



## Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania

### Balance of the institutional arrangements in The Joint Committee of Territories of Citizenship

*Marc Piraux* – Docente e pesquisador colaborador do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará (UFPA)/Brasil-Pará-Belém, em Belém. E-mail: marcpiraux@uol.com.br

*William Santos de Assis* – Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal do Pará (UFPA)/Brasil-Pará-Belém. E-mail: williamassis@ufpa.br

*Valdir da Cruz Rodrigues* – Consultor em desenvolvimento rural sustentável; articulador estadual da SDT (até fevereiro de 2012) em apoio aos Territórios da Cidadania sudeste, nordeste e sul do Pará/Alto Xingu. E-mail: valdir.territorio@gmail.com

*Nilba Nilza Monteiro Silva* – Consultora em desenvolvimento rural sustentável; articuladora estadual (Pará) da SDT (até fevereiro de 2012), em apoio aos Territórios da Cidadania BAM, BR 163 e Transamazônica. E-mail: nilbasilva@yahoo.com.br

*José Wilson Alves* – Consultor em desenvolvimento rural sustentável; articulador estadual da SDT (até fevereiro de 2012) em apoio aos Territórios da Cidadania Marajó e Baixo Tocantins. E-mail: josewilson.mda2009@gmail.com

---

#### Resumo

No Brasil, as políticas territoriais e, em particular, os Territórios da Cidadania, representam inovações institucionais interessantes. A avaliação e o melhoramento delas necessitam de uma análise dos mecanismos diferenciados da ação pública, e suas consequências concretas sobre as formas de territórios resultantes. A partir do exemplo do estado do Pará, a relação entre a diversidade de dinâmicas territoriais e o funcionamento diferenciado dos colegiados dos Territórios da Cidadania é analisada, a partir do nível de participação, da eficiência deles como espaço de governança e da implementação de projetos de investimento. Os problemas específicos e os aspectos positivos dos colegiados são analisados e explicados. Perspectivas metodológicas e de desenvolvimentos são sugeridas para melhorar o programa.

#### Palavras-chave

Territórios da Cidadania. Pará. Amazônia. Governança. Dinâmicas Territoriais. Ação Pública.

#### Abstract

Territorial policies and in particular the Territories of Citizenship in Brazil are interesting institutional innovations. Evaluating and improving them require an analysis of the different mechanisms of public action and their practical consequences on the resulting territories. In the state of Para, strong relationship exists between territorial dynamics and functioning of Territorial Joint Committee of Territories of Citizenship. It's analyzed with the level of participation, with efficiency of the governance and with implementation of projects investment. General and specific problems and positive aspects of the institutional arrangements are explained. Methodological and development perspectives are given to improve the program.

#### Keywords

Territories of Citizenship. Pará. Amazon Region. Regional Governance. Public Action.

## INTRODUÇÃO

Até a década de 1980, os principais programas governamentais desenvolvidos pelo governo brasileiro (notadamente os governos militares), que afetaram definitivamente a Amazônia e, em especial, o Pará, foram o fruto de um padrão de desenvolvimento que considerou a Amazônia um “vazio demográfico” e que impôs planos, projetos e políticas que não levaram em conta a diversidade étnica, cultural, produtiva e ambiental local. Baseadas nos conceitos da modernização, do progresso e do desenvolvimento, as estratégias que foram desenvolvidas privilegiariam: i) a implantação de uma rede de integração espacial composta por eixos rodoviários, hidrovias e complexos hidroelétricos; ii) a concessão de créditos por meio de incentivos fiscais e outros mecanismos, como forma de estimular a agropecuária e a mineração; iii) a indução de um fluxo migratório, seja pela implantação de Projetos Integrados de Colonização, seja pela expectativa criada em torno da possibilidade de empregos massivos nos grandes projetos e, enfim; iv) a superposição de territórios federais sobre os estaduais, por meio da federalização das margens dos eixos rodoviários construídos e projetados (ALMEIDA, 1982; OLIVEIRA, 1991; BECKER, 2001; CASTRO, 2007). Tudo isso, a partir de uma visão centralizada e prescritiva onde restava aos atores locais aceitar os pacotes elaborados pela burocracia estatal.

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.

É neste sentido, tendo os territórios rurais como espaços de protagonismo, planejamento e gestão social de políticas públicas, que foi concebido o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)

em 2003, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A ideia era fortalecer a agricultura familiar, numa visão territorial. O programa dos Territórios da Cidadania (PTC), em 2008, ampliou essa visão, articulando políticas públicas do meio rural, ligadas a 22 ministérios. A instância de governança dos territórios é o Colegiado Territorial (Codeter), que reúne 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”, que não correspondem aos níveis de governança e de exercício do poder estritamente limitados pela Constituição ao município, ao estado federado e à União. Isso quer dizer que os financiamentos dos projetos definidos pelos Codeter têm que ser assumidos pelos governos municipais ou pelas entidades estaduais ou federais.

Atualmente existem oito Territórios da Cidadania no Pará. A implementação do programa se deu num contexto específico, ligado a uma diversidade muito grande das dinâmicas territoriais. A configuração espacial do estado e os processos de colonização diferenciados entre a Amazônia dos rios e a Amazônia das estradas (COSTA, 2000) conduziram a uma diversidade grande de configurações locais do meio rural. Elas se diferenciam, hoje, especialmente pelos níveis de capitais humanos e institucionais, de infraestrutura e de integração ao mercado nacional ou internacional.

Diante desta diversidade de dinâmicas territoriais, propomo-nos a analisar se existem relações com o funcionamento dos Codeter's. A nossa primeira hipótese é que cada contexto de ação local explica o funcionamento dos colegiados territoriais no estado do Pará. Este contexto de ação é fortemente ligado à localização geográfica dos territórios que orientam as grandes dinâmicas territoriais, sociais e institucionais. A segunda hipótese é baseada no fato de que se existem problemas específicos a cada Codeter, há problemas gerais de funcionamento destes, que resultam mais do funcionamento do Programa Nacional do que das especificidades locais.

Neste sentido, este artigo apresenta um caráter inovador, pois a questão da avaliação e do melhoramento das políticas públicas necessita da análise dos mecanismos diferenciados da ação pública e suas consequências concretas sobre as formas de territórios resultantes. Frente a uma diversidade social e institucional forte, as políticas territoriais geram também práticas diferenciadas, cujos impactos necessitam ser avaliados (LEITE et al., 2009).

## 1 METODOLOGIA

A metodologia de trabalho privilegiou encontros com os atores locais durante as oficinas de formação sobre dinâmicas territoriais e gestão de conflitos<sup>1</sup>. Foram realizados diagramas de Venn para entender o nível de participação das instituições dentro dos Codeter's. Um trabalho mais intenso foi feito com os três articuladores estaduais (coautores deste trabalho), cujo papel foi fundamental para nivelar os resultados entre os territórios. Para avaliar o funcionamento dos colegiados como dispositivo de governança territorial, indicadores qualitativos foram elaborados e informados: o nível de decisão de cada segmento da sociedade dentro dos Codeter's, a análise dos seus problemas de funcionamentos, a medição da sua eficiência<sup>2</sup> e a implementação dos projetos.

Para caracterizar o nível de participação efetiva, ligada à capacidade de decisão dentro dos colegiados, foi feita uma tipologia dos principais segmentos sociais que compõem os Codeter's: sindicatos de agricultores (STTR, Fetagri, Fetraf), prefeituras, secretarias das prefeituras, entidades ligadas aos governos estaduais e federais (secretarias, representantes dos ministérios etc.), órgãos públicos (bancos, universidades estaduais e federais, Emater, Embrapa, Caixa Econômica, Ibama e outros), cooperativas de produção, ONGs, prestadores de serviços e associações. Diagramas em radar foram elaborados para facilitar a leitura e a comparação entre os resultados.

Para a avaliação dos projetos foram usados dados da Secretaria do Desenvolvimento Territorial/SGE (SGE, 2012), alguns dados da Secretaria da Agricultura do Estado (Sagri) e de alguns documentos das células de acompanhamento dos colegiados<sup>3</sup>. É importante ressaltar que os resultados se basearam nos processos observados nos Codeter's durante os anos 2010 e 2011 (até 2012 para os projetos), quer dizer, depois da mudança de governo no estado do Pará, mas antes da paralisação do programa que aconteceu no ano de 2012.

<sup>1</sup> Formação do SDT/MDA e IADH (Recife), com os coordenadores Marc Piraux e Pedro Jofilsan.

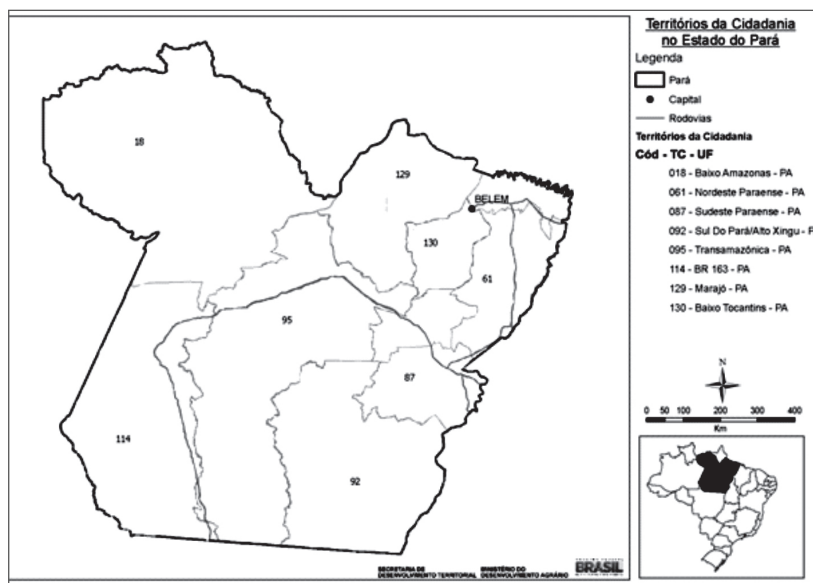
<sup>2</sup> Medida a partir da média entre os indicadores qualitativos (de 0 para muito baixo a 4 para ótimo) ligados à capacidade de mobilização, de definição de objetivos, de superação dos problemas, de criação de um ambiente favorável de debate, de coordenação dos processos de gestão, dos níveis de apropriação dos instrumentos de gestão e de conhecimentos das regras; a participação e apropriação do plano; a representação dos reais interesses do território e, enfim, a legitimidade do Colegiado para os agricultores familiares e para os outros atores presentes no território.

<sup>3</sup> As células de acompanhamento dos colegiados são as das universidades contratadas pela SDT e pelo CNPq para avaliação e monitoramento das ações nos Territórios da Cidadania no Brasil. São 5 no estado do Pará.

## 2 A TRAJETÓRIA DA IMPLEMENTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO PARÁ

No Pará, hoje, há oito Territórios da Cidadania (Figura 1): Marajó, Baixo Tocantins (BT), nordeste, sudeste, sul e Alto Xingu, Transamazônica (Tr), Baixo Amazonas (BAM) e BR 163.

Figura 1: Territórios da Cidadania no estado do Pará.



Fonte: SDT, 2012 e autores.

A trajetória de implementação deles foi a seguinte: em 2003, foram criados no estado os Territórios de Identidade, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A instância de governança de cada um, chamada de Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), devia organizar um processo de construção de um plano – o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) – ferramenta norteadora da gestão compartilhada de políticas públicas e interação planejada dos diversos atores públicos, sociais e econômicos do território. A CIAT devia também definir de uma maneira participativa as medidas do Pronaf Infraestrutura, que antes deste programa estavam sob a responsabilidade das prefeituras.

Em 2008, a implementação do programa dos Territórios da Cidadania (PTC) se uniu aos recortes espaciais dos Territórios de Identidades, com alguns ajustes, incorporando outros municípios, como no caso do BAM, sudeste do Pará

e Baixo Tocantins (BT); ou integrando regiões, como no caso dos municípios do pré-território “Alto Xingu”, no território sul, passando a se chamar território sul do Pará e Alto Xingu. A ilha de Marajó foi o último território a ser criado no Pará. Ele nasceu a partir dos diversos debates de construção do Plano de Desenvolvimento Territorial do Arquipélago do Marajó, e foi apresentado como território a pedido do presidente Lula, quando esteve no Território, em 2008. O programa PTC no estado conta com o apoio do MDA/SDT, através dos convênios MDA/SOMECE e MDA/Cáritas do Brasil, que assumem o financiamento das ações dos colegiados territoriais (Codeter) e o pagamento dos articuladores estaduais da SDT e do assessor técnico que existe em cada território.

O principal objetivo dos Codeter's, como dispositivo de governança, é dar aos atores locais a possibilidade de construir projetos coletivos no âmbito do território, e facilitar a coordenação das ações públicas e sua inserção num plano global de desenvolvimento. De fato, eles devem coordenar, pelo menos teoricamente, a implementação da matriz de políticas públicas de 22 ministérios atuando no meio rural.

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), que se ajustam aos critérios do desenvolvimento local, 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 (MDIC, 2006).

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. Mas, 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.

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. O exemplo disso é o sudeste, onde, além de incorporar dois representantes de cada um dos três conselhos considerados mais atuantes de cada um dos municípios do território – saúde, desenvolvimento rural, educação – e, obviamente, de assegurar a representação de todas as prefeituras que possuem assento nato no Codeter. No sul, foram dois representantes por município, sendo um da sociedade civil e outro do poder público, eleitos em reunião municipal. Na BR 163 ainda não existe uma representação de cada município. Em 2011, também foi lançado no estado um processo participativo de atualização do PTDRS. Assim, todos os Territórios possuem, hoje, um PTDRS, ainda que todos careçam ser lançados oficialmente, já que alguns somente concluíram a elaboração e outros fizeram a sua atualização e qualificação em 2011.

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. Atualmente (pelo menos até agosto de 2012), o PTC ficarem recursos, com o final dos contratos e também sem os assessores territoriais e articuladores estaduais. Esta situação desmobilizou os Codeter's, e os atores locais esperam uma volta, pelo menos no final deste ano. 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 considera como critério o pertencimento aos territórios.

### 3 RELAÇÕES ENTRE DINÂMICAS TERRITORIAIS E NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

A ocupação espacial do Pará se deu, em parte, pela ação espontânea de migrantes em busca de novas terras e produtos, mas foi também fortemente estimulada por políticas governamentais, notadamente as políticas de integração da região à economia do país, como a construção de infraestrutura viária, produção de energia, créditos subsidiados e incentivos fiscais. As trajetórias diferenciadas desses processos entre as regiões do estado conduziram a uma diversidade de situações territoriais, que poderiam ser resumidas assim: Amazônia dos rios (BAM, uma parte do Baixo Tocantins [BT] e Marajó), frentes pioneiras (uma parte do BT, BR 163, uma parte do sul, Alto Xingu e Transamazônica, este território sendo considerado como um grande projeto de assentamentos), antigas frentes pioneiras consolidadas (COSTA, 2000) (nordeste e sudeste, uma parte do sul e Alto Xingu). No Pará, os oito Territórios da Cidadania cobrem toda essa diversidade.

Para fazer uma relação com essas dinâmicas territoriais, as Figuras 2, 3 e 4 apresentam os gráficos obtidos para a participação dos diferentes segmentos sociais (como foi definido antes) dentro dos oito coletivos territoriais.

Figura 2: Nível de participação efetiva nos Codeter's nordeste, sudeste e sul/Alto Xingu.

Nível de decisão

- 0 nenhuma
- 1 fraca
- 2 média
- 3 boa
- 4 ótima

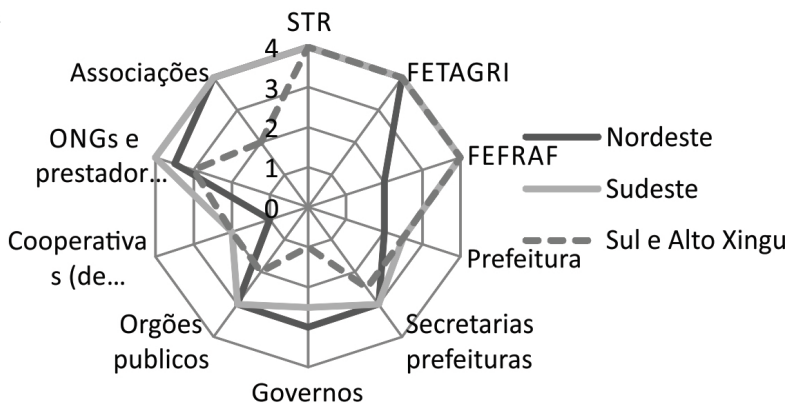




Figura 3: Nível de participação efetiva nos Codeter's Baixo Tocantins, Marajó e BR 163.

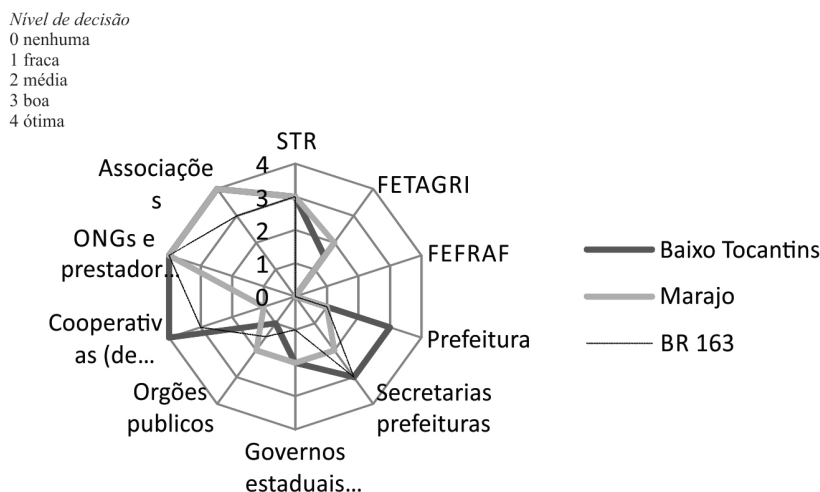
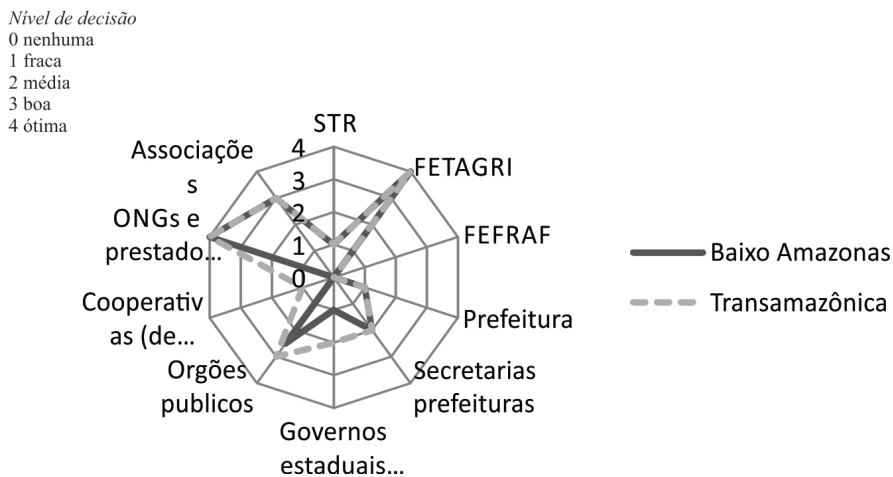


Figura 4: Nível de participação efetiva nos Codeter's Baixo Amazonas e Transamazônica.



Para facilitar a apresentação dos resultados, agrupamentos foram feitos a partir das grandes tendências observadas. De fato, três situações diferentes aparecem, destacando a região leste (onde a presença do movimento sindical é muito forte), dos outros territórios, onde os outros movimentos sociais são mais atuantes, sobretudo as associações e ONGs, em detrimento dos sindicatos. Nesses, os territórios BAM (Baixo Amazonas) e Transamazônica se destacam também dos

outros (Baixo Tocantins, Marajó e BR 163). Esses resultados mostram a relação entre o funcionamento dos Codeter's e as dinâmicas territoriais, apresentadas no Quadro 1, para os territórios da região leste; e no Quadro 2, para os outros territórios. Algumas especificidades dos territórios não foram colocadas nos diagramas, e sim no quadro, por exemplo, a forte presença do MST (Movimento dos Sem-Terra) no sudeste, da universidade na Transamazônica e da igreja no Marajó.

Quadro 1: Caracterização do nível de participação efetiva nos Colegiados Territoriais da região leste do Pará e grandes dinâmicas territoriais correspondentes.

Grandes dinâmicas territoriais	Caracterização do nível de participação
<p><b>Os territórios da zona leste</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antiga região de colonização no nordeste e sudeste, mais recente no sul.</li> <li>- AFetraf começou no sudeste, foi para o sul e começa as atividades no nordeste.</li> </ul>	<p><b>O peso importante do movimento sindical</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presença forte das ONGs, prestadores de serviços e associações.</li> <li>- Presença crescente dos órgãos públicos e dos governos estadual e federal indo dosul para o nordeste, com relação à importância do setor agrícola e da presença de Belém.</li> <li>- Presença forte das secretarias municipais.</li> </ul>
<p><b>A. Território sude Alto Xingu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colonização mais recente.</li> <li>- Região pouco apoiada pelos órgãos públicos, presença da agricultura patronal forte (soja).</li> <li>- Presença forte do movimento sindical.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentração da participação no movimento sindical e participação fraca dos outros movimentos sociais (exceto das ONGs), dos governos e dos órgãos públicos, exceto do Sebrae e da Emater.</li> </ul>
<p><b>B. Territórios nordeste e sudeste</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- As zonas de intervenção prioritárias da Fetagri ficam nesta zona de antiga fronteira pioneira.</li> <li>- Proximidade de Belém (sobretudo para o nordeste).</li> </ul>	<p><b>O poder de decisão equilibrado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No sudeste, com uma presença forte do MST.</li> <li>- No nordeste, exceto para as prefeituras e Fetraf, que participam menos.</li> <li>- Muitas redes sociais, como na economia solidária e com as escolas familiares rurais.</li> <li>- Muitas organizações de serviço e ATER</li> <li>- Sintraf e Fecat<sup>1</sup> (Cooperativa de segundo grau que articula oito municípios do território).</li> </ul>

Fonte: Dados da pesquisa.

O nível de participação efetiva, considerando os indicadores escolhidos, mostrou-se diferente para cada território. Nos territórios do leste do estado (nordeste, sudeste e sul/Alto Xingu), a participação dos STTRs, Fetagri e Fetraf é altamente significativa, com exceção da Fetraf para o território do sul. A Fetraf fica ausente dos outros territórios. Destacamos também o peso da Fetagri em todos os territórios, exceto Marajó e BT, onde ela atua menos, e fica ausente na BR 163, apesar da participação dos STTRs<sup>4</sup>.

Quadro 2: Caracterização do nível de participação efetiva nos outros Colegiados territoriais e grandes dinâmicas territoriais correspondentes.

Grandes dinâmicas territoriais	Caracterização do nível de participação
<p><b>Outros territórios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colonização antiga para Amazônia dos rios, e mais recente para a Amazônia das estradas.</li> <li>- Zonas de intervenção das ONGs no campo do meio ambiente e desenvolvimento social.</li> </ul>	<p><b>O peso das associações e Ongs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peso diverso do movimento sindical: quando a presença da Fetagri estiver alta, o nível de participação dos STRs está baixo.</li> <li>- Fraca participação das prefeituras, exceto no BT</li> </ul>
<p><b>A. Territórios BAM e Transamazônica (Tr)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O BAM como uma zona antiga de colonização e de atuação do movimento sindical.</li> <li>- A Transamazônica como um “grande projeto de assentamento rural”.</li> </ul>	<p><b>O peso das ONGs e dos movimentos sociais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundação FPPV (Tr), IPAM e Ceftbam (BAM)</li> <li>- Fetagri atuante (e fraca atuação dos STR)</li> <li>- Sindicato mais dinâmico no BAM do que na BR 163.</li> <li>- Presença boa dos representantes dos órgãos públicos.</li> <li>- Importância da universidade (UFPA) na Tr.</li> <li>- Peso das associações dos pescadores no BAM.</li> </ul>
<p><b>B. Territórios Marajó, BT e BR 163</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regiões difíceis de acesso mesmo sendo perto de Belém (pelo menos para uma parte do BT). Menor infraestrutura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presença menor dos representantes dos órgãos públicos e da Fetagri, fortalecendo o poder das ONGs e das associações.</li> <li>- Peso das associações dos pescadores (exceto na Br).</li> </ul>

<sup>4</sup> Isto se deve à fraca ação da Fetagri Regional.

<b>B.1. Território BR 163</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presença forte das cooperativas, STR e secretarias municipais.</li> <li>- Atuação das ONGs (IPAM) e do movimento social (Fórum da BR), ainda fraca.</li> <li>- Ausência da Fetagri.</li> <li>- Apoio forte do Sebrae.</li> </ul>
<b>B.2. Território Baixo Tocantins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peso maior das cooperativas e das prefeituras</li> <li>- ONGs atuantes: APAC, Ucodesp</li> </ul>
<b>B.3. Território Marajó</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presença menor das secretarias municipais e sem cooperativas.</li> <li>- Importância dos pescadores.</li> <li>- Presença fraca da Fetagri, como no BT.</li> <li>- Presença forte da igreja.</li> </ul>

Fonte: Dados da pesquisa.

O índice relacionado com a participação das prefeituras é mais elevado (acima da média) para os territórios do BT,sul, sudeste e nordeste. As secretarias municipais seguem o mesmo padrão, exceto para a BR 163,onde elas atuam bastante, ao contrário das prefeituras. Isto se deve provavelmente à presença de secretários municipais indicados pelos movimentos sociais e das organizações sindicais. A maior presença dos prefeitos no Baixo Tocantins se explica pela existência de um consórcio intermunicipal bastante atuante. Ao contrário, não foi o caso do consórcio intermunicipal do sudeste, composto pela Associação dos Municípios do Araguaia Tocantins (AMAT),onde sua presença foi quase nula. Neste território, as prefeituras atuaram mais individualmente.

Nos territórios sudeste e nordeste, onde o peso do setor agrícola é forte, há também uma forte participação dos governos estaduais e federais. Os órgãos públicos federais e estaduais têm uma participação mais efetiva nos territórios do nordeste, sudeste, Transamazônica e BAM. A força organizativa do movimento sindical e de movimentos sociais que pressionam os órgãos públicos, talvez explique essa presença marcante. Além disso, a pressão de políticos (deputados estaduais) ligados a esses territórios pode estar influenciando a maior presença desses órgãos.De fato, os políticos da região sempre tiveram como perspectiva uma divisão do estado do Pará e a possível criação dos estados de Carajás e Tapajós.

A forte participação de cooperativas nos territórios do BT e BR 163 está ligada à presença atuante,e proporcionalmente maior das ONGs e do Sebrae. Ao contrário, o nordeste e sul têm uma participação menor das cooperativas

e a participação é quase nula no território do Marajó. A presença marcante das Associações, das ONGs e dos prestadores de serviços na maioria dos territórios, talvez esteja ligada à vinculação desse tipo de estrutura às políticas públicas de financiamento da produção, a exemplo do FNO e, mais recentemente, do Pronaf. Vale lembrar que em alguns territórios, como no sudeste e nordeste, as associações estão integradas ao movimento sindical. Uma análise dos resultados mostra também que, na maioria dos casos, quase todas as instituições representadas nos núcleos de direções estão ligadas diretamente à agricultura familiar. A composição do núcleo de direção reflete, assim, um caráter setorial.

Voltando às evoluções recentes, ligadas à participação, queremos ressaltar o fato de que os STTRs, associações e ONGs mantêm seu nível de participação no decorrer destes três últimos anos, enquanto a participação é crescente para as organizações de ATER e as associações de mulheres. No caso da ATER, essa evolução se explica pelo número de organizações implicadas na prestação de serviços ligados aos editais do MDA. A inclusão do Movimento Interstadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e o de fato que os STTRs reivindicam a representação das mulheres por dentro da própria representação sindical, explicam também essas evoluções.

Enfim, eventos específicos tiveram impactos fortes na vida de alguns colegiados. Por exemplo, no sudeste paraense, a saída do representante da UFPA da coordenação do núcleo de direção criou um vazio no processo de mobilização dos atores em torno das ações do colegiado. A participação da UFPA na coordenação do núcleo, além de garantir coesão entre os diferentes atores envolvidos, garantia, de fato, uma maior mobilização das instituições governamentais, o que mudou bastante em seguida.

## **5 OS PROBLEMAS COMUNS LIGADOS À PARTICIPAÇÃO**

Um dos problemas mais ressaltados nos Codeter's foi a grande rotatividade dos membros da plenária do colegiado. Como a comunicação interna nos colegiados e dentro de cada instituição é problemática, existe uma dificuldade na continuidade do processo, concentrando-se, então, na mão de algumas pessoas encarregadas de todas as tarefas. A participação dos produtores também é frequentemente baixa. De fato, vale salientar que em relação aos STTRs, cooperativas e associações, a participação é quase sempre dos dirigentes dessas instituições, e não de seus associados. Apesar dessa pouca participação de integrantes da base, não se pode afirmar que há pouca representatividade

em todos os territórios. Isso depende de cada situação. Por exemplo, no sudeste paraense, tanto os STTRs quanto as cooperativas da região têm grande capilaridade junto às suas bases. Na maioria dos casos, os representantes são também escolhidos em assembleias. Mas, de fato, os processos de participação da sociedade civil, em particular dos agricultores familiares, na sua diversidade nas novas institucionalidades promovidas, questionam, em especial, a representação destes.

Na maioria dos casos, a participação dos gestores públicos nos Codeter's é fraca. Podemos afirmar que, especialmente os prefeitos, adotam ainda as formas tradicionais de articulação política para buscar recursos para os seus municípios. Isto reflete também uma forma de tomada de decisão altamente centralizada, favorecendo pouco o planejamento e a tomada de decisão colegiada. Essa afirmação ganha força quando se percebe que a maioria dos CMDRS encontrava-se desarticulada, daí o interesse pelas suas rearticulações. O jogo político partidário influencia muito a vida dos Codeter's.

Apesar da importância da Caixa Econômica Federal, principalmente no que tange à liberação de recursos para os projetos Pronat, não se observou uma participação efetiva. Na verdade, a participação desses tipos de instituições (bancos, Incra, Ibama) depende, em grande medida, das características de suas gerências regionais. Ela é mais intensa onde os gerentes ou representantes são mais acessíveis e têm uma visão mais aberta sobre as possibilidades de desenvolvimento, a partir de uma maior diversidade de atividades econômicas. No caso do sudeste paraense, por exemplo, a gerência do Banco do Brasil foi muito ativa; e no BAM também, com o Banco da Amazônia.

A participação de indígenas ou quilombolas nos Colegiados Territoriais tem sido tímida, mesmo nos territórios onde elas são numerosas. Para os indígenas, existe também uma diversidade de etnias no estado e a participação delas é diferenciada. Muitas vezes, aquelas em situação de maior fragilidade são as que têm procurado uma aproximação maior com os colegiados. As etnias que recebem ajuda direta do governo federal, em função dos impactos de empreendimentos como a Vale, não demonstram interesse em participar. A Funai tem participado muito pouco das atividades do colegiado, exceto no Território sul e Alto Xingu.

As entrevistas ressaltaram também o fato de que os municípios de economia menos consolidada têm uma participação menor no colegiado, tendo menos capacidade financeira. De fato, os problemas de participação estão ligados também à fraqueza da atuação das instituições parceiras (Somec e Caritas), responsáveis pela disponibilização de recursos financeiros para garantir

deslocamentos e hospedagens dos conselheiros. A confluência desses fatores praticamente paralisou as ações dos Codeter's em 2012.

## 6 RELAÇÕES ENTRE DINÂMICAS TERRITORIAIS E EFICIÊNCIAS COLEGIADOS TERRITORIAIS

A análise da relação entre as dinâmicas territoriais e a eficiência dos Colegiados Territoriais se fez através do estudo do funcionamento dos Codeter's como instâncias de governança, e da capacidade de definição e de implementação dos projetos de infraestrutura.

### 6.1 EFICIÊNCIA DO FUNCIONAMENTO DOS CODETER'S

A eficiência do funcionamento dos Codeter's foi avaliada a partir de alguns indicadores, que foram apresentados na parte metodológica.

#### a. Uma eficiência diferenciada

Os resultados apresentados no Quadro 3 mostram que os níveis de eficiência são bastante diferentes. Em geral, os piores resultados são registrados, por ordem crescente, para os territórios da BR 163, do sul e Alto Xingu, da Transamazônica e do BAM. O Baixo Tocantins, Marajó, sudeste e nordeste conhecem uma situação melhor, com o nordeste apresentando o nível de indicadores mais elevado.

Quadro 3: Resultados médios do nível de desempenho dos Codeter's (de 0 para muito baixo a 4 para ótimo).

Território	Indicador	Nível
BR 163	1,6	Baixo a médio
Sul e Alto Xingu	1,7	Baixo a médio
Transamazônica	2,2	Médio
Baixo Amazonas	2,2	Médio
Baixo Tocantins	2,6	Médio a bom
Marajó	2,5	Médio a bom
Sudeste	2,7	Médio a bom
Nordeste	2,8	Médio a bom

Fonte: Dados da pesquisa.

Com certeza, tais fenômenos são complexos para serem analisados, pois dependem de muitos fatores, como a figura do coordenador dos colegiados ou do assessor técnico, as conjunturas e os jogos políticos locais. Considerando esses limites, as tendências podem ser analisadas da seguinte maneira: a situação da BR 163 e sul do Pará, com relação à fraqueza dos movimentos sociais (fora dos sindicatos para o sul) e a participação fraca dos órgãos públicos e dos governos, apresentam uma situação mais fragilizada. A Transamazônica e o BAM estão numa situação intermediária. No Baixo Tocantins e Marajó, a sociedade civil se fortaleceu. Nesses territórios, caracterizados pelas infraestruturas mais fracas, a sociedade civil se mobilizou e se organizou para alcançar melhorias. As prefeituras também apóiam mais os colegiados. Assim, são os territórios que apresentam a melhor autonomia frente ao programa, continuando a se reunir hoje com o apoio financeiro das ONGs e prefeituras. No sudeste e no nordeste, enfim, os técnicos dos órgãos públicos (Emater, Embrapa, Incra) ou não (Cooperativas e ONGs), estão muito presentes nos Codeter's. Eles têm recursos e competências para apoiá-los. A maior presença do movimento sindical, da sociedade civil no seu conjunto e do poder público de forma regular, explicam esta melhor eficiência. Mas, a proximidade da cidade de Belém também pode explicá-la, facilitando os contatos com as entidades regionais, estaduais e federais.

### **b. Os indicadores de funcionamento dos Codeter's**

Quanto aos indicadores mesmo, o Quadro 4 mostra que os níveis são bastante diferentes. Em geral, eles seguem a ordem do Quadro 3, quer dizer, valores maiores para os territórios nordeste e sudeste e menores para o sul e BR 163, mas com algumas especificidades.

Quadro 4: Resultados médios por indicadores do nível de desempenho (de 0 para muito baixo a 4 para ótimo).

Indicador	Valor	Nível
Apropriação dos instrumentos de gestão	1,4	Baixo a médio
O Codeter é legítimo para os atores (exceto agricultores familiares)	1,5	Baixo a médio
Capacidade de definição de objetivos	2,5	Médio a bom
O Codeter é legítimo para os agricultores familiares	2,5	Médio a bom
Capacidade de superar problemas	2,5	Médio a bom
Coordenação dos processos de gestão	2,5	Médio a bom
Capacidade de debate	2,6	Médio a bom
Conhecimento das regras de funcionamento	2,8	Médio a bom



O Codeter representa os reais interesses dos territórios	2,8	Médio a bom
Capacidade de mobilização	3,3	Bom a ótimo
Participação na construção do PDTRS	3,4	Bom a ótimo

Fonte: Autores.

Assim, as capacidades de definição dos objetivos, de superação dos problemas e de debate, bem como a coordenação dos processos de gestão se revelam de nível médio a bom. Os dois últimos indicadores são ótimos para o Marajó e Baixo Tocantins, o que resulta do peso da atuação dos técnicos das ONGs presentes.

Os Territórios encontram problemas comuns. A falta de apropriação dos instrumentos de gestão social do Território é o primeiro deles. A complexidade de tais processos e a alta rotatividade dos participantes podem explicar essa dificuldade. A falta de legitimidade, da qual os colegiados sofrem, é um segundo problema. De fato, não é um espaço legítimo para muitos atores locais, sobretudo para os que não participam do Codeter, como no caso dos prefeitos ou dos grandes produtores. Mas, pior ainda, é a falta de legitimidade ao nível dos agricultores, que não conhecem as ações dos Codeter's. Isso não vale para o nordeste, sudeste e sul. O repasse das informações dos representantes para a base é um problema. A perda de legitimidade existe também ao nível dos participantes, devido não terem conseguido a implementação de muitos projetos. De fato, percebe-se uma diminuição da participação no decorrer do tempo, exceto para o Baixo Tocantins e Marajó. Existem também outros tipos de planos de desenvolvimento (hidrelétrica na Transamazônica, por exemplo), pelos quais é mais fácil achar financiamento para as municipalidades, enfraquecendo ainda mais os Codeter's. Um prova desta falta de legitimidade é o fato de haver poucos conflitos nos Codeter's, enquanto há muitos nos territórios (conforme o discurso dos participantes na formação de "gestão de conflitos").

Outro problema está ligado ao fato de que o Codeter não representa os reais interesses territoriais. Novamente esta situação é menos marcada para os territórios nordeste, sudeste e sul, onde o movimento sindical é mais atuante, mas tem muitos atores importantes que não participam dos colegiados, apesar de estruturar muito as dinâmicas territoriais, por exemplo, os projetos privados, a indústria mineral, as associações comerciais, os grandes produtores ou alguns segmentos da agricultura familiar que estão fora dos sindicatos.

O Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) que existe em cada território<sup>5</sup>, não constitui também uma referência para os participantes. Apesar da maioria das instituições e atores terem participado da sua construção (fora o caso da BR 163 onde essa participação foi baixa), o plano não orienta as ações dos Codeter's. A falta de apropriação é recorrente. Da mesma maneira, falta uma articulação com os outros planos existentes (tipo PDRS), como nos casos do Marajó, Transamazônica e BR 163.

Enfim, todos os territórios estão sofrendo de muitos problemas burocráticos com as instituições parceiras: Somec e Caritas. Isso tem impactos concretos com relação à atuação difícil dos assessores técnicos e articuladores estaduais, cujo papel é fundamental na condução deste processo.

## 6.2 EFICIÊNCIA NA CAPACIDADE DE DEFINIÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

### **a. A natureza diferenciada dos projetos definidos**

Existe uma diversidade alta dos projetos do Pronaf Infraestrutura (Proinf) entre os territórios. Em geral, todos os projetos privilegiam a produção e a comercialização dos produtos agrícolas (uma média de 60% dos projetos definidos), com tendências diferenciadas segundo os territórios: i) nos projetos de produção mesmo, na BR 163, Transamazônica, Baixo Tocantins (BT) e sul; ii) na comercialização (e transformação dos produtos) no nordeste, sudeste e BT; iii) na formação e, especialmente, para as Casas Familiares Rurais (CFRs) no sudeste, Transamazônica e sul; iv) na pesca no BAM; v) nos projetos de infraestrutura de serviços, escritório e equipamentos, e demarcação de áreas ribeirinhas na ilha do Marajó.

A gente percebe a relação entre o tipo de território e a natureza desses projetos. Os mais ligados ao aumento da produção ficam nas zonas onde a agricultura é menos consolidada, ao contrário dos territórios onde a produção já está forte, e onde a valorização e a comercialização dos produtos agrícolas são mais problemáticas. O papel das universidades e a trajetória específica dos territórios na temática da formação e da educação de campo explicam os projetos dedicados às CFRs no sudeste, Transamazônica e sul do Pará. A situação específica dos territórios Marajó e BAM explica a natureza dos projetos. De um lado, a infraestrutura de base, que falta muito; e, do outro, o peso do setor pesqueiro.

<sup>5</sup> A maneira pela qual eles foram construídos também é bastante diferente, ou seja, em relação à escala de elaboração (por município, por polo de produção, na plenária) ou do processo (de uma simples consulta pública no caso da Transamazônica até uma real construção participativa, nos casos do BAM ou do sudeste).

### b. A definição e a implementação contrastada dos projetos

Os resultados (Quadro 5) são baseados nos dados do Sistema de Gestão Estratégica da SDT (SGE, 2012), que foram atualizados pela Sagri. Nossa análise privilegia as grandes tendências porque projetos ainda não foram concluídos; muitos equipamentos e obras estão ainda sendo entregues e existem licitações em andamento (principalmente os projetos da SAGRI).

Quadro 5: Situação dos contratos e das obras nos Territórios da Cidadania paraense.

Território	Número de projetos	Situação do contrato			Situação das obras			
		Normal	TCT	Com cláusula suspensiva	Concluída ou normal	Atrasada	Não iniciada	Paralisada
Baixo Amazonas	11	8		3	5	1	4	1
BR 163	8	5		3	5		3	
Transamazônica	6	5		1	1	1	3	1
Baixo Tocantins	5	4		1	4		1	
Marajó	6	5	1		5		1	
Nordeste	8	7	1		5	2		1
Sudeste	12	6	1	5	4	1	5	2
Sul e Alto Xingu	9	6		3	4	1	3	1
<i>Soma</i>	<b>65</b>	<i>46</i>	<i>3</i>	<i>16</i>	<b>33</b>	<i>6</i>	<i>20</i>	<i>6</i>

Fonte: SGE (SDT, 2012).

O número de projetos é bastante diferente entre os territórios, variando de 5 a 12. Ele é maior no BAM e sudeste (11 e 12 projetos) e menor para o Baixo Tocantins, Marajó e Transamazônica (5 e 6 projetos). Nos dois primeiros casos, há muitos projetos não iniciados, paralisados ou atrasados, sobretudo no sudeste (a metade). No final, todos os territórios têm o mesmo número de obras concluídas ou em situação normal (4 ou 5), exceto na Transamazônica, onde só teve um projeto que está em situação normal<sup>6</sup>. No Baixo Tocantins e Marajó, o proponente é mais a prefeitura e menos as secretarias estaduais (Sagri, Sepaq, Sedect), ao contrário dos outros territórios. Comparando com os outros territórios, eles são mais eficientes no que se refere à implementação dos projetos, mas com menos projetos definidos.

<sup>6</sup> Mas, é importante levar em consideração, neste caso, o fato de que os projetos contêm muitas ações e que a não realização de uma só ação implica que o projeto não se apresenta em situação normal (CALVI, 2012).

Em síntese, uma tipologia do desempenho dos Territórios da Cidadania, com relação à definição e implementação de projetos é a seguinte (do pior desempenho para o melhor): 1) BR 163 e sul; 2) Transamazônica e BAM; 3) Sudeste e nordeste; 4) Marajó e BT.

É importante levar em consideração que a implementação dos projetos é complexa. São processos resultantes de um conjunto de fatores internos dos territórios, sobretudo do conjunto de forças políticas e administrativas que conduzem e articulam esses processos. Muitas vezes há uma baixa capacidade técnica para construção e avaliação de projetos nos territórios. Os proponentes da maior parte dos projetos aprovados pelos colegiados são as secretarias de estado, assumindo, assim, a gestão destes. Isso significa que este processo é realizado fora dos territórios, pois os gestores de cada projeto ou a Caixa Econômica estão localizados em Belém. Então, os problemas que emperram a execução podem ser de responsabilidade do território ou não. São do território quando os problemas são documentais, de área ou quando o projeto requer uma planta que não é de competência dos engenheiros das secretarias.

## **7 OS ASPECTOS POSITIVOS DOS TERRITÓRIOS**

Quaisquer que sejam os problemas, os atores locais entrevistados apontam o fato de que esse programa constitui um avanço imenso na concepção e implementação de políticas públicas para o meio rural. Os elementos positivos destacados são os seguintes: apresentação de muitas informações para os agricultores familiares sobre as políticas públicas e as ações dos governos estaduais, federais e municipais; entendimento da posição e da visão de mundo de cada um dos atores, permitindo mudar as percepções sobre as realidades sociais; aprendizagem dos agricultores familiares a respeito do diálogo com o governo, entendendo os desafios de uma gestão social das políticas públicas e da ação pública, criando assim as condições de um esboço inicial de governança territorial; o exercício concreto de práticas de gestão social pelos atores locais através do fortalecimento dos Codeter's, considerado como um espaço territorial de debate e de definições de prioridades, onde as demandas são qualificadas e pautadas pela sociedade; a inclusão gradual de outros segmentos da sociedade, antes deixados à margem do debate das políticas públicas (indígenas, mulheres, jovens, quilombolas, pescadores e outros), enfim, em alguns casos, como o do sudeste, a integração de outros segmentos (saúde, educação) nas discussões e no Codeter.

## CONCLUSÃO

Neste artigo demonstra-se que existe uma relação forte entre as grandes dinâmicas territoriais no estado do Pará e o funcionamento dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. A localização geográfica dos territórios induz a trajetórias e dinâmicas territoriais específicas, que têm um impacto direto no funcionamento e no desempenho destes. Isso mostra que para analisar de forma mais profunda as dificuldades de cada colegiado e obter respostas adaptadas ao melhoramento destes, é preciso pensar sob qual contexto (incluindo o geográfico) e arranjo institucional a experiência de gestão se desenvolve.

Os resultados validam, assim, o interesse metodológico numa perspectiva de avaliação dos desempenhos dos Colegiados Territoriais, de construir paralelamente um quadro de análise das dinâmicas territoriais, dando um sentido às avaliações desses dispositivos de governança. Entender os mecanismos diferenciados da ação pública e das suas consequências concretas sobre as formas de territórios resultantes são de primeira importância na questão do melhoramento das políticas públicas territoriais. 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 rurais, sobre o quê há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso (FAVARETO, 2010).

As tipologias feitas para avaliar o nível de gestão dos colegiados ou a qualidade dos projetos apresentavam a mesma configuração. Os territórios do nordeste, sudeste, Marajó e Baixo Tocantins tem os melhores resultados, enquanto os da BR 163 e do sul/Alto Xingu tem os piores. Assim, os melhores desempenhos dos colegiados ficam nos territórios próximos da cidade de Belém. Mas, a partir de duas situações contrastantes, um poder equilibrado com um movimento sindical e órgãos públicos atuantes de um lado, (sudeste, nordeste) e a importância da sociedade civil e das ONGs, em particular, do outro (Baixo Tocantins e Marajó). Foi analisado o porquê desta constatação (dinâmica endógena própria e proximidade com as sedes das instituições em Belém).

Os resultados desta pesquisa mostram, mesmo com diferenciações fortes, a fragilidade dos Codeter's. Isso corrobora os resultados obtidos ao nível nacional (CANIELLO et al., 2012; OLIVEIRA; PERAFÁN, 2012). O fato de que os grandes dis funcionamentos aparecem semelhantes entre os colegiados, significa que eles resultam mais do funcionamento do programa nacional do que das especificidades locais. Notadamente, a falta de um marco jurídico para os Codeter's (MIRANDA; TIBURCIO, 2012), a fraqueza dos recursos

disponíveis e a falta de continuidade da ação pública (com relação à dependência às mudanças de governo estadual) são problemáticos. 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).

Pelo menos, existem territórios, como no caso do Marajó e do Baixo Tocantins, cujos funcionamentos atuais são satisfatórios, mesmo sem recursos e assessor técnico. Isso demonstra que este processo é possível quando houver capacidades, competências e vontade nos colegiados. Mas, mesmo assim, existem elementos que deveriam ser melhorados. Primeiro, repensar melhor a comunicação interna e o envolvimento dos agricultores, facilitando a apropriação, pela base, dos princípios de desenvolvimento territorial. O papel das organizações de ATER e de serviços é importante neste sentido. A maior valorização das experiências locais e a colocação destas em rede aparecem como estratégias adequadas para construir a legitimidade dos colegiados, fortalecer a participação e construir um real propósito para a agricultura familiar (PIRAUX et al., 2010). Segundo, melhorar a capacidade de diálogo, que passa pelo melhoramento dos processos de animação. Muitas vezes, as discussões estão mais focalizadas somente na questão do Proinf; e os atores misturando, assim, dois processos distintos: a territorialização das políticas pública se a construção social de território (BONNAL, 2007). Enfim, sentimos a falta do funcionamento da rede estadual, que nos parece um espaço importante para dialogar, compartilhar ideias e experiências, e construir propósitos.

O momento atual é crucial para a vida dos territórios. Os avanços imensos para as populações locais e a grande aprendizagem dos atores locais militam para uma retomada rápida do programa. Mas, uma questão que tem que ser levada em consideração é a falta de reação do movimento sindical, frente ao processo de paralisação atual. Isso questiona sobre qual o real interesse desses atores em apoiar esta política?

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. F. de. **A ocupação recente da Amazônia através das grandes empresas pecuárias**. 1982.182f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1982.

BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, Santa Maria, n. 12, p.135-159, 2001.

BONNAL, P. Territorialidade, sustentabilidade e desenvolvimento: conseguiremos conviver com processos sociais diferenciados e contraditórios? In: **Artigos mensais do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. Belém: OPPA, CPDA, UFRRJ, 2007. v. 7.

CALVI, M. F.; ALVES, J. M.; NASCIMENTO, H. F. do. A identidade territorial da Transamazônica: políticas públicas e desenvolvimento. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS ANAIS, 5. 2012. Belém. **Anais...** Belém: RER, 2012. CD-ROM.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; RAMBO, A. G. **As políticas públicas territoriais e desenvolvimento rural sustentável no Brasil Contemporâneo**. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS ANAIS, 5. 2012. Belém. **Anais...** Belém: RER, 2012. GT 9. CD-ROM.

CASTRO, E. Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n.2, p. 105-126, 2007.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos Territórios incorporados ao programa territórios da Cidadania. **Raízes**, Campina Grande, v. 28/29, n. 1/2, p. 87-96, 2010. (Dossiê território, sustentabilidade e ação pública).

COSTA, F. de A. Políticas públicas e dinâmicas agrárias na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. In: COSTA, F. A.; TURA, L.R. (Org.). **Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará**. Brasília: Brasília Jurídica; FASE, 2000.

FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1/2; v. 29, n. 1, p. 53-65, 2010. (Dossiê território, sustentabilidade e ação pública).

DELGADO, G.N.; PEREIRA LEITE, S. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2010. Mimeografado.

DELGADO, G.N.; PEREIRA LEITE, S.; BONNAL, P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores locais**. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

LEITE, S. P.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Gestão social dos territórios**. Produto 4. Relatório Final. Brasília: IICA, 2009. Mimeografado.

MALUF, R. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1/2; v. 29, n. 1, p. 19-26, 2010. (Dossiê território, sustentabilidade e ação pública. Campina Grande).

MDA-Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de gestão estratégica**. Brasília: SGE/SDT/MPEG. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 10 maio 2012.

MDIC-Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria nº 187** - Manual de apoio aos arranjos produtivos locais. Brasília: MDICE, 2006.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Eds.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. v.15. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

OLIVEIRA, A.U. de. **Integrar para não entregar**: políticas públicas e Amazônia. Campinas: Papirus, 1991. (Série Educando).

OLIVEIRA, C.D. de S.; PERAFÁN, M.E.V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS ANAIS, 5. 2012. Belém. **Anais...** Belém: RER, 2012. CD-ROM.

PIRAUX, M.; BONNAL, P. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 19, n.1, p. 62-87, 2011.

PIRAUX, M.; SILVEIRA, L.; DINIZ, P.; DUQUE, G. La transition agroécologique comme une innovation sócio-territoriale. In: SEMINAIRE ISDA. INNOVATION ET DEVELOPPEMENT DURABLE. 2010, Montpellier. **Annales...**, Montpellier: ISDA, 2010.

Texto submetido à Revista em 30.06.2012  
Aceito para publicação em 24.04.2013