER, Ilker Morais Ferreira, o qual manteve o compromisso de realizar as atividades planejadas e facilitar a integração territorial por meio de diversos debates e parcerias a serem realizadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2003, o governo federal iniciou um projeto político nacional que fomentou as discussões sobre um tema adormecido, para redefinir as bases teóricas e conceituais do planejamento e gestão das políticas de intervenção nos territórios, primando pelo princípio da descentralização das tomadas de decisão entre o governo federal, estadual e municipal, e atrelado a democratização dos processos políticos, considerando a participação da sociedade civil organizada, indicando o caminho para o uso mais racional do espaço, por meio do ordenamento territorial e gestão social, a fim de buscar um desenvolvimento sustentável.

Em seguida, uma série de discussões, acerca do tema foi disseminada, primeiramente de forma macro, por meio do Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e paralelo, nas regiões brasileiras, desencadeando nas escalas regionais e territoriais, entre elas, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), influenciando diretamente nas diretrizes de ação dos Planos regionais e territoriais do Estado do Pará. Assim, registrou-se o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, a partir do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o qual em 2008, 60 desses territórios rurais passaram a ser territórios da cidadania, e em 2010 mais 60 territórios aderiram o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Como observamos, o Programa Territórios da Cidadania é uma política que visa combater as desigualdades sociais, intensificando e direcionando políticas públicas às populações rurais como os agricultores familiares, assentados de reforma agrária, trabalhadores rurais assalariados, quilombolas e indígenas. Visa envolver os diversos ministérios, órgãos e instituições do governo federal, sobretudo, nos projetos de desenvolvimento territorial rural sustentável, contudo percebemos que ainda há pouco envolvimento ou mesmo indiferença de diversos ministérios e órgãos públicos quanto à sustentação do programa, sobrecarregando responsabilidades ao MDA e a SDT, o que dificulta as discussões em parceria com diversas organizações, reduzindo a importância do PTC diante o poder público e da sociedade civil, além de dificultar a realização do objetivo de incluir no

desenvolvimento rural as diversas áreas do governo como as referentes à educação, saúde, comunicação, entre outras.

Do mesmo modo, constatou-se que o Programa Territórios da Cidadania tem como pressuposto promover o desenvolvimento por meio de uma abordagem territorial, com o objetivo de estender as relações entre as gestões municipais, estaduais, nacional e com a sociedade. Entretanto, essas relações, que previam ser estabelecidas horizontalmente têm sido pautadas pelas ações já ofertadas pelo governo federal, de forma quase obrigatória, as quais não deixam de ser também ações prioritárias para o território, mas que poderiam passar por um processo de gestão ainda mais democrático, a partir da participação das coletividades locais, que infelizmente se apresenta como outro problema para a gestão territorial horizontalizada, por apresentarem divergências de interesses e ausência nos espaços públicos de debate.

A abordagem territorial além de enfatizar participação social e a democratização da gestão do espaço, busca efetivar uma política de desenvolvimento territorial, valorizando as múltiplas escalas de poder e da descentralização política, e as multidimensionalidades social, cultural, econômica e a ambiental, considerando e relacionando diferentes escalas espaciais de poderes e o empoderamento como exercício de apropriação das condições de vida que produzem o espaço.

Essa abordagem, constituindo - se, como um grande desafio no Território do Sudeste Paraense pela constituição história da agricultura familiar, da agricultura patronal e da mineração/siderurgia, e de conflitos ainda muito recentes, prejudicando a realização do que é indicado nos Programas de Desenvolvimento Territorial/Programa Territórios da Cidadania, “o consenso”, a construção de um Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável negociado entre os diferentes setores sociais, a qual se constitua em um documento, o qual deveria buscar concordância com os planos plurianuais dos municípios, para evitar diversas divergências no PDTRS que tenha como consequentemente a promoção do desenvolvimento sustentável do território. A localização geográfica do território induz trajetórias e dinâmica territorial específica, que tem impacto direto no funcionamento e no desempenho do PTC.

De fato, a ideia de territorialização da ação pública envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem os territórios, sobre o quê há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso (FAVARETO, 2010).

Neste estudo, consideramos que o desenvolvimento sustentável se trata de um processo participativo que traz visão de coletividade e uso prudente de todos os seus recursos naturais e humanos, a partir possibilidade de mobilizar as coletividades e incentivar a participação não só de técnicos de programas públicos de desenvolvimento, como também a participação dos seus beneficiários, a fim de reforçar a relação entre a eficácia de políticas de desenvolvimento e a participação democrática ativa, ou seja, essa noção de desenvolvimento perpassa vários domínios, várias posições, envolvendo distintos atores, diferentes agências, o qual perpassa por diversas áreas do conhecimento.

De acordo com Barreto e Khan (2006) a nova concepção de desenvolvimento sustentável traz em si alterações fundamentais que enfatizam a complementariedade do processo, com ênfase na melhoria de qualidade de vida, consumo real “per capita”, diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdades, elevação das condições de saúde, educação, moradia etc.

Neste sentido, o CODETER busca a inclusão gradual de outros segmentos da sociedade, antes deixados à margem do debate das políticas públicas (indígenas, mulheres, jovens, quilombolas, e outros), e a integração de outros segmentos (saúde, educação) nas discussões, a fim de fortalecimento.

Este trabalho buscou fazer um levantamento dessas bases conceituais como propósito de identificar o contexto de reforma do Estado, que culminou, em 2008, na inserção do Território Sudeste Paraense no PTC, e em 2010 a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste Paraense, instrumento territorial que serviria como uma guia para as intervenções territoriais.

Após análise do PTDRS do Sudeste do Pará, e entender como se deu a participação da sociedade civil organizada, por meio do CODETER, constatou-se que, foram posta em prática durante o planejamento das ações do Plano de forma coerente e construtiva, pois houve uma participação efetiva das coletividades locais, representada por diversos segmentos da sociedade, por meio de consultas locais em cada município, para identificar as prioridades de ação, que posteriormente, o

documento foi validado de forma paritária. Ou seja, considerou as peculiaridades locais e os anseios da população, caracterizando-se de forma construtiva e positiva o planejamento, entre os envolvidos. Logo, o CODETER deve ser considerado como um espaço territorial de debate e de definições de prioridades, onde as demandas são qualificadas e pautadas pela sociedade.

No período de 2008 a 2013 o colegiado de desenvolvimento, criado para demandar, fiscalizar e gerenciar essas estratégias, não tiver condições operacionais de acompanhar o Plano, pois não tinham recursos para viagens e para articular as plenárias de discussão, dificultando o acompanhamento das ações previstas no Plano e execução do mesmo. Portanto, o CODETER não tem conseguido cumprir seu papel no Território com a devida eficiência, pois não estava conseguindo acompanhar as principais ações ligadas agricultura familiar: o PRONAF; os investimentos em infraestruturas; e a educação do campo, por falta de repasse de informações das prefeituras e outras entidades públicas e privadas. Contudo, a partir do ano de 2014 essa realidade vem mudando, por meio das atividades desenvolvidas pelo núcleo diretivo e principalmente pelos assessores territoriais, os quais vêm acompanhando de forma mais efetiva os investimentos do PROINF e de assuntos relacionados à reforma agrária, os quais atualmente estão sendo convidados para os debates de criação de assentamentos rurais.

As maiores dificuldades do CODETER em conseguir acompanhar a execução das ações territoriais e fomentar o debate das mesmas são: a falta de infraestrutura física própria e humana, pois depende de espaço na SAGRI, INCRA e UNIFESSPA para realizar reuniões, e a participação é voluntária e gratuita, sendo que todos os membros do núcleo diretivo são representantes de entidades dos movimentos sociais e do poder público e, portanto, possuem atividades nestas instituições, não podendo dedicar-se apenas ao colegiado, na mesma situação encontram-se os assessores territoriais; há um grande desconhecimento do Programa Territórios da Cidadania entre o público alvo dessa política.

A grande rotatividade dos membros nas plenárias também se torna outro entrave, o que dificulta a continuidade dos processos, concentrando-se, então, na mão de algumas pessoas encarregadas de todas as tarefas, assim como a dificuldades na comunicação interna nos colegiados e dentro de cada instituição é problemática. A participação dos movimentos sociais e dos agricultores familiares

nas reuniões ampliadas também foram frequentemente baixas, apesar de sabermos que a sociedade civil organizada tem um papel importante nas estratégias de planejamento, gestão e implementação das diretrizes do plano e levantamento de demandas para receber políticas públicas, devido sua base local ser articulada, representativa e conhecedora de sua realidade.

Outro elemento importante, abordado por diversos autores é a falta de um marco jurídico para os CODETER's, o qual se caracteriza como um grande entrave (MIRANDA; TIBURCIO, 2012), por se traduzir em uma fraqueza dos recursos disponíveis e a falta de continuidade da ação pública (com relação à dependência às mudanças de governo). Nesse sentido, a criação de uma institucionalidade formal e a facilitação do financiamento dos projetos são indispensáveis (DELGADO; LEITE, 2010), o que supõe inovações sociais e institucionais (PIRAUX; BONNAL, 2011).

Podemos perceber, por meio da análise das ATAS que a maioria das discussões e reuniões do CODETER estavam focadas, principalmente, nas questões do PROINF e na dificuldade de estruturação do núcleo diretivo. Outro ponto importante relatado pelos membros do CODETER é a falta do funcionamento da rede estadual dos colegiados, que nos parece um espaço importante para dialogar, compartilhar ideias e experiências, e construção de propósitos.

De acordo com Carvalho (2012), para evitar diversos entraves, é necessário primeiro, repensar como se dá a comunicação interna e o envolvimento dos agricultores e produtores rurais, facilitando a apropriação, pela base, dos princípios de desenvolvimento territorial e gestão social. O papel das organizações de ATER e de serviços é importante neste sentido. Segundo, melhorar a capacidade de diálogo, o qual passa pelo melhoramento dos processos de animação. Além desses pontos, faz-se necessário entender todo o contexto histórico e geográfico do território, o arranjo institucional e a experiência da gestão local participativa, para poder buscar solucionar os diversos entraves que dificultam a eficácia das ações referentes ao PTC.

Como mencionado, é fundamental que participem dos colegiados territoriais representantes das três esferas da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil. A participação ampla, de diferentes segmentos da sociedade pode garantir maior eficácia aos projetos territoriais, destacando-se a importância da atuação dos conselhos municipais, principalmente os Conselhos municipais de

Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que por sua vez não conseguem acompanhar os debates territoriais e em muitos casos nem mesmo se estruturar, alguns só existem no “papel”.

A realidade atual do Território Sudeste do Pará confronta sua construção histórica por meio de uma série de espaços públicos de debate para pensar e/ou coordenar políticas públicas, principalmente as voltadas para o campo, que contavam com a participação dos movimentos sociais, entidades de assessoria e poder público, os quais questionavam e pensavam a execução das políticas visando o desenvolvimento da agricultura familiar e a execução da reforma agrária. Atualmente o que acontece é um esvaziamento desses espaços, especialmente pela ausência dos movimentos sociais e sindicatos.

Atualmente, percebe-se que algumas ações prioritárias do plano estão sendo executadas, principalmente, o que tange aos serviços de melhoria na infraestrutura principalmente de estradas e serviços de saneamento ambiental, contudo centralizados nos centros urbanos, houve também a expansão dos programas de capacitação profissional como o PRONERA e o PRONATEC campo, além da entrega de maquinários às prefeituras com até 50.000 habitantes, por meio do Programa de Aceleração do crescimento II (PAC II), com objetivo de melhorar a infraestrutura de estradas e vicinais na áreas rurais.

Esse estudo, somente, foi possível, através do acompanhamento participante da atuação do CODETER do Sudeste Paraense, o que possibilitou acompanhar o esforço do núcleo diretivo na busca de realizar os debates e mobilizar as coletividades locais, contudo, muitas vezes sem êxito, mas foi possível perceber que existe a persistência de transformar o CODETER em um real espaço público de debate. Logo, foi possível selecionar depoimentos com maior propriedade e veracidade. Essa vivência junto do colegiado territorial, proporcionou um maior entendimento da dinâmica da gestão participativa tratada pelo PTC, identificando entraves, questões burocráticas e diversos dilemas, os quais dificultam a superação das desigualdades sociais e da pobreza, e conseqüentemente um desenvolvimento rural sustentável, como se propõe.

Portanto, o programa Territórios da Cidadania corresponde a uma política necessária para o Território Sudeste Paraense, pois incentiva a gestão social do território, a partir da organização e participação das coletividades locais,

proporcionando-as infraestrutura para o seu funcionamento e a oportunidade de intervir sobre os rumos da ação do Estado, democratizando o acesso a direitos básicos. Contudo, ao analisar um cenário do território sudeste paraense podemos observar que esta política pública ainda apresenta-se pouco significativa para superar o modelo desenvolvimentista e desigual do território, portanto, não está sendo dada a devida importância, tanto pelos movimentos sociais quanto por diversos órgãos públicos, pois se trata de um território em formação e com muitas forças e interesses contraditórios, dificultando a obtenção de resultados realmente eficazes e a promoção do desenvolvimento rural sustentável do território.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v.15, n. 43, p. 121-140, 2001. Disponível em:< <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1142.pdf>>. Acesso em: jan de 2015
- ABRAMOVAY, R. **Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte**. Fortaleza: IICA-SDT, 2003.
- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. **O Processo de constituição de territórios rurais**. 1. versão. São Paulo: FIPE, 2006.
- ARENDT, H. **Da violência**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.
- ANDRADE. M. M. de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- BARRETO, R. S. C; KHAN, A. S. Capital social e qualidade de vida dos assentamentos do município de Caucaia – CE. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL–SOBER, 44., Fortaleza, 2006. **Pôster**. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/3631/1/2006_eve_rsbarreto.pdf. Acesso 20 de jan de 2015.
- BECKER, B. Síntese do processo de ocupação da Amazônia – lições do passado e desafios do presente. In: BRASIL. **Causa e dinâmica do desmatamento na Amazônia**. Brasília: MMA, 2001. p. 5- 28.
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BECKER, B. K. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: OFICINA SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 2003, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005. Parte 2. p.71-78.
- BELEI, R. A. et. al. O Uso da entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. **Caderno de Educação FaE|PPGE|UFPel**, Pelotas, n. 30, p.186 – 199, 2008.
- BENCHIMOL, S. **Amazônia, formação social e cultural**. Manaus: Valer, 1999.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa [do] Brasil. Promulgada em 05 de Out de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. Decreto, 25 de Fevereiro de 2008. Institui o **Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências**. Disponível em: http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/Decreto_de_25_03_2008_-

_Institui_o_Programa_Territorios_da_Cidadania.pdf. Acessado em: 13 de novembro de 2013 a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005a. (Documentos Institucionais, 2).

_____/MDA/CONDRAF. **Plano estadual de desenvolvimento rural Sustentável e solidário**. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO, 2., 2013, Belém. **Anais...** Belém, 2013b

_____/MDA - Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Sistema de gestão estratégica**. Brasília,DF: SGE/SDT/MPEG. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em nov 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Sudeste paraense**. Marabá, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional (MI). Para pensar uma política de ordenamento territorial. In: OFICINA SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 2003, Brasília,DF **Anais...** Brasília,DF: MIN. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005b.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília,DF: MMA, 2008.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. (coord.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável .v.14. Brasília: IICA, 2011.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S. et al. (ed.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009. p. 63-92.

BROSE, M. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999. 347 p.

BUARQUE, S. C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CARVALHO FILHO, J. Política Agrária do Governo FHC: desenvolvimento rural e a nova Reforma Agrária. In: LEITE, S. (Org.). **Agricultura e Políticas Públicas no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 193 – 224 p.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política**. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, F. N. de, SIMÕES, A. V. **A Criação do Território do Sudeste Paraense: um Estudo Sobre a Implementação dos Programas de Desenvolvimento Territoriais.** Anais SBS Norte. Belém, 2010. Disponível em : <http://sbsnorte2010.ufpa.br/site/anais/ARQUIVOS/GT3-454-327-20100831154007.pdf>. Acesso em: dez de 2014.

CAZELLA, A., BONNAL, P. E MALUF, R.S. (orgs.). **Agricultura Familiar – Multifuncionalidade e Desenvolvimento Territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

CLEPS JR. J. Questão agrária, Estado e território em disputa: os enfoques sobre agronegócio e a natureza dos conflitos no campo brasileiro. In: SAQUET, A. ; SANTOS, R. A (Orgs.). **Geografia Agrária, Território e Desenvolvimento.** São Paulo: Expressão Popular, 2010. 35 - 54 p.

COASE. R. H. **The Nature of the Firm. *Economica*, new series**, vol 4. Nº 16. 1937. pp. 386-405 . 1937. Disponível em: < <http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>> . Acesso em 20 set de 2014.

COELHO, V. S. e FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. Ano X nº 18. Salvador: RDE – **Revista de Desenvolvimento Econômico**, 2008.

CONDESSO, F. R. **Os Fundamentos Conceptuais do Ordenamento e da Planificação do Território e o ETE.** Disponível em: http://www.integraregio.com.br/file.php/1/Biblioteca/Ordenamento_Territorial/Os_fundamentos_conceptuais_do_Ordenamento_e_da_Planificacao.pdf. Acessado em: 18 de Nov de 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA **Documentos.** Disponível em: <<http://www.contag.org.br/>>. Acesso em: jan de 2011.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos Territórios incorporados ao programa territórios da Cidadania. Dossiê território, sustentabilidade e ação pública. **Raízes**, v. 28/29, n. 1/2, Campina Grande, 2010. 87 - 96 p.

COSTA, W. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. **Para Pensar Uma Política de Ordenamento Territorial: Anais da oficina sobre Ordenamento Territorial**, Brasília 13 - 14 de Novembro de 2003, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MIN, 2005.

CUNHA, L. A. G. Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”. **Emancipação**, 7(1), 2007. 165-176 p.

DALLABRIDA, V. R. **A gestão Territorial Através do Diálogo e da Participação.** IX Colóquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

DALLABRIDA, V. R. **A Gestão Territorial Através do Diálogo e da Participação**. SCRIPTA NOVA – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XI, núm. 245 (20), 1 de ago de 2007

DELGADO, N. G. Política Econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (Org.). **Agricultura e políticas públicas no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 15 – 52 p.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil (1950 – 2003). In: JACCOUD, L.(Org.). **Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, N. G. Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro Governo Lula: Avanços e impasses. In: LIMA, I. N; DELGADO, N. G. ; MOREIRA, R. J. (Orgs.). **Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas – poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Edur e Mauad X, 2007. 171 – 198 p

DELGADO, G. N.; PEREIRA, S.; BONNAL, P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Locais**. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N.G; LEITE, S.P (orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14, 2011, 89-130 p.

DEMATTEIS, G. O território uma oportunidade para repensar a geografia. In: SAQUET, M. A. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

DEMATTEIS, G. Sistema Local Territorial (SLOT): um instrumento para representar, ler e transformar o território. In: ALVES, A. F; CARRIJO, B. R. ; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

DOWBOR, L. **O Que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

GASPAR, J. **Para Pensar Uma Política de Ordenamento Territorial: Anais da Oficina sobre Ordenamento Territorial**, Brasília 13-14 de Novembro de 2003, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010. 91 – 114 p.

EMMI, M. F. **Oligarquia do Tocantins e Domínio dos Castanhais**. Belém: UFPA 1988.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59 – 81.

FAVARETO, A. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural Sustentável em Questão**. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2007. 220 p.

FAVARETO, A. As Tentativas de Adoção da Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. Dossiê território, sustentabilidade e ação pública. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1/2; v. 29, n. 1, p. 53-65, 2010.

FAVARETO, A. A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural: Mudança Institucional ou “Inovação por Adição”. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44, 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. 1 CD-ROM.

FILIPPIM, E. S.; FEGER, J. E. O Conceito de Desenvolvimento e o Poder Local. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 2, n.1, p. 9-17, 2002.

FILLIPIM, E. S; Rótulo. D. Governança, Participação Social e Diálogo Federativo: o caso de Santa Catarina. Randolph. R; TAVARES, H. M (org). **Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea**. Gráfica Movimento. Brasília, 2013. 52 - 59 p.

FISCHER, T. M. D. Desafios da Gestão de Territórios-Regiões no Contexto da Hibridização: Intra/Intermobilidade e Interculturalidade. Randolph. R; TAVARES, H. M. (org). **Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea**. Brasília: Gráfica Movimento, 2013. 41 - 49 p.

FISCHER, T. M. D. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação (org) et al. Salvador/BA: Ed. Casa da Qualidade, 2002.

FLEXOR, F; LEITE, S. Análise de Políticas Públicas: Breve Considerações Teórico Metodológicas. In: LIMA, I. N; DELGADO, N. G. ; MOREIRA, R. J. (Org.). **Mundo rural IV**: configurações rural-urbanas – poderes e políticas. Rio de Janeiro: Edur e Mauad X, 2007. 199 – 216p.

FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. In: FLEURY, SÔNIA. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 23-75 p.

FOLADORI, G. **Limites do Desenvolvimento Sustentável**. Trad - FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. **Definindo Gestão Social**. JUNIOR, Jeová Torres Silva; MÂSIH, Rogério Teixeira (org) et al. **Gestão Social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso, 2003.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. . Marise Manoel. Campinas: UNICAMP, São Paulo, Imprensa Oficial, 2001.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997. 245 p.

Governo do Estado do Pará. **Legislação das Terras do Pará**. Decreto 410, de 08 de out. de 1891.

GRAZIANO, da S. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1998. 217p.

GTZ. **A Amazônia em Redes**. Estudo Panamazônico sobre Redes da Sociedade Civil na Área da Gestão Sustentável dos Recursos Naturais. Brasília: GTZ; UICN, 2004.

GUANZIROLI, C. E. Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: uma polêmica. **XLVI CONGRESSO DA SOBER**. Rio Branco, 2008. 13p.

HASBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: do fim dos territórios a multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HASBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados. In: CASTRO I. E. CORRÊA, R. L. ; GOMES, P. C. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

HESPANHOL, A. N. O Desenvolvimento do Campo do Brasil. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M. ; SUZUKI, J. C. **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 271 – 288 p.

HESPANHOL, A. N. Modernização da Agricultura e Desenvolvimento Territorial. **4º ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP**, São Paulo, 2008. 370-392 p.

HOMMA, A. K. O; CARVALHO, R de A; MENEZES, A. J. E. A. Extrativismo e Plantio Racional de Cupuaçuzeiros no Sudeste Paraense: a transição inevitável. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, SOCIOLOGIA RURAL, 39, Recife, 2001. **Anais....** Brasília, SOBER, 2001. CD-ROM.

HOMMA, A. K. O. et al. Os Projetos de Assentamentos no Sudeste Paraense como ciclo de ocupação. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 40, 2002, Passo Fundo, RS. **Anais...** Brasília: SOBER, 2002. CD-ROM.

HOMMA, A. K. O; CARVALHO, R. de A. Produção de carvão vegetal para guseiras: a fumaça da destruição na Amazônia. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 40, Passo Fundo, RS. 2002. **Anais...** Brasília: SOBER, 2002 (CD-ROM).

HOMMA, A. K. Cemitério das Castanheiras. **Ciência Hoje**, Belém, v.34, n. 202, p.. 2004. 60-9 p.

HUETING, Roefie *et al.* The concept of environmental function and its valuation. **Ecological Economics**, v. 25, n. 1, p. 31-35, 1998.

IANNI, Otávio. **A Luta pela Terra**. História Social da Terra e da Luta pela Terra numa área da Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1978. 153-63 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de recuperação automática, 2010.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. Serviço de Informação do Estado, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Superintendência Regional do sul do Pará (SR-27). Divisão de obtenção de terras e implantação de projetos de assentamento. Sistema de informações de projetos de reforma agrária. Marabá, 2010.

KATO, K; ZIMMERMANN, S. A; WESZ, J. Reflexões e proposições de políticas públicas de dês envolvimento territorial. IN: BUARQUE, Sérgio; KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia A. WESZ, Júnior. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, volume 15. 188 p.

LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1986.

LEITE, S. **Políticas públicas e atores sociais na perspectiva do desenvolvimento territorial**. Boletim do OPPA/UFRRJ, 2007. 249 p.

LEITE, S. P. et al. **Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro**. Rio de Janeiro: OPPA - UFRRJ/CPDA, 2009.

LEITE, Sérgio P., DELGADO, Nelson, BONNAL, Philippe, KATO, Karina. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**, volume 8. Brasília: IICA, 2008.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade racionalidade, complexidade, poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. PHILIPPI JR., Arlindo (Org.). **Interdisciplinaridade em ciências ambientais**. São Paulo :Signus, 2000.

LIMA, M. A. D. S. et. al. Utilização da observação participante e da entrevista semi-estruturada na pesquisa em enfermagem. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, Porto Alegre, v. 20, n. esp., p 130 – 142, 1999.

LEFF, H. **Saber ambiental: sustentabilidade racionalidade, complexidade, poder.** 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002b.

LUCHIELZI, ALVARO Jr. Pecuária e Desmatamento na Amazônia –o custo de oportunidade ambiental da pecuária no Sudeste Paraense: estimativas em nível de propriedade rural., **Universidade de Brasília**, Departamento de Economia, Dissertação de Mestrado, Brasília 2006, 104 p.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia.** Uma análise das políticas governamentais. Brasília: IPEA. 1978.

MAHAR, D. J. **Government policies and deforestation in Brazil's amazon region.** Washington : World Bank, 1989.

MALUF, R. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. Dossiê território, sustentabilidade e ação pública. Campina Grande. **Raízes**, v. 28, n. 1/2; v. 29, n. 1, Campina Grande, 2010. 19 - 26 p.

MANZANAL, M. Regiones, territorios e instituciones del desarrollo rural. In: MANZANAL, M.; NIEMAN, G. (Ed.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios.** Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2006. 32-50 p.

MARQUES, P. E., ; FLEXOR, G. Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura. **Revista eletrônica Sociedade e Desenvolvimento Rural - INAGRO**, 2008. 45 - 66 p.

MARQUES, A. M. F. Poder Local no Federalismo Brasileiro: um estudo da descentralização das Políticas Brasileiras de Saúde e Educação In: EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança). **Anais...** EnAPG, Rio de Janeiro, 2004.

MARTINELLO, P. Formação e Expansão da Empresa Gumífera e importância da borracha Amazônica na segunda guerra mundial **Cadernos UFAC**, Série "C", n.1,- Cap. I. Rio Branco, AC: UFAC. 1988.

MARTINS, J. de S. **Exploração empresarial do campo e conflitos pela posse de terra na Amazônia.** 1985.

MARTINS, H. F. **Administração para o desenvolvimento:** a relevância em busca de disciplina. FUNDAP. Programa avançado em gestão pública. 2011. Disponível em:
<<http://www.google.com.br/search?q=Administra%C3%A7%C3%A3o+para+o+desenvolvimento%3A+a+relev%C3%A2ncia+em+busca+de+disciplina.+FUNDAP&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

MARTINS, R. C. Descrição e prescrição no desenvolvimento rural: o território como espaço social reificado. **Revista do Centro de Estudos Rurais (RURIS/UNICAMP)**, Campinas, v. 3, n. 1, p. 71 – 101, 2009.

MAZZETTO SILVA, C. E. Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural: em busca de novos caminhos. In: OLIVEIRA, A. U. ; MARQUES, M. I. M. (Orgs.) **O campo no século XXI: Território de vida, de luta e de construção da justiça social**. São Paulo: Paz e Terra e Casa Amarela, 2004. 335 – 352 p.

MELO, A. L. P. de. **Das intenções de desenvolver aos processos de desenvolvimento**. A reestruturação fundiária na região de Conceição do Araguaia – PA. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.

MELO, J. A. B. **Ordenamento Territorial e Sustentabilidade: um possível diálogo?** . Revista Caminhos de Geografia. V11, Nº 33. Uberlândia, 2010.

MELLO, D. A. ET. AL. **Promoção à Saúde e Educação: Diagnóstico de Saneamento através da Pesquisa participante articulada à Educação Popular** (Distrito São João dos Queiroz, Quixadá, Ceará, Brasil). Cadernos de extensão/DEEX: Universidade de Brasília, 1998.

MENDONÇA, N. e ORTEGA, A.C. “Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC x Governo Lula”. In: **Anais do X Encontro Nacional de Economia Política**. Campinas, SEP, 2005.

MENDONÇA, P. M. E.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, , set./out. 2012. 391-408 p.

MENEGETTI, G. A. **Desenvolvimento, sustentabilidade e agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/br/arquivos/servicos/biblioteca/digital/art18.pdf>>. Acesso em: 04 de maio de 2014.

MINAYO, M. C. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. Rio de janeiro: Abrasco, 2007.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Eds.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, 2012. v.15.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento Sustentável: meio a ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Florianópolis: UFCS, 2004.

MORAN, E. **Developing the Amazon: the social and ecological consequences of government-directed colonization along Brazil’s Transamazon Highway**. Indiana: Indiana University Press, 1981.

MORAES, A. Q. de. **Pelas Trilhas de Marabá**. São Sebastião do Paraíso, MG: Chroando Arte ed., 1998, 142p.

MORAES, A. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Ministério da Integração Nacional. Para Pensar Uma Política de Ordenamento Territorial: **Anais da oficina sobre ordenamento territorial**, Brasília 13-14 de Novembro de 2003, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

NOVAES, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In TRIGUEIRO, C. **Meio Ambiente no Século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, 323 – 331 p.

OLIVEIRA, R. O. **Desenvolvimento e participação: o caso dos Conselheiros Municipais de desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo**. 2004. 132f. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

PAULINO, E. T. **Por uma Geografia dos Camponeses**. São Paulo: UNESP, 2006. 273 – 428 p.

PAULINO, E. T. ; ALMEIDA, R. A. **Terra e território: a questão camponesa no capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 107 p.

PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre estado e sociedade moderna. In: PEREIRA, J. R. (Org.). **Gestão social de políticas públicas**. Lavras: UFLA, 2011. 17 - 34 p.

PEIXOTO, R.. Caminhos e Descaminhos do Desenvolvimento Territorial no Pará. In: ROCHA, G. de M.; MAGALHÃES, S. B.; TEISSERENC, P. (orgs). **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. Belém: EDUFPA, 2009. 65 – 93 p.

PETHEY, B. Aspectos da Economia amazônica à época da depressão. **Bol. Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 229, jul./ago. 1972.

PIAGET, J.. **O estruturalismo**. Difusão Europeia do Livro. São Paulo, 1970.

PIERANTI, O. P. e PECCI, S. R. A. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. In: ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração). **Anais...** Rio de Janeiro, 31 ENANPAD, 2007.

PIRAUX, M. et al. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. **Novos Cadernos NAEA**. Belém, v. 16, n. 1, jun. 2013. 101-124 p.

PIRAUX, M.; BONNAL, P. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 19, n.1, 2011. 62-87 p.

PIRES, E, L, S. As lógicas espaciais e territoriais do desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M ; SUZUKI, J. C. **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 55 - 84 p.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em: jan de 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder: O que é território**. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

ROCHA, R. **A gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais. V. 1 N. 11 São Luis/MA, 2009.

RODRIGUES, S. D. L ; FERREIRA, D. A. O. O campo nas políticas de desenvolvimento e a abordagem territorial. **4º Encontro Nacional de Grupos de pesquisa – ENGRUP**. São Paulo, 2008. 593-614 p.

RÜCKERT, A. O Processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional. Para Pensar Uma Política de Ordenamento Territorial: **Anais da Oficina Sobre Ordenamento Territorial**, Brasília 13-14 de Novembro de 2003, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005

RUSCHEINSKY, A. No conflito das interpretações: o enredo da sustentabilidade. In RUSCHEINSKY, A (Org). **Sustentabilidade: uma paixão em movimento**. Porto Alegre: Editora Meridional, 2004. 15 – 33 p.

SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, Estratégias e Atores. In: TEIXEIRA, O. A. ; SABOURIN, E. **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa informação Tecnológica, 2002.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em set de 2011.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Rumo à Ecosocioeconomia**. Teoria e prática do desenvolvimento. Cortez Editora. São Paulo, 2007. ISBN 9788524911538.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999

SANTOS, M., BECKER, B. Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Editora Lamparina. **Coleção espaço território e paisagem**. 2007

SANTOS, T. Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional. Para Pensar Uma Política de Ordenamento

Territorial: **Anais da oficina sobre ordenamento territorial**, Brasília 13-14 de Novembro de 2003, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

SANTOS, R. A. ; MARSCHNER, W. Identidade territorial e desenvolvimento: A formulação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sudoeste do Paraná. In: ALVES, A. F; CARRIJO, B. R. ; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 95 – 116 p.

SANTOS, A. M. S. P. O Município no Federalismo Brasileiro: Descentralização, Participação e Controle Externo. In: EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança). **Anais...** EnAPG, Salvador, 2008.

SANTOS, A. M. Consequências das Práticas Agrícolas na Diversidade Vegetal em Parauapebas, Pará. 2011. 93 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Universidade Federal do Pará/NUMA, Belém, PA, 2011.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SAQUET, M. A. ; SPOSITO, E. S. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, A. F; CARRIJO, B. R. ; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET M. A. ; SPÓSITO, E. S. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. G & DR., v. 3, n. espec. 4, p. 9-21, 2007.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004. 53 p. Debates y temas rurales, n. 1. Disponível em <<http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=9>>. Acesso em: 09.jun. 2005.

SCHMINK, M.; WOOD, Charles. **Frontier expansion in Amazonia**. Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1984.

SCHNEIDER, S. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**. v. 23, nºs 01 e 02. Campina Grande: jan/dez, 2005. 99 –116 p.

SCHNEIDER, S. **Ciências sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento**. Campo-território: revista de geografia agrária, v.4, n. 7, fev, 2009. 24-62 p.

SILVA, Fábio C. da.. **“Desapropriação” negociada: a exceção que virou regra.** Campinas: Rev da ABRA, v. 18, 1988. 15-26 p.

SILVA, Luiz G. T. **Sustentabilidade da agricultura familiar em assentamentos rurais oficiais do Sudeste Paraense.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2007.

SOUZA, M. J. L. O Território: sobre espaço poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO I. E; CORRÊA, R. L.; GOMES, P. C. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 77-116.

SOUZA, M. O Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: **Geografia: Conceitos e Temas.** 11ª Ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados.** Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

SOUZA, M. S. R. de. Desenvolvimento Sustentável – Governança, Participação Social e Diálogo Federativo – Forma Define o Conteúdo. R; TAVARES, H. M. (org). **Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea.** Brasília: Gráfica Movimento, , 2013. 41 - 49 p.

STOREL FILHO, Antônio O.; ALMEIDA, Maria C.L. de; MORAES, Sônia Helena N.G. A Legislação e os impasses da Política Agrária. São Paulo: **ABRA**, v. 32, n. 1, 2005. 67- 84 p.

SUMPSI, J. M. Desarrollo rural com enfoque territorial: diferencias e semejanzas de las experiencias de La Unión Europea y América latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária.** Campinas: Alínea, 2007.

SZMRECSÁNYI, T. **Dimensões, riscos e desafios da atual expansão canavieira.** Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. 150 p.

TAVARES, Maria G. da C. **O município no Pará: a dinâmica territorial municipal de São João do Araguaia-PA.** 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1992.

TENÓRIO. F. **Tem razão a administração:** ensaios de teoria organizacional. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008

THOMAZ JR, A. Desenvolvimento destrutivo das forças produtivas, a insustentabilidade do capital e os desafios para a produção de alimentos. In: THOMAZ JR, A.; FRANÇA JR, L. B. (Orgs). **Geografia e trabalho no século XXI.** Presidente Prudente: Centelha, 2010. v.5, p. 176 – 216.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICES

APÊNDICE A -ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevistado: Emmanuel Wanbergue - Assessor Territorial de Inclusão Produtiva e na época presidente do CODETER.

Entrevista realizada no dia 16/12/2014

Início: as 16:00 h Final: as 18:05 h Local: INCRA SR – 27/Marabá-PA

PERGUNTAS NORTEADORAS:

- 1) Como o PTC foi planejado e efetivado no Território?
- 2) Como se dá o processo de levantamento da demanda de investimentos das políticas públicas?
- 3) Quais são as principais políticas públicas que o CODETER consegue intervir? Quais atividades o CODETER esta acompanhando atualmente?
- 4) Existe algum mecanismo dentro do CODETER que auxilia a análise desses processos de levantamento?
- 5) Como pode ser caracterizada a integração do CODETER com Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento?
- 6) Qual real contribuição do CODETER no processo de desenvolvimento rural sustentável e integração territorial?
- 7) Quais seriam as principais dificuldades e anseios do CODETER quanto o levantamento, encaminhamentos e acompanhamento das políticas públicas?
- 8) Quais são os principais agentes envolvidos neste processo?
- 9) Como funciona a linha de pensamento do CODETER, levando em consideração suas dificuldades de atuação e anseios.
- 10) Hoje se percebe um esvaziamento dos espaços públicos de debate, tanto dos movimentos sociais e entidades governamentais, em sua opinião o que causou este esvaziamento?
- 11) No processo de planejamento e construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste Paraense (PTDRS-2010), quais as principais dificuldades que ocorreram neste processo? E quais são as principais diferenças entre o Plano elaborado em 2003 e elaborado em 2010?
- 12) Qual a sua percepção sobre a atuação do Colegiado Territorial?
- 13) Qual a sua percepção quanto a eficácia do PTC no Território?

APÊNDICE B - ROTEIRO – OBSERVAÇÃO PARTICIPATIVA.

1. Plenárias do Colegiado do Território e Reuniões do Núcleo Diretivo

- a) Entidades Públicas participantes;
- b) Participação dos representantes de movimento social;
- c) A organização (planejamento, o papel do núcleo diretivo e técnico);
- d) Os assuntos abordados e direcionamentos das reuniões (elementos de maior preocupação e prioridades do colegiado);
- e) O compromisso com o desenvolvimento do território;
- f) Entraves e potencialidades.