

**PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA**

**NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA  
FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE**

**Governança Territorial e Gestão Social:  
Avanços e Desafios da Política Territorial  
de Desenvolvimento Rural no Brasil**

**Nelson Giordano Delgado  
Betty Nogueira Rocha**



# **Governança Territorial e Gestão Social: Avanços e Desafios da Política Territorial de Desenvolvimento Rural no Brasil**

**Nelson Giordano Delgado<sup>1</sup>**

**Betty Nogueira Rocha<sup>2</sup>**

## **Introdução**

Este ensaio pretende contribuir para um esforço coletivo de reflexão sobre a complexidade da experiência de implementação da abordagem territorial para o desenvolvimento rural no Brasil, tal como foi conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir do primeiro Governo Luis Inácio Lula da Silva. Esta reflexão, que só pode ser coletiva, interessa a pesquisadores, gestores públicos, representantes dos atores sociais (públicos e privados) envolvidos e, possivelmente, a diversos segmentos do público em geral, pois tem como objeto o resgate e a análise de uma política pública inovadora de desenvolvimento rural que se pretendeu voltada principalmente para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, uma parcela bastante significativa, do ponto de vista produtivo, social, cultural, ambiental e político, das populações que vivem e trabalham no meio rural brasileiro.

Nossa ênfase aqui será restrita: discutir aspectos relativos à governança e à gestão social da política territorial, como temas que se referem basicamente aos desafios e obstáculos que foram enfrentados (ou não) e aos instrumentos que foram utilizados ao longo do tempo para tentar dinamizar a institucionalidade territorial do ponto de vista da coordenação das ações públicas, da participação dos atores sociais envolvidos com a política e da qualificação técnica das decisões tomadas no âmbito das instâncias componentes dessa institucionalidade, em especial no que diz respeito à elaboração e à execução de projetos estratégicos de desenvolvimento rural.

Neste sentido, o texto está dividido em três partes. Na primeira, fazemos um rápido balanço de algumas características e da abrangência da política territorial de desenvolvimento

---

1

Professor Titular da UFRRJ/CPDA/OPPA

2

Professora Adjunta da UFRRJ/DPCE e pesquisadora do IPEA

rural concebida e implementada no país. Na segunda, a mais importante, discutimos os avanços que foram feitos e os limites que foram encontrados na forma particular com que a governança da política territorial pôde ser (e foi) exercida, com particular ênfase na evolução dos instrumentos de gestão social experimentados, desde a "terceirização" com os chamados "articuladores territoriais" até a criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). Finalizamos o texto com algumas considerações finais e com a indicação das referências bibliográficas utilizadas.

### **1. A política territorial de desenvolvimento rural no Brasil: um breve balanço**

A implementação da abordagem territorial como uma estratégia para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, tal como executada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), teve como elementos fundadores (i) o estímulo à organização territorial por meio do reconhecimento e institucionalização de territórios rurais e sua incorporação ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT); (ii) o apoio ao funcionamento de Colegiados Territoriais como espaços de participação e de gestão social; e (iii) a articulação institucional com órgãos e entes federados visando ampliar o acesso às políticas públicas.

O marco normativo do PRONAT é a utilização do recorte territorial na estruturação das ações de promoção ao desenvolvimento rural. A adoção do território como unidade de planejamento busca romper com a ideia restrita de um mero espaço físico ou administrativo e reconhecê-lo como um espaço de relações e interações sociais, econômicas, culturais, ambientais etc., cujo perfil identitário é igualmente marcado por conflitos e desigualdades internas. Como alertam Medeiros e Dias (2011), os territórios “não podem ser pensados simplesmente como um agregado de municípios” (Medeiros e Dias, 2011: p.141) pois, ao romper a tradição municipalista, a estratégia de desenvolvimento territorial busca promover a constituição e/ou fortalecimento de canais de diálogo entre os distintos e diversos atores sociais envolvidos em um espaço socialmente construído. Evidentemente, a densidade social e política destes territórios depende da sua trajetória e da capacidade de articulação do tecido social conformado ao longo de sua história, que inclui identidades e grupos sociais relativamente distintos que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos.

Ainda no campo normativo, deve ser considerado o conjunto de resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF) que orienta e regula o PRONAT, de modo que todo o processo de homologação dos territórios passa obrigatoriamente pela apreciação, análise e aprovação deste Conselho<sup>3</sup>.

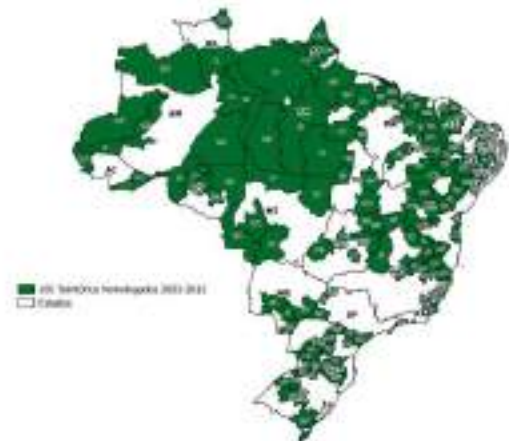
---

3

Criado em 1999, o CONDRAF é uma instância colegiada composta por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil organizada e no máximo 50% de representantes do poder público e de instituições governamentais. A estrutura de funcionamento do CONDRAF é composta pela plenária onde participam todos os membros representantes do poder público e da sociedade civil; pela secretaria responsável pela organização administrativa do Conselho; e pelos Grupos e Comitês Temáticos que debatem e elaboram

Entre 2003 e 2004 foram homologados pelo CONDRAF 88 territórios rurais que passaram a compor o escopo de ações do PRONAT. No período de 2005 a 2008 foram incorporados ao programa mais 77 territórios, de modo que até 2012 foram apoiados 165 territórios rurais. Em 2013 foram homologados outros 74 territórios rurais, através da Resolução n° 94 do CONDRAF, e entre 2015 e 2016 mais 4 territórios inseriram-se ao Programa (Figuras 1, 2 e 3).

Figura 2: 165 Territórios Rurais 2003-2012



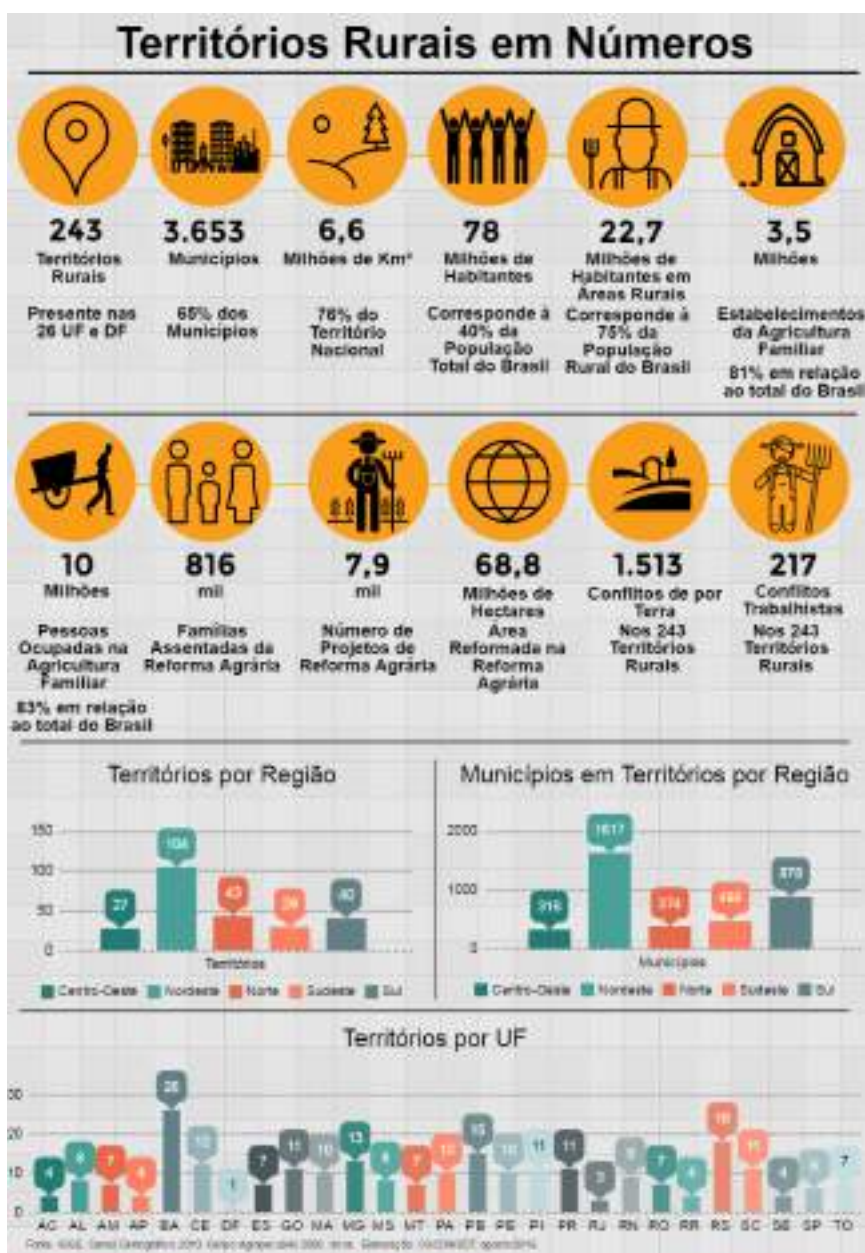
Fonte: CGCON/SDT/MDA, jun./2016.

---

propostas sobre temas específicos para subsidiar e instrumentalizar os debates e discussões da plenária. Para maiores detalhamentos sobre as competências e instrumentos normativos do Conselho ver Medeiros e Miná, 2011.

Atualmente, o programa apoia ações em 243 territórios rurais (Figura 3) que englobam 3.653 municípios, correspondendo a uma população de 78 milhões de habitantes (40% da população total do Brasil), dentre os quais 22,7 milhões de pessoas vivem em áreas rurais correspondendo a 75% da população rural do país (IBGE, 2010). Neste conjunto de municípios aproximadamente 3,5 milhões de estabelecimentos desenvolvem atividades na agricultura familiar e 10 milhões de pessoas estão ocupadas neste setor (IBGE, 2006). Dentre o público atendido destacam-se também 816 mil famílias de assentados da reforma agrária em 68,8 milhões de hectares de área reformada (Figura 4).

**Figura 4: Territórios Rurais em Números**



Note-se, no entanto, que o marco de referência da abordagem territorial não é simplesmente a criação de territórios, mas, sobretudo, a ênfase na (1) construção institucional e participação social dos atores, (2) intersectorialidade das atividades propostas, e (3) elaboração de projetos estratégicos de desenvolvimento, como elementos centrais no desenho da política territorial,, privilegiando, os temas da governança e da gestão social (Delgado e Grisa, 2015; Favareto, 2010).

A dimensão inovadora da política diz respeito, em princípio, à criação e à institucionalização de espaços de participação social que favoreçam arranjos institucionais promotores do protagonismo dos atores locais e da valorização das características sociais, econômicas, produtivas, culturais, geográficas etc. de cada território, como condição *sine qua non* para a efetividade de um processo de desenvolvimento rural que resulte em maior eficiência e controle social sobre a execução das políticas públicas. Neste sentido, o modelo de governança do PRONAT foi concebido buscando viabilizar a gestão social compartilhada entre poder público e sociedade civil organizada através da implantação dos Colegiados Territoriais.

Os Colegiados Territoriais (CODETER) foram implementados como espaços de participação e de gestão social, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, respeitando os princípios da diversidade, representatividade e pluralidade e contemplando a presença de mulheres, jovens e representantes de povos e comunidades tradicionais. Estes Colegiados têm autonomia para a constituição de arranjos organizativos que favoreçam a coordenação, a cooperação e a concertação entre os atores governamentais e da sociedade civil para a governança institucional e a gestão social do desenvolvimento. Em que pese os distintos olhares sobre o conceito, a gestão social no âmbito da política de desenvolvimento rural territorial relaciona-se diretamente ao processo de construção democrática demarcado pela Constituição de 1988 ao institucionalizar o princípio da participação social como um fundamento das relações entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2004). O cerne deste debate é justamente a partilha efetiva de poder promovida a partir da institucionalização de espaços públicos de participação (Dagnino, 2002) e, nesta perspectiva, a gestão social pode ser compreendida como um modelo de gestão pública que tem por objetivos democratizar as decisões políticas, promover o exercício de igualdade de representação entre o Estado e a sociedade civil nos processos decisórios (Tatagiba e Almeida, 2012) e definir estratégias e instrumentos adequados ao desenvolvimento rural territorial.

Ao longo dos 13 anos de execução da política territorial, foi possível observar avanços significativos em relação à formalização de espaços participativos por todo o país, pois um dos critérios adotados para a homologação de um território foi a obrigatoriedade de constituição do Colegiado Territorial. As resoluções nº 48 e 52, de 2004 e 2005, do CONDRAF - que orientam e regulamentam a conformação desses arranjos institucionais - determinam que as instâncias colegiadas devem respeitar os princípios de **paridade** entre sociedade civil e poder público; de **diversidade** em sua composição, de modo a contemplar questões de gênero, raça, etnia e geração; e de **pluralidade**, expressa na visão integradora dos

espaços rurais e de sua relação com os espaços urbanizados. Há que realçar, porém, os distintos graus de institucionalidade, efetividade e eficiência alcançados por essas instâncias em diferentes regiões do país. Diversos estudos (Dias e Favareto, 2007; Barbosa, Zimmermann e Tecchio, 2013; Sabourin, 2015; Delgado e Grisa, 2014) apontam, por exemplo, para o predomínio, nos colegiados, das organizações de representação da agricultura familiar através de sindicatos e movimentos sociais do campo. Mesmo se aceitarmos realisticamente que a efetividade da política se dá pela participação prioritária deste público, é preciso não esquecer a considerável heterogeneidade da agricultura familiar no país e mencionar, também, a ausência generalizada tanto dos segmentos mais precarizados quanto dos mais capitalizados dos agricultores familiares na maior parte dos Colegiados (Dias e Favareto, 2007).

Quando se considera a agenda das distintas instâncias dos Colegiados Territoriais<sup>4</sup>, observa-se que esteve fortemente marcada por três elementos principais: o planejamento territorial expresso na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); o acompanhamento da execução de políticas públicas direcionadas à diversidade existente na agricultura familiar; e o debate, proposição e elaboração de projetos territoriais.

Evidentemente, esta agenda é diversa e marcada pelas diferenças regionais e territoriais, bem como, pelos distintos estágios da experiência política territorial vivenciados pelos Colegiados. Uma breve análise dos temas pautados nas agendas territoriais<sup>5</sup> sugere a importância de alguns programas e políticas frequentemente debatidos no âmbito dos Colegiados devido à sua relevância para a dinamização econômica e social dos territórios, tais como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Luz para Todos, Água para Todos e Bolsa Família. Note-se que o debate destes temas no âmbito territorial parece ter empoderado, em alguma medida, os distintos atores sociais em relação ao acesso, avaliação ou monitoramento das ações efetivadas (ou não) pelas políticas públicas no território. Alguns exemplos destas experiências foram objeto de reflexão de pesquisadores e técnicos vinculados aos territórios conforme destacam Caniello e Piraux (2015); Silva et al (2015), Silva, Gehlen e Schultz (2016).

---

4

De acordo com os documentos institucionais da SDT/MDA são instâncias mínimas de um Colegiado Territorial: Plenária, Núcleo Diretivo, Núcleo Técnico e Câmaras ou Comitês Temáticos. Sobre as competências de cada instância ver Medeiros e Dias (2007); Delgado e Lasa (2013).

5

Para detalhamento a respeito das agendas territoriais consultar “Resultados da Gestão Territorial” no Sistema de Gestão Estratégica (SGE) em [sge.mda.gov.br](http://sge.mda.gov.br).

No entanto, avaliar a efetividade ou abrangência das políticas públicas nos territórios rurais ainda é um desafio, tanto para os gestores públicos, quanto para os pesquisadores. Entendemos que a avaliação de toda política deve levar em consideração dados de natureza subjetiva que contemplem a diversidade e especificidade cultural, histórica, econômica, política, social e natural de cada recorte espacial. No caso do PRONAT esta complexidade é ainda mais significativa se considerarmos que seus objetivos extrapolam a mera intervenção de ordem administrativa e operacional, propondo-se a intervir nas dinâmicas sociais de negociação e pactuação envolvendo, a priori, diversos segmentos e atores dos territórios. Dificilmente um indicador sintético possibilitará avaliar os impactos destas políticas na vida das pessoas e na dinâmica dos territórios. A dificuldade de construir indicadores de avaliação relaciona-se ao escopo da ação pública nos territórios oriunda de diversas áreas do governo. Como mensurar o quanto a política territorial rural melhorou ou não a vida das pessoas nos territórios? Quais variáveis entram no computo dessas ações? Considerando a intersectorialidade da ação pública como um pressuposto da política territorial como estabelecer parâmetros capazes de avaliar seus impactos e efetividade? Um indicador sintético é capaz de qualificar os impactos da política de desenvolvimento territorial?

Essas e outras questões limitaram por vezes uma ação mais efetiva dos gestores na construção de indicadores. No entanto, alguns esforços e parcerias institucionais resultaram em importantes contribuições, como exemplificam os indicadores de desenvolvimento construídos pelas equipes do Projeto Células de Acompanhamento e Avaliação, a primeira parceria entre a SDT/MDA, CNPq e universidades públicas, tais como: Índice de Identidade Territorial; Índice de Condições de Vida (ICV); Índice de Capacidades Institucionais (ICI); Índice de Avaliação de Projetos (Proinf); Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e Índice de Gestão Social (IGS)<sup>6</sup>.

Inspirados nos resultados do projeto Células, uma equipe interdisciplinar e interinstitucional envolvendo a SDT/MDA e pesquisadores de sete universidades públicas constituíram, recentemente, um Grupo de Trabalho responsável pela avaliação dos resultados e pela reformulação do Índice de Gestão Social (IGS). Em fevereiro de 2016 o GT concluiu a revisão do instrumento de coleta de dados e adequações metodológicas e, a partir de maio, foi iniciada a aplicação dos questionários para todos os integrantes da plenária territorial, instância máxima do território.

O IGS é um indicador construído através de uma pesquisa de opinião e não de quantificação dos impactos ligados aos recursos implementados nos territórios. Assim, não foi avaliada a eficiência da política em si, mas a pesquisa e o indicador possibilitam análises de recortes distintos sobre o funcionamento dos Colegiados Territoriais, permitindo aferir a situação das articulações e recursos que possibilitam a gestão social dos territórios a partir de três dimensões: (i) participação e mobilização; (ii) funcionamento do Colegiado como

---

6

Para consultar resultados do projeto Células acessar “Indicadores de Desenvolvimento” no [sge.mda.gov.br](http://sge.mda.gov.br). Ver também Conterato et al (2015); Nunes et al (2014) e Caniello e Piroux (2013).



estrutura de governança; e (iii) impactos do seu funcionamento. A expectativa é que o IGS mapeie a diversidade da gestão social no Brasil, identificando problemas e aspectos positivos de cada território, viabilizando a identificação e avaliação dos desafios em diferentes escalas (territorial, estadual, regional e nacional).

## **2. Governança territorial: avanços e limites na definição e na implementação dos instrumentos de gestão social**

Leite e Delgado (2011), inspirados em Hirschman (1984), destacam que os mecanismos de gestão social e de capacidade governativa que podem gerar processos de desenvolvimento assumem características específicas em situações concretas distintas e não obedecem sempre às mesmas lógicas operacionais. Na medida em que o ciclo de gestão da política assume formatos e estágios distintos decorrentes da habilidade organizativa, de participação e de mobilização da dinâmica de cada território, faz-se necessário problematizar o alcance e a efetividade dos instrumentos disponibilizados para operacionalização da política. Assim, um dos desafios impostos pelo sofisticado arranjo institucional do Pronat refere-se aos seus instrumentos de gestão social.

Antes de avançarmos num exame mais detalhado da *práxis* dos instrumentos de gestão social, é importante destacar alguns aspectos dos marcos normativos que balizam o processo de intervenção pública no âmbito do Programa. Um dos entraves existentes para essa intervenção é a ausência de formalização jurídica dos territórios rurais, o que estimula a prevalência da lógica municipalista na captação e na administração de recursos públicos. Tal situação tem impacto direto na capacidade de organização e de dinamização dos Colegiados Territoriais e, em alguns casos, fragiliza sobremaneira o interesse na participação e a efetividade da política territorial. Isto decorre do fato de que o pacto federativo reconhece como entes federados apenas municípios, Estados e União, ou seja, o arranjo institucional da política demarcou o território como unidade administrativa, descentralizou determinadas atribuições e responsabilidades sem que ocorresse alteração do marco legal prevalecente (Medeiros e Dias, 2011). Dito de outra maneira, ao mesmo tempo em que a política territorial inovou ao descentralizar as ações de cunho deliberativo, propositivo e de planejamento e ao instituir o território (e não mais o município) como unidade de intervenção, permaneceu, no entanto, "incompleta" (Delgado e Grisa, 2015), pois manteve os entraves legais e jurídicos ao acesso a recursos públicos pelo território, fragilizando a legitimidade política dos Colegiados Territoriais.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tentou enfrentar os efeitos deletérios desta "incompletude" com ações de apoio visando alcançar dois objetivos estratégicos: a elaboração de projetos territoriais adequados ao desenvolvimento rural e a criação de condições para a melhoria do funcionamento dos Colegiados Territoriais.

## 2.1. Os Projetos Territoriais de Infraestrutura

Um dos objetivos centrais do Pronat é fomentar projetos de desenvolvimento rural orientados para o enfoque territorial e institucionalizar as arenas dos Colegiados como espaços de gestão e de controle social desses projetos. Na ausência de um aparato legal que normatize suas ações, a SDT/MDA estabelece anualmente um marco normativo para proposição de projetos territoriais de infraestrutura a serem apresentados pelos Colegiados Territoriais. Trata-se de instruções, resoluções, normas e/ou portarias que estabelecem os parâmetros a serem observados pelos projetos e funcionam, como destacam Medeiros e Dias (2011), como manuais operacionais para os proponentes. Essas orientações têm mudado a cada ano, seja em virtude de alguma ação estratégica da própria SDT, seja por alterações nas normas estabelecidas pelos agentes financeiros, no caso a Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>7</sup>.

Os recursos destinados aos projetos territoriais de investimento em infraestrutura são oriundos da Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais, conhecido como Proinf. Em coerência com as premissas do Pronat, os projetos territoriais devem ser pactuados, elaborados e aprovados pela plenária dos Colegiados Territoriais que avalia, entre outros aspectos, sua consonância com o PTDRS. Devido à inexistência de personalidade jurídica, os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) não podem ser repassados diretamente aos Colegiados Territoriais, mas apenas para municipalidades, consórcios públicos, estados da federação, entes da União e organizações privadas que beneficiem diretamente os agricultores familiares<sup>8</sup>. Além das dificuldades criadas pelas disputas internas por projetos específicos por parte dos diferentes atores participantes, o Colegiado deve ser mobilizado para obter a adesão, em geral, de alguma prefeitura (ou conjunto de prefeituras) para que seja a proponente do projeto "territorial" e assuma os ônus implicados no processo.

Vale destacar, ademais, que os projetos, e conseqüentemente seus proponentes, devem submeter-se a um conjunto expressivo de exigências feitas pela CEF, que vão desde a formalização, análise, aprovação e contratação da proposta até o processo de prestação de contas. Este tem sido um dos grandes entraves para a implementação dos projetos em muitos territórios, resultando, em alguma medida, na concentração dos projetos aprovados em Colegiados que possuem um maior grau de qualificação de seu núcleo técnico. Isto porque as exigências da mandatária da União nem levam em consideração as especificidades do público alvo dos projetos nem a complexidade dos arranjos institucionais da política, demandando dos proponentes alto grau de competência técnica e observância dos preceitos burocráticos exigidos por lei.

---

7

A CEF atua como agente financeiro e mandatário da União para disponibilização dos recursos. Além disto, acompanha, monitora e avalia a execução físico-financeira dos projetos.

8

<sup>8</sup> De acordo com a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 e o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

Nosso objetivo neste texto não é avaliar o processo de concessão de recursos públicos para investimento em projetos territoriais de infraestrutura<sup>9</sup>, mas colocar em evidência os instrumentos utilizados no âmbito da política e suas implicações para a gestão social. É possível observar que, devido à complexidade de sua operacionalização, os manuais ou chamamentos públicos do Proinf foram sendo ajustados ao longo dos anos não somente por razões de ordem técnica ou estratégica, mas também devido ao próprio processo de aprendizado dos gestores públicos. Sem desmerecer outros aspectos importantes, vamos destacar dois ajustes significativos introduzidos mais recentemente no processo de gestão social dos territórios.

O primeiro deles está relacionado à quantidade de projetos apresentados por território. Até 2012 as normativas das chamadas Proinf permitiam que os territórios apresentassem mais de uma proposta contribuindo para a concentração de projetos naqueles territórios onde o corpo técnico do Colegiado ou da prefeitura proponente fosse mais qualificado para enquadrar a proposta nos termos e exigências da lei. Este fato, aliado à própria dinâmica heterogênea dos territórios e à composição e ao grau de institucionalização dos Colegiados, inviabilizaram importantes e significativos projetos territoriais em áreas carentes de infraestrutura. Considerando estes aspectos e a redução do volume de recursos definidos pela Lei Orçamentária Anual (LOA) - sujeitos inclusive a contingenciamentos -, a partir de 2013 os manuais operacionais do Proinf passaram a direcionar o objeto de contratação, fomentando a priorização de projetos e determinando o apoio à “uma única proposta por território, devendo a mesma contar com a anuência do Colegiado Territorial” (SDT/MDA, 2013: p.15).

Esta orientação estimulou o debate acerca dos eixos estratégicos dispostos nos PTDRS e a busca por um consenso em torno de projetos coletivos. Não eliminou, evidentemente, o processo de *rent seeking* observado em alguns territórios na disputa pelos recursos do Proinf e pode ter tornado ainda mais difícil a obtenção de uma pactuação mais harmônica e consensual, além de que os resultados que podem ser obtidos dependem essencialmente do estágio de articulação dos Colegiados. Todavia, tendeu a tornar mais qualificado o debate em torno da disputa por projetos, tendo em vista a exigência de anuência do Colegiado para a aprovação e a contratação da proposta do território. Além desse aspecto, podem ser considerados resultados importantes deste ajuste: (i) o intenso debate em torno de critérios de seleção, monitoramento e gestão social dos projetos e (ii) a definição de um “banco de projetos” considerados prioritários para o território que, em muitos casos, serve para balizar a disputa nos anos subsequentes.

O segundo ajuste refere-se à disponibilização de recursos adicionais para projetos que apresentassem metas específicas para “atendimento às organizações econômicas de mulheres ou de jovens ou de povos e comunidades tradicionais. As metas devem estar integradas a proposta do território, não sendo permitida a apresentação de propostas separadas”. Vale

---

9

As regras que orientam o processo de apresentação da proposta do Proinf e todos os aspectos legais da sua contratação podem ser consultados em Medeiros e Dias (2011).

destacar que estes recursos adicionais não eram cumulativos, de maneira que o território deveria “priorizar o público a ser atendido com recurso adicional, conforme as demandas identificadas” (SDT/MDA, 2013: 14). No ano de 2013 foram aprovados e contratados 48 projetos territoriais com metas específicas para grupo de mulheres, 13 projetos voltados à juventude e 20 projetos contendo metas específicas para povos e comunidades tradicionais<sup>10</sup>. Em 2015, a inovação no edital Proinf ficou por conta da destinação de recursos adicionais aos territórios que comprovassem a constituição de Câmaras ou Comitês Temáticos de Mulheres, Jovens e/ou Povos e Comunidades Tradicionais.

Além de fomentar o debate acerca das diferenças de gênero, geração e raça/etnia nos territórios, estas inovações normativas nos editais do Proinf tenderam a direcionar as ações da SDT/MDA, elegendo públicos prioritários e alterando os instrumentos de gestão de modo a dinamizar a participação social nos espaços colegiados e a valorizar estratégias de organização e de atuação territorial voltadas às especificidades das mulheres em sua luta por autonomia, dos jovens em sua busca por emancipação e da promoção do etnodesenvolvimento para os povos e comunidades tradicionais.

Para o ano de 2016 outras inovações foram propostas com Chamadas Públicas específicas para o público prioritário do MDA. Com objetivos de enfrentar e superar as relações desiguais de gênero e valorizar o protagonismo das mulheres rurais foi lançado o Proinf Mulher. Já o Proinf PCT/Extrativista teve por objetivo financiar a cadeia produtiva dos territórios valorizando suas características étnicas e a diversidade dos biomas. E o Proinf Juventude foi uma chamada especial com o objetivo de fortalecer a atividade dos jovens no campo. No entanto, devido ao atual cenário político nebuloso não dispomos de informações sobre a contratação efetiva dos projetos aprovados nos referidos editais.

É preciso sublinhar, no entanto, que considerando o processo moroso e burocrático vinculado às exigências da mandatária da União na contratação dos projetos aprovados e a disponibilidade (ou não) de recursos financeiros repassados pelo Governo Federal à CEF, o efetivo resultado dessas ações nos territórios rurais somente poderá ser avaliado no médio prazo e provavelmente estará comprometido com a extinção do MDA (e consequentemente da SDT) logo após a aprovação do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

## **2.2. Inovação dos instrumentos de gestão social**

No arranjo institucional do Pronat, os Colegiados Territoriais devem realizar a gestão tanto dos projetos territoriais como do próprio processo de desenvolvimento territorial. Neste esforço, as expectativas são de que: mobilizem os atores sociais dos distintos segmentos produtivos do território; planejem as ações públicas e os projetos territoriais; constituam redes que auxiliem na dinamização e no fortalecimento dos arranjos institucionais; acompanhem,

---

10

Ver Sistema de Gestão Estratégica (SGE) na funcionalidade Gestão de Projetos.

monitorem e avaliem as políticas públicas que incidem sobre o território - entre outras funções.

Como já sublinhamos anteriormente, o desenho institucional da política, “gera um ambiente em que os Colegiados formulam e gerenciam os projetos territoriais” sem que possam, entretanto, receber recursos públicos, uma vez que o território enquanto unidade político-administrativa não existe (Medeiros e Dias, 2011: p.213). Ao problematizar este conjunto de atribuições repassadas aos Colegiados, colocamo-nos diante de alguns dilemas: se juridicamente o território é amorfo, como ampliar a escala espacial de planejamento das ações dos gestores públicos municipais (do município para o território) no que se refere à pauta do desenvolvimento territorial? A simples criação e institucionalização dos Colegiados como instância de gestão social nos territórios é suficiente para consolidar um compromisso coletivo e um pacto territorial em torno de uma estratégia de desenvolvimento? Tendo em vista a diversidade regional, de atores e de interesses em jogo, quais são os limites e os alcances desta expectativa de gestão social? Que instrumentos ou ações podem fortalecer arranjos institucionais que favoreçam e potencializem a participação e a gestão social nos territórios?

Evidentemente, não temos respostas para todas essas questões e uma análise mais detalhada de cada uma delas iria extrapolar os limites deste trabalho. Assim sendo, focaremos nosso olhar nos instrumentos para promoção da gestão social<sup>11</sup> utilizados pela SDT/MDA, tomando como base o Planejamento Estratégico proposto pela Secretaria no período de 2012/2015 e destacando um de seus eixos estratégicos, o “Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios Rurais”. Este eixo define o apoio à constituição, funcionamento e consolidação dos Colegiados Territoriais, levando em consideração a organização dos atores sociais, bem como o controle social das políticas públicas implementadas nesses espaços.

Desde o início da implantação da política territorial, a operacionalização deste apoio foi viabilizada através de uma espécie de “terceirização” das competências e das ações. Para tanto, foram contratados articuladores/as territoriais (mais tarde denominados assessores/as territoriais) responsáveis pela mobilização, animação e dinamização das atividades no âmbito dos Colegiados Territoriais e tendo entre suas funções a de estimular o debate coletivo sobre temas e pautas relacionadas à dinâmica da agricultura familiar nos territórios, a partir das orientações estratégicas formuladas pela SDT. Estes temas incluíam desde editais ou chamadas públicas promovidas pelas três esferas de governo para captação de recursos ou fomentos para o setor até o debate qualitativo sobre temáticas específicas da dinâmica territorial<sup>12</sup>. Estava prevista, ainda, na estrutura de governança, a contratação de um

---

11

Na perspectiva da política de desenvolvimento territorial proposta pela SDT, a gestão social refere-se, grosso modo, a um processo político de tomada de decisões compartilhadas e pactuadas entre o Estado e a sociedade. Pressupõe um processo de empoderamento dos atores sociais que conformam, dão sentido e significado ao território mediante a construção e o fortalecimento de espaços institucionais de participação, planejamento, organização, proposição, monitoramento e avaliação de estratégias e ações territoriais.

12

articulador estadual e outro regional<sup>13</sup> que seriam responsáveis por agregar as informações de cada estado ou região e estabelecer o diálogo mais direto com os gestores públicos da SDT, visando consolidar, assim, a articulação entre governo federal e territórios rurais. Esses profissionais conferiram capilaridade à ação pública nos territórios, auxiliaram no processo de implantação dos Colegiados, onde eram reconhecidos como uma espécie de “secretário/a” e representante do MDA no território, e foram responsáveis, em grande medida, pela coordenação da implantação da política territorial (divulgando informações relevantes, "apagando incêndios", tentando articular atores etc.), muito embora o processo pedagógico na formação destas equipes tivesse um acompanhamento direto dos gestores da SDT.

Considerando as limitações da própria estrutura do Ministério, somente foi possível implementar este modelo de governança através da descentralização de recursos públicos para contratação de Organizações Não Governamentais (ONGs), que assumiram a incumbência de promover, entre outras ações, a contratação destes profissionais para acompanharem a gestão social nos territórios.

Cabe aqui um esclarecimento normativo. A transferência de recursos públicos do Orçamento Geral da União (OGU) para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Organizações Sociais (OS), entidades privadas sem fins lucrativos ou ONGs se efetiva mediante transferências voluntárias caracterizadas por decisões discricionárias, para propósitos específicos com vinculação do recurso ao objeto pactuado, objetivando a realização de atividades de interesse público (Quintão, 2013). Essas transferências podem ser realizadas através de dois instrumentos regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal: convênios ou contratos de repasse<sup>14</sup>. No caso da SDT, como se tratava basicamente de recursos para a rubrica de custeio, o instrumento utilizado para a descentralização de recursos necessários para apoiar a execução da política pública foi, predominantemente, o contrato de repasse.

A fragilidade desta solução manifesta-se, para o que nos interessa destacar neste texto, de duas formas principais.

Primeiro, na dificuldade que as organizações contratadas encontraram para se adaptar às normas que regulam, de forma rígida, a administração pública, pois, ao executarem serviços e

---

Devido às suas especificidades, potencialidades ou entraves na execução ou no acesso às políticas públicas, os temas variavam de território para território.

13

<sup>14</sup> Em determinados estágios da política a contratação dos articuladores estaduais e regionais foi feita por meio do Projeto de Cooperação Técnica (PCT) firmado entre a SDT e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). Estes profissionais passavam por um processo de seleção seguindo as normas vigentes no âmbito do PCT/IICA e eram contratados como consultores da SDT.

14

Para compreensão dos aspectos gerais que envolvem o estabelecimento de convênios e contratos de repasse, bem como as diferenças e especificidades de cada formato contratual consultar Medeiros e Dias (2011) e Quintão (2013).

ações públicas, recaem sobre elas as mesmas normas que incidem sobre o administrador público (Medeiros e Dias, 2011: p.226). Este foi um importante entrave no desenho da política, que gerou, muitas vezes, desgastes institucionais consideráveis na relação com os Colegiados.

Em síntese, após contratadas, as organizações executoras se viam diante de um engenhoso esquema envolvendo a prestação de contas, sobretudo a apresentação dos Relatórios de Execução de Atividades (REA). Este relatório de execução física e financeira do objeto contratado deve estar em observância com as normas estabelecidas na legislação vigente e ser apresentado ao final de cada parcela prevista no cronograma de desembolso do plano de trabalho, cabendo à SDT emitir um parecer a partir da análise da documentação e da execução física do contrato. Após aprovado, o parecer é encaminhado para o Banco do Brasil (BB) ou para a Caixa Econômica Federal (CEF), que atuam como Mandatária da União nos contratos de repasse, para análise financeira do contrato. A liberação dos recursos de uma parcela subsequente só se efetiva após a aprovação do REA em todas as suas instâncias. Como a capacidade técnica e de recursos humanos da estrutura da SDT é frágil<sup>15</sup> o que ocorria com frequência era a interrupção das atividades desenvolvidas pela executora até que todo processo de prestação de contas fosse finalizado e a nova parcela liberada. Isto poderia levar meses, principalmente nos casos em que a organização executora deveria rever ou ajustar o REA às orientações do corpo técnico da SDT.

Segundo, como vimos, apesar de serem atribuídas aos articuladores funções estratégicas no apoio e na dinamização dos Colegiados, sua contratação pelas ONGs era feita no formato de prestador temporário de serviços sem vínculo empregatício. Algumas pesquisas realizadas - por exemplo, Lopes, Delgado e Grisa (2013) - relatam as angustiantes dificuldades enfrentadas pelos articuladores devido à precariedade do formato de sua contratação. Essas se deviam a diversos entraves existentes neste arranjo institucional, dos quais sobressai a interrupção sistemática do contrato desses profissionais devido às complexidades envolvidas na operacionalização e na gestão de recursos públicos por essas organizações não governamentais, como mencionamos acima. Além disso, o conjunto de tarefas atribuídas à figura do articulador territorial representou um fardo quase impossível de ser carregado por um ou dois profissionais em cada território, especialmente no caso dos territórios mais extensos como era, em geral, a situação na Região Norte. A impossibilidade de construir condições de trabalho apropriadas para o exercício das funções conferidas (idealmente) ao papel do articulador é um exemplo da dificuldade extrema encontrada pela SDT para criar uma burocracia adequada e qualificada, mesmo que enxuta, para executar a política territorial de desenvolvimento rural.

<sup>15</sup> Em sua estrutura administrativa e operacional a Secretaria de Desenvolvimento Territorial possuía até junho de 2016 dois departamentos: o Departamento de Ações Territoriais (DETER) e o Departamento de Inclusão Socioproductiva (DISOP), contando em seu corpo administrativo e técnico com 31 servidores, 4 gestores, 17 terceirizados e 72 consultores. Vale destacar que a análise e parecer de prestação de contas somente pode ser efetuado por um servidor.

Na prática, em suma, como não poderia deixar de acontecer nas condições dadas, ocorreu um *gap* importante entre os resultados obtidos e as necessidades e expectativas do Colegiado em relação ao trabalho desenvolvido pelo articulador - para a qual contribuíram, como vimos, a própria vulnerabilidade da situação laboral deste profissional e os limites técnicos e operacionais das organizações executoras e dos gestores públicos da SDT para a agilização de todo o processo.

Ao longo da execução da política territorial, esta estrutura de governança, responsável pela viabilização da política até 2013, levou algumas organizações executoras a estabelecer contratos de prestação de serviços por 3 ou 4 meses (dependendo do formato do seu plano de trabalho junto à SDT), de maneira que o Colegiado passou a contar, em muitos territórios, com uma assessoria territorial intermitente. Isto resultou na desmobilização desses Colegiados e escancarou a exaustão do arranjo institucional implementado.

Ademais, após denúncias de irregularidades na execução de projetos com verbas públicas em 2011, a presidente Dilma Rousseff emitiu o decreto nº 7.592, de 28 de outubro, suspendendo por 30 dias repasses federais para convênios, contratos de repasse ou termos de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos e instituiu um Grupo de Trabalho interministerial para a elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Em dezembro do mesmo ano, o governo federal determinou a obrigatoriedade de chamamentos públicos para celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, bem como a sua integração no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Como consequência dessas medidas mais gerais - que não se referiam diretamente à política territorial - o modelo institucional centrado na utilização de articuladores territoriais contratados através de organizações não governamentais, que já estava esgotado, como vimos, foi definitivamente inviabilizado.

Em função disso e da busca de um desenho institucional mais estável de prestação de serviços ao Colegiado, através da constituição de uma rede pública de assessoramento aos territórios rurais, foi proposto um novo modelo institucional que levou à criação e à implantação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – os NEDETs.

Originados da parceria institucional entre a SDT/MDA com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a constituição destes Núcleos relaciona-se a dois aspectos centrais: (i) a experiência decorrente da primeira parceria entre as duas instituições no âmbito do Projeto Células de Acompanhamento e Informação; e (ii) a existência de instituições públicas de ensino superior (universidades federais, estaduais e institutos federais) em 213 territórios possibilitando uma parceria capaz de proporcionar capilaridade nas ações territoriais.

Em 2013, foi implantado um projeto-piloto no formato encomenda<sup>16</sup> resultando na implementação de 56 Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial em oito Estados,

---

16



envolvendo nove universidades federais e estaduais. As bases institucionais e metodológicas desta experiência resultaram numa chamada pública em 2014 para contratação de projetos para apoio aos demais territórios do Pronat. Do ponto de vista operacional, a SDT descentralizou recursos para o CNPq que ficou responsável por todo o processo de análise, seleção e aprovação dos projetos seguindo seus parâmetros e orientações processuais. Diferentemente da encomenda de 2013 que contou apenas com recursos da SDT/MDA, a chamada de 2014 recebeu aporte de recursos da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPM) da Presidência da República para ações voltadas à pauta de gênero nos territórios inseridos no Programa Territórios da Cidadania.

Os proponentes deveriam enquadrar-se no perfil de professores/as e/ou pesquisadores/as de instituições de ensino superior ou institutos federais e submeter projetos territoriais ou multiterritoriais com foco principal nas ações de extensão<sup>17</sup>. No caso de projetos multiterritoriais, ou seja, propostas tendo como foco de ação mais de um território, o professor proponente automaticamente assumia a função de Coordenador Geral do projeto assumindo a responsabilidade pela gestão dos recursos financeiros e das equipes em cada um dos Núcleos. Ou seja, em cada território que fizesse parte do escopo do projeto aprovado pelo CNPq seria implantado um Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial com a composição de uma estrutura mínima de pessoal para o desenvolvimento das suas atividades.

Em termos comparativos ocorreram algumas adequações nos dispositivos formais expressos na carta-convite de 2013 e as prerrogativas dispostas no edital de 2014. A primeira adequação refere-se aos projetos multiterritoriais. No projeto piloto o formato proposto não estabelecia número máximo de territórios a serem contemplados em um único projeto. Isto resultou na efetivação de propostas nas quais o proponente ficou responsável por administrar a dinâmica de ações e recursos numa quantidade de territórios além das suas possibilidades, considerando seus encargos de ensino e pesquisa em sua instituição de origem. Assim, a modalidade multiterritorial descrita na chamada pública de 2014 limitou-se à constituição de dois a cinco Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial por projeto.

A segunda adequação diz respeito à estrutura da equipe em territórios rurais inseridos no Programa Territórios da Cidadania (PTC). Em virtude da parceria com a SPM o edital de 2014 previa também a contratação de 01 (um/a) Assessor(a) Territorial de Gênero (ATGE) exclusivamente para os projetos a serem desenvolvidos em territórios inseridos no PTC.

---

Em virtude dos prazos normativos do CNPq, em 2013 a parceria com a SDT somente foi possível mediante a utilização do dispositivo “encomenda”. Este processo consiste no envio de carta-convite endereçada a pesquisadores previamente identificados e selecionados pelo órgão interessado que, a partir de parâmetros estabelecidos pela SDT, apresentaram projetos seguindo todos os procedimentos normativos e avaliativos do CNPq. A principal diferença em relação ao chamamento público é o fato da submissão do projeto não privilegiar o acesso universal, mas ser feita mediante convite pessoal e intransferível direcionado aos pesquisadores. Vale destacar que parte significativa dos docentes consultados nesta fase piloto haviam desenvolvido atividades no âmbito do Projeto Células.

Na busca por garantir maior sustentabilidade no apoio aos Colegiados, os projetos deveriam contemplar duas ações fundamentais para a gestão social nos territórios: (i) prever a contratação de profissionais com perfil técnico (não necessariamente acadêmico) para assessoramento, acompanhamento e monitoramento das metas descritas no Plano Plurianual (PPA), no Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (MDA), e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, da SPM; e (ii) considerar em seus orçamentos recursos de custeio para a realização de um conjunto de atividades, tais como, reuniões da plenária territorial e das distintas instâncias do Colegiado, produção de indicadores de desenvolvimento, dentre outras.

Tabela 1: Constituição das Equipes dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET

Função	Vínculo com Instituição Proponente	Perfil
Coordenador/a de Projeto (projetos multiterritoriais)	Obrigatório	Professor(a) doutor ou mestre, ter vínculo empregatício (celetista ou estatutário) com uma instituição de ensino superior pública, federal ou estadual (universidade), ou Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica.
Coordenador/a do Núcleo	Obrigatório	Professor(a) doutor ou mestre, ter vínculo empregatício (celetista ou estatutário) com uma instituição de ensino superior pública, federal ou estadual (universidade), ou Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica.
01 bolsista de extensão	Obrigatório	Estudante de graduação.
01 Assessor(a) Territorial de Gestão Social (ATGS)	Facultativo	Profissional de nível superior, preferencialmente em ciências humanas, sociais ou agrárias; experiência mínima de 02 anos em trabalhos com comunidades rurais e em atividades de extensão; experiência com mobilização, articulação institucional, órgãos colegiados, planejamento e gestão participativa.
01 Assessor(a) Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP)	Facultativo	Profissional de nível superior, preferencialmente em ciências agrárias; experiência mínima de 02 anos em trabalhos com comunidades rurais e em atividades de extensão; experiência em elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos de desenvolvimento da base produtiva, com foco na agricultura familiar.

Fonte: Chamada Pública SDT/MDA, SPM, CNPq 011/2014

Estas informações de cunho mais descritivo do processo evidenciam a tentativa de avançar em um novo formato na estrutura da governança da política territorial que conferisse maior capilaridade para a gestão pública mediante a consolidação de uma rede capaz de promover maior dinamização e sustentabilidade ao território. Ao todo foram constituídos

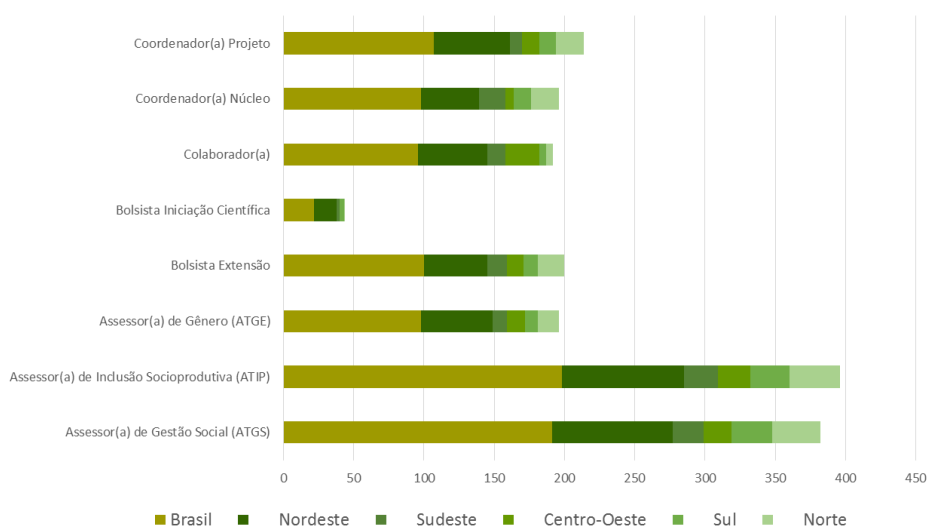
NEDETs em 185 territórios envolvendo formalmente 910 pessoas entre professores, assessores técnicos, estudantes de graduação e pós-graduação e outros colaboradores.

Tabela 2: Composição das Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) por Região – 2013-2016

Função/Região	Coordenador(a) Projeto	Coordenador(a) Núcleo	Colaborador(a)	Bolsista Iniciação Científica	Bolsista Extensão	Assessor(a) de Gênero (ATGE)	Assessor(a) de Inclusão Socioproductiva (ATIP)	Assessor(a) de Gestão Social (ATGS)	Equipe Total
Brasil	107	98	96	22	100	98	198	191	910
Nordeste	54	41	49	16	45	51	87	86	429
Sudeste	9	19	13	2	14	10	24	22	113
Centro-Oeste	12	6	24	0	12	13	23	20	110
Sul	12	12	5	3	10	9	28	29	108
Norte	20	20	5	1	19	15	36	34	150

Fonte: CGCON/SDT/MDA, maio/2016.

Gráfico 1: Composição dos NEDET por Região – 2013-2016



Fonte: CGCON/SDT/MDA, maio/2016.

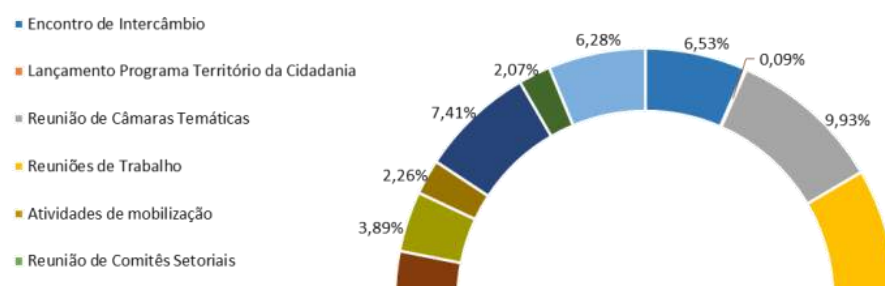
Não resta dúvida de que a constituição desta rede acadêmica, através de parceria com uma importante instituição de fomento à pesquisa e extensão como o CNPq, suscitou processos de ordem diversos, muitos deles ainda em curso, principalmente se considerarmos tratar-se de uma rede de pesquisadores e técnicos com diversas formações acadêmicas e distintos graus de conhecimento e de apropriação da política territorial. De modo geral, foi possível observar a conformação de três tipos de projetos: (i) os vinculados a docentes que desenvolviam há algum tempo pesquisas ou atividades de ensino e extensão tendo como foco o desenvolvimento rural com abordagem territorial e, portanto, com significativo grau de apropriação da dinâmica da política, suas potencialidades e entraves; (2) projetos associados a docentes com afinidades teóricas com a temática do rural, mas sem experiência com a abordagem territorial e (3) projetos com foco específico em algum aspecto técnico envolvendo atividades agrícolas, sem nenhum diálogo com a abordagem territorial do desenvolvimento rural, e com proponentes com pouca (às vezes nenhuma) experiência docente envolvendo o mundo rural. Evidentemente, este perfil diferenciado dos projetos

resultou em processos de implementação, efetividade e capacidade de gestão diferenciada nos territórios.

Em relação ao assessoramento territorial, ocorreram alterações significativas no formato de contratação possibilitando, em alguns casos, maior qualificação técnica dos profissionais. Alguns Núcleos optaram pela abertura de editais públicos para seleção destes profissionais conferindo maior transparência no processo seletivo e possibilitando a candidatura de técnicos experientes na dinâmica territorial anteriormente vinculados às ONGs. Em outros casos, a seleção ou por vezes a indicação de docentes ou estudantes da pós-graduação para desenvolver atividades técnicas resultou em importantes conflitos entre as equipes dos núcleos com os Colegiados Territoriais e com as suas instâncias representativas. Apesar do edital especificar claramente um perfil técnico para a assessoria territorial, parte dos profissionais que assumiram esta função são docentes. Considerando seus encargos usuais de ensino e pesquisa, o tempo de dedicação desses docentes às atividades territoriais foi muitas vezes comprometido, ocasionando conflitos de ordens diversas no âmbito dos Colegiados, em relação aos quais os gestores da SDT pouco (ou nada) podiam fazer já que o sistema do CNPq permite este tipo de vinculação.

Outra mudança no formato de assessoramento decorrente do processo de aprendizado da política territorial foi a introdução de um sistema de divisão de tarefas entre dois técnicos: um responsável pelo assessoramento mais diretamente relacionado à pauta da gestão social e outro à inclusão socioproductiva. Esta divisão de competências tem contribuído para a geração e a sistematização de informações sobre os territórios, a maior qualificação dos projetos e a execução de uma agenda intensa de ações territoriais subsidiando o Colegiado para a tomada de decisões e para a gestão social das políticas públicas. Um exemplo disto é quantidade expressiva de atividades desenvolvidas em 161 territórios<sup>18</sup> de junho de 2013 a novembro de 2016 (Gráfico 1 e Tabela 3).

Gráfico 1: Atividades Realizadas pelos NEDET (jun/2013 a nov/2016)



Fonte: SGE/SDT/MDA, novembro 2016

Os dados referem-se aos Núcleos que inseriram informações sobre as atividades desenvolvidas no Sistema de Gestão Estratégica (SGE) no módulo Colegiados em Rede.

Tabela 3: Nº de Atividades Realizadas pelos NEDET (jun/2014 a nov/2016)

Atividades Realizadas	Qtde.
Encontro de Intercâmbio	381
Lançamento Programa Território da Cidadania	5
Reunião de Câmaras Temáticas	579
Reuniões de Trabalho	1130
Atividades de mobilização	525
Reunião de Comitês Setoriais	261
Plenárias Territoriais	930
Reunião do Núcleo Dirigente	743
Conferências	227
Mesa de Diálogo	132
Oficinas de Formação	432
Reunião do Núcleo Técnico	121
Seminários	366
<b>Total de Atividades Realizadas (até nov/2016)</b>	<b>5832</b>
Fonte: SGE/SDT/MDA, nov/2016.	

O número expressivo de reuniões de trabalho (1.130 reuniões) demonstra, no mínimo, o envolvimento e comprometimento das equipes no planejamento das ações a serem desenvolvidas. Outro dado significativo foram as ações realizadas envolvendo diretamente o assessoramento aos Colegiados Territoriais - tais como plenárias, reuniões de câmaras temáticas, comitês setoriais, núcleos técnico e dirigente - totalizando 2.634 atividades. Apesar de ser um tema controverso, pode-se sugerir que, em geral, os recursos públicos alocados nos projetos resultaram em maior dinamização das atividades no âmbito dos Colegiados. Tendo em vista que um número expressivo de territórios foi homologado entre 2013 e 2016, parte das ações estratégicas de assessoramento territorial foram dedicadas à mobilização, constituição (ou reestruturação) das instâncias Colegiadas, elaboração de instrumentos normativos ou estratégico-operacionais - como regimentos, Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)<sup>19</sup> etc. -, exigindo ações coordenadas e articuladas de todos os integrantes das equipes dos Núcleos. Outro dado relevante foram as 525 atividades de mobilização realizadas nos territórios que tiveram como consequência maiores índices de participação nas atividades propostas. O efeito pedagógico do processo participativo (como ressalta Pateman, 1992) manifestou-se na realização de 100 Conferências Territoriais de Juventude preparatórias para a 3ª Conferência Nacional da Juventude ocorrida em dezembro de 2015; 21 Conferências Territoriais de Mulheres preparatórias para a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres sucedida em maio de 2016; e aproximadamente 174 Conferências Territoriais de Assistência Técnica Rural preparatórias para a 2ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural<sup>20</sup>.

---

19

Normativamente, o PTDRS é um documento que deve ser elaborado pelo Colegiado Territorial em um processo participativo e que contém, além de um diagnóstico socioeconômico, produtivo, ambiental e político do território, a definição dos eixos estratégicos que orientarão os projetos de ações territoriais.

20

A soma das conferências territoriais realizadas diverge do número apresentado na tabela, pois no momento do cadastramento no sistema alguns territórios consideraram esta atividade como seminário.

Note-se também que pautas específicas e estratégicas para o desenvolvimento territorial como juventude rural, gênero, povos e comunidades tradicionais, inclusão produtiva, dentre outros, resultaram em 840 reuniões de Câmaras Temáticas e Comitês Setoriais, responsáveis por estes debates no âmbito da institucionalidade dos Colegiados. Numa rápida consulta à descrição das atividades desenvolvidas nos territórios nos últimos dois anos é possível constatar a inserção destas temáticas nas pautas das distintas instâncias do Colegiado. No Rio Grande do Norte, por exemplo, nas 73 (setenta e três) agendas elaboradas pelas Câmaras Temáticas, Comitês Setoriais e Plenárias Territoriais dos 8 (oito) territórios apoiados pelos Núcleos, 20 (vinte) envolveram pautas sobre mulheres, 14 (quatorze) sobre juventude, 2 (duas) sobre povos e comunidades tradicionais, 27 (vinte e sete) sobre inclusão produtiva e 5 (cinco) sobre educação no campo<sup>21</sup>. Evidentemente, não temos como avaliar a efetividade dessas ações, mas o fato de que as temáticas mencionadas pautaram os debates sobre desenvolvimento nos territórios parece sugerir que o esforço empreendido colaborou para o enfrentamento de resistências históricas e culturais expressas, por exemplo, na própria composição dos Colegiados, majoritariamente masculino em todas as regiões do país. Os possíveis efeitos virtuosos da pluralização das pautas debatidas no âmbito dos territórios rurais foram estimulados pelo exercício de governança promovido pela rede de pesquisadores e extensionistas dos NEDET.

Apesar das limitações impostas pelo desenho e pela incompletude da institucionalização da política, as alterações no formato da governança e da gestão social da política territorial de desenvolvimento rural, aqui descritas, instigam a realização de pesquisas, reflexões e análises mais apuradas de seus efeitos e resultados para além do que foi possível fazer aqui. A constituição dessa engrenagem institucional, ancorada na busca pela reconfiguração da ação pública por meio de um modelo de gestão descentralizado com participação mais efetiva das universidades e institutos na arena social, resultou em dinâmicas territoriais específicas (e ainda incipientes) envolvendo organizações que pouco (ou raramente) se articulavam com os atores sociais no território e que, se puderem consolidar-se, serão elementos valiosos para uma tentativa de redefinir as condições de governança territorial do desenvolvimento rural no país.

### **3. Considerações Finais**

A análise que realizamos neste ensaio filia-se, de modo geral, a outros estudos realizados no âmbito do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do CPDA/UFRRJ, que destacam dois aspectos indissociáveis que caracterizam a implementação da abordagem territorial do desenvolvimento rural tal como ocorreu no Brasil a partir de 2003. Por um lado, representa uma inovação institucional importante no campo das políticas públicas para o meio rural e, por outro, caracteriza-se como uma política pública

---

21

Informações referentes ao período de janeiro a novembro de 2016, coletadas no módulo Colegiados em Rede do Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Vale destacar que a conjuntura político-institucional que redundou na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial afetou a dinâmica e o ritmo de atividades desenvolvidas pelos Colegiados Territoriais, sobretudo, após o mês de junho.

"incompleta", carente de força política e de instrumentos institucionais que lhe permitam dar sustentabilidade aos processos sociais que consegue desencadear ou que pretende apoiar.

Parece haver consenso de que a abordagem territorial representa uma inovação institucional para encaminhar a formulação e a implementação de políticas públicas descentralizadas de desenvolvimento e de enfrentamento da pobreza e não apenas para o rural. Ela introduz a consideração e propicia o debate sobre a escala territorial como uma escala adequada contemporaneamente à interação entre os atores sociais, à articulação de políticas públicas e ao enfrentamento das questões ambientais e da pobreza, que subvertem as divisões rígidas entre urbano e rural e apontam para os limites da abordagem e da formulação de políticas setoriais. Neste sentido, as potencialidades de que é portadora estão ainda por serem exploradas e aprofundadas em um país com a complexidade e a heterogeneidade do Brasil e seria um enorme retrocesso seu abandono e o retorno a uma perspectiva setorializada e homogeneizadora acerca da realidade brasileira e das políticas públicas a serem implementadas.

Mas, como sugerimos, a política territorial de desenvolvimento rural também pode ser descrita por sua incompletude, por sua "precariedade" estrutural, no sentido de que não é simplesmente o acesso à política que é precário (como acontece em muitos casos): a própria política é precária, incompleta, pois lhe faltam poder político e, conseqüentemente, instrumentos decisivos que poderiam garantir seu fortalecimento, sustentabilidade e efetividade ao longo do tempo.

Muitos elementos poderiam ser destacados para exemplificar o que queremos dizer: o emprego do conceito de "território rural", que retira as dinâmicas das interações rural-urbano do centro da discussão do desenvolvimento; os tipos de ruralidade privilegiados, onde predominam a fragmentação dos agricultores e o isolamento do rural; o modelo de política pública utilizado que ou é, na prática, principalmente setorializado e frágil (Pronat) ou, quando multissetorializado, não interage com as institucionalidades territoriais existentes (PTC), não deixando de ser, no fundamental, uma política *top-down* que atribui um papel muito pouco expressivo a certas conquistas emblemáticas das políticas descentralizadas, desde a Constituição Cidadã de 1988, especialmente na área social, ou seja, a participação dos atores sociais não estatais nas decisões sobre a implementação e a avaliação (e sobre a formulação, em alguns casos) dessas políticas públicas.

No entanto, queremos destacar aqui duas incompletudes da política territorial de desenvolvimento rural que explicam em boa parte o enorme esforço que foi feito para contornar seus efeitos sobre as condições e possibilidades da gestão social territorial. São elas (i) a ausência ou impossibilidade de construção de uma burocracia estatal, mesmo que enxuta, adequada à implementação da gestão social e à formulação de propostas de desenvolvimento rural e (ii) a ausência de um marco jurídico para os territórios recém criados. Grande parte da descrição e da análise feita neste ensaio sobre as tentativas de reformulação dos instrumentos de gestão social territorial ao longo do tempo gira em torno das tentativas feitas pelos gestores

e pelos atores sociais da política para enfrentar as imensas dificuldades provocadas diretamente por essas ausências.

Além de sugerir a instabilidade e o acúmulo de expectativas frustradas que este tipo de política pública gera - onde os mentores são usualmente fracos na estrutura política do Estado e não contam com o apoio ou o interesse dos “donos do poder” na sociedade brasileira - a descrição que fizemos também sugere, entretanto e com alguma eloquência, o considerável aprendizado em políticas públicas gerado, para seus participantes, por esta experiência de buscar construir instrumentos mais adequados à gestão social diante das dificuldades postas pelas ausências mencionadas (além de outras existentes). A experiência vivida no âmbito da política territorial, como vimos neste ensaio apenas em relação à governança e à gestão social, permitiu uma considerável visibilidade para grupos sociais, temas e organizações que nunca tinham obtido grande presença na implementação de políticas públicas para o rural, como o caso da implantação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial parece sugerir com clareza. E também desenvolveu novos instrumentos para a gestão social, como exemplificamos no item 2 do texto, que poderão gerar resultados importantes se forem continuamente utilizados e aperfeiçoados e estimularem a busca de instrumentos cada vez mais apropriados às transformações da realidade e das políticas públicas.

Desta forma, é claro para nós que, diante dos impasses políticos atuais e das debilidades do modelo de desenvolvimento predominante, é indispensável que a abordagem territorial do desenvolvimento rural seja preservada, aperfeiçoada e generalizada nas políticas públicas, de modo que o acúmulo de aprendizagem obtido neste período não seja desperdiçado e o país não retroceda em direção às tradicionais políticas produtivistas, excludentes e homogeneizadoras que podem destruir a diversidade produtiva, ambiental, cultural e política do meio rural brasileiro. A extinção recente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no entanto, não nos deixa muito otimistas a este respeito.



## Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: Mabel Manzanal, Neiman Guillermo e Mario Lattuada (orgs.). **Dessarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, p. 51-70, 2006.
- BARBOSA, Rômulo.; ZIMMERMANN, Silvia.; TECCHIO, Andréia. Desenvolvimento Territorial e Pobreza Rural no Território da Cidadania Serra Geral (MG). In: Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de Caso**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Brasília: IICA, p. 172-202, 2013.
- CANIELLO, Márcio. PIRAUX, Marc. Identidade e Participação Social na Gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. In: **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRRJ), v. 21, p. 84-107, 2013.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). In: **Anais do II Congresso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo Rural**. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e Pontificia Universidad Javeriana, 2015.
- CONTERATO, Marcelo et al. Indicadores sociais e desenvolvimento: interpretações a partir do Índice de Condições de Vida (ICV). In: Guilherme Francisco Waterloo Radomsky; Marcelo Antonio Conterato; Sergio Schneider. (Org.). **Pesquisa em Desenvolvimento Rural: técnicas, bases de dados e estatísticas aplicadas aos estudos rurais**. 1 ed., Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 165-182, 2015.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato. (Org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, p. 95-111, 2004.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: Evelina Dagnino (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-302, 2002.
- DELGADO, Nelson G.; LASA, Cláudio. Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Território de Irecê (BA). In: MIRANDA, Carlos.; TIBÚRCIO, Breno (orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de Caso**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Brasília: IICA, p.75-121, 2013.
- DELGADO, Nelson G.; GRISA, Cátia. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 1, abril 2014, p. 132-163.
- DELGADO, Nelson G; GRISA, Cátia. Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, UnB, vol. 1, nº 1, dezembro 2015, p. 48-66.
- DIAS, Marcelo Miná.; FAVARETO, Arilson. **Um retrato preliminar dos Colegiados Territoriais no Brasil: novas instituições para o desenvolvimento rural?** Relatório de Pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007.

FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. In: **Desenvolvimento em Debate**. v. 1, n. 2, p.47-63, 2010.

KATO, Karina.; ZIMMERMANN, Silvia.; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Gestão Social dos Territórios. In: Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (orgs.). **Reflexões e proposições de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15). Brasília: IICA, 2012.

LOPES, Elano Sérgio.; DELGADO, Nelson.; GRISA, Cátia. Desenvolvimento Territorial, políticas públicas e enfrentamento da pobreza no território Sertão Ocidental (SE). In: Sérgio Leite. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da pobreza rural no Brasil: Estudos de Caso**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.20). Brasília: IICA, 2013.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de.; DIAS, Marcelo Miná. Bases para a Construção de um Marco Jurídico-Normativo do Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos. TIBURCIO, Breno (orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para a Construção de um Marco Jurídico-Normativo**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.13). Brasília: IICA, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais. Chamamento Público**. Diretoria de Inclusão Sócioprodutiva, n. 1, 2013.

NUNES, Emanuel Márcio et al. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 42, p. 301-330, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUINTÃO, Cinthya M. P. G.. **Descentralização e as transferências voluntárias de recursos: análise dos convênios celebrados pelo governo mineiro com os municípios**. 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em âmbito local frente aos desafios de nosso tempo. Belo Horizonte, 2013.

SABOURIN, Eric. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. In: **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, p. 123-143, 2015.

SILVA, Marcela de Almeida et al. Produção de alimentos e as políticas públicas acessadas pelos agricultores familiares no Território da Grande Cáceres – MT. In: **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2015.

SILVA, Danielle Wagner; GEHLEN, Ivaldo; SCHULTZ, Glauco. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 121-145, out. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7613>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

TATAGIBA, Luciana.; ALMEIDA, Carla. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, p. 68-92, 2012.