

II SALÃO NACIONAL DOS TERRITÓRIOS RURAIS: QUESTÕES EM DEBATE

Karina Kato e Valdemar J. Wesz Junior*

O II Salão Nacional dos Territórios Rurais, ocorrido no final de março de 2010 em Brasília, revelou os avanços da estratégia de desenvolvimento rural com abordagem territorial implantada no Brasil e a consolidação de um espaço de aproximação entre atores da sociedade civil e gestores públicos. O evento contou com mais de duas mil pessoas, reunindo representantes dos colegiados territoriais, gestores, parlamentares, lideranças de movimentos sociais rurais, organismos internacionais, universidades, jornalistas e instituições de fomento à pesquisa em torno da reflexão da política territorial.

Este encontro constituiu um espaço particular para o balanço da política territorial no Brasil. Particular, por um lado, pelo fato de que a estratégia territorial completou sete anos de existência, já gerou duas políticas federais – o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania – e ocasionou a territorialização do planejamento em alguns estados da federação. Uma pausa para reflexão sobre os avanços e os desafios desta estratégia vivenciados até então constitui um passo importante para construções futuras. Por outro lado, um ano eleitoral pode ser um período ímpar para debater novas formas de promoção do desenvolvimento rural e a par-

ticipação social nas políticas, com a articulação de diversos atores e esferas da administração pública.

A aplicação da abordagem territorial nas políticas públicas voltadas para o meio rural ganhou força em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no MDA e se consolidou em 2004 com a institucionalização do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT ou PDSTR). Esta política implicou o reconhecimento e delimitação de 164 Territórios Rurais, construindo novas institucionalidades (os colegiados territoriais como espaços de participação conjunta do Estado e da sociedade civil) e instrumentos de planejamento coletivos (os planos territoriais de desenvolvimento). Outro marco importante foi a criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, integrando 22 ministérios do Governo Federal e pretendendo fazer convergir 180 ações para 120 territórios com o objetivo de promover o desenvolvimento e combater a pobreza rural.

O II Salão, construído de maneira semelhante ao anterior, que ocorreu em 2006, foi composto por vários momentos. Durante quatro dias foram debatidas e sistematizadas, a partir de variadas perspectivas, as experiências vividas com a implementação da política territorial. No primeiro dia foram realizadas 56 oficinas que discutiram 143

“Boas Práticas Territoriais”, que correspondem às experiências bem-sucedidas protagonizadas pelos atores sociais dos territórios. O segundo momento consistiu em 16 oficinas que buscaram debater as políticas públicas de desenvolvimento sustentável que combinavam em sua operacionalização a estratégia territorial com a consolidação das relações federativas e a participação social. Esses espaços tinham também como objetivo ampliar a divulgação dos programas e ações de governo dirigidos aos territórios. O terceiro momento consistiu em 15 oficinas de parceiros nacionais e internacionais relacionados com a implementação da estratégia territorial de desenvolvimento rural.

Entre os temas recorrentes em torno da dimensão territorial do desenvolvimento rural que estiveram presentes no II Salão, pode-se destacar a reivindicação pelo reconhecimento da imensa heterogeneidade e diversidade dos territórios rurais e dos atores que compartilham estes espaços. No II Salão, ao lado dos agricultores familiares, os assentados, acampados, parceiros, meeiros, posseiros, arrendatários e os povos e comunidades tradicionais (ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco, fundos de pasto, faxinais, vazanteiros, pescadores artesanais, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caiçaras e outros) também ganharam visibilidade em vários espaços do evento.

Apesar da presença significativa dos distintos atores no II Salão, a incorporação nas ações de desenvolvimento rural dos interesses diversificados desse universo de segmentos sociais bem como a promoção de uma maior articulação entre eles ainda estão entre os principais desafios em muitos territórios rurais. Dado que a política territorial e os espaços públicos de participação ali criados não são instrumentos “mágicos” de desenvolvimento rural e governança territorial, é preciso avançar na

ampliação da participação dos múltiplos atores sociais nas esferas decisórias dos programas.

Ainda que a construção do chamado “protagonismo” sociopolítico destes atores seja fruto de processos sociais, econômicos e políticos irregulares e fragmentados que guardam relação com a trajetória histórica e socioeconômica de cada território – o que torna a formação do “protagonismo” imprevisível e bastante específica – é importante ter clareza que a política territorial necessita de instrumentos capazes de efetivar a participação dos distintos segmentos sociais.

Ao longo das experiências apresentadas no II Salão, ficou evidente que em muitos territórios a diversidade geracional, de gênero e cultural não foi contemplada em determinadas instâncias decisórias, demonstrando que a participação social dos grupos historicamente excluídos ainda permanece fragilizada nas diferentes fases da política territorial (tomada de decisão, implementação, avaliação, monitoramento e adaptação). Portanto, permanece viva a necessidade de garantir a pluralidade e legitimidade dos atores nos distintos momentos do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e do Programa Territórios da Cidadania.

Outro tema recorrente na política territorial e que esteve presente de forma enfática no II Salão diz respeito à inexistência de um marco jurídico adaptado ao desenvolvimento territorial. A categoria “território” não existe do ponto de vista legal e nem é reconhecida pelo pacto federativo que regula as três esferas da administração pública, o que traz implicações práticas à política territorial. De acordo com as regras atuais, o repasse de recursos públicos é limitado aos entes federativos (estadual e municipal), representando um enorme obstáculo à execução dos projetos e ao avanço da política em razão da ausência de cooperação e participação

“A configuração obtida pelo tema do desenvolvimento rural com enfoque territorial ao longo do segundo semestre de 2010 poderá sugerir qual será a sua expressividade nos próximos quatro anos.”

das prefeituras e dos governos estaduais em alguns territórios. Os repasses de recursos aos projetos, não raro, ficam bloqueados, o que gera um enorme desgaste e reduz os índices de execução orçamentária da política.

Nesse tema, o II Salão avançou no debate da construção de instrumentos legais que permitiriam romper com essas dificuldades do marco jurídico, ganhando projeção a formalização dos colegiados em consórcios intermunicipais ou OSCIPs (Organizações Sociais de Interesse Público). Entretanto, a personalidade jurídica dos colegiados ainda carece de uma avaliação mais aprofundada, a qual não foi desenvolvida no evento. É preciso reconhecer que a formalização dos colegiados pode comprometer a participação social nestes espaços, pois existe o risco de passar a operar sob uma lógica de aprovação de projetos, perdendo a flexibilidade e o nível de reflexão e crítica próprios desta instância.

Paralelamente, os debates sobre a ampliação e a qualificação do processo de planejamento dos projetos territoriais e da gestão social também ganharam destaque no II Salão. Isso se deve ao fato de que muitas iniciativas de infraestrutura, construídas com recursos públicos não reembolsáveis, acabam sem funcionar por não estarem articuladas a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. Neste sentido, os debates no evento destacaram a necessidade da capacitação dos diversos segmentos sociais que estão no território para a realização de uma gestão social efetiva que opere em todas as etapas de vida do projeto. Entretanto, não houve progresso na construção de mecanismos paralelos à capacitação, visto que este instrumento por si só acaba sendo, na maioria das vezes, insuficiente para tratar os problemas existentes no campo da participação e da gestão social.

A fraca e difusa compreensão dos atores constituintes dos colegiados acerca das funções a serem desempenhadas pelo Estado e pela sociedade civil é outro tema recorrente da política territorial. Isso ficou evidente nas oficinas do evento, onde os atores reivindicavam o repasse ao colegiado de atribuições que não lhe caberiam (p. ex.: controle

pelo território da política de educação fundamental, hoje sob a responsabilidade das prefeituras). Os debates ocorridos no II Salão reforçaram que a descentralização da ação pública precisa vir acompanhada da clara redefinição do papel do Estado e da sociedade civil nos processos de desenvolvimento territorial e nos espaços de concertação, de forma a evitar sobreposições de ações e conferir responsabilidade efetiva aos atores.

Paralelamente, os territórios enfrentam dificuldades nos processos de contratação de pessoal especializado, somando-se a isso os problemas da alta rotatividade de profissionais em decorrência de contratações temporárias. Em consequência, parte dos Planos Territoriais ainda carece de uma visão integradora que pense estratégias ampliadas de desenvolvimento rural, diferenciando-se da justaposição de projetos agrícolas tradicionais. Para tanto, permanece o desafio de substituir a leitura da política territorial como um balcão de projetos pouco articulados por uma visão que a integre numa estratégia de desenvolvimento rural envolvida nas distintas esferas de governo. Isso indica que em alguns colegiados a política territorial ainda carece de estratégias integradas que contemplem conjuntamente a dimensão produtiva e econômica – normalmente mais enfatizada – e as dimensões culturais, sociais e ambientais.

Além dos temas recorrentes da política territorial, o II Salão também foi palco para o surgimento de “novas” preocupações. Foram enfatizados, por um lado, o desafio de aproximar a política territorial de alguns órgãos federais que desempenham um papel central no andamento dos projetos (a FUNAI, a CEF, a EMBRAPA e a CONAB foram as entidades mais citadas) e, por outro lado, a dificuldade de articular, territorialmente, os diversos instrumentos de intervenção (essa situação está vinculada principalmente com o Programa Territórios da Cidadania). Ambas as questões parecem-nos cruciais para a estratégia de desenvolvimento rural com dimensão territorial, uma vez que a interação e articulação entre distintos programas e órgãos precisa ser um elemento constitucional das políticas

com esse propósito. Ainda que no nível federal tenham sido mobilizados esforços no enfrentamento aos problemas acima descritos, territorialmente esses avanços estão diluídos – como relataram os representantes dos colegiados no II Salão.

A preocupação com a continuidade dos programas também esteve presente em todas as discussões, motivando a reivindicação de transformar a política territorial numa política de Estado (e não de governo) e de dotar-lhe de maior infraestrutura e recursos financeiros e humanos. Além disso, foi apontada a necessidade de fortalecer e ampliar a estrutura institucional do MDA e da SDT que, muitas vezes, não possuem corpo técnico suficiente e permanente para acompanhar as ações territoriais e o próprio andamento da política. De fato, trata-se de um gargalo operacional e conjuntural de extrema importância para refletirmos sobre as perspectivas e os desafios futuros da política territorial.

Entre as questões pouco exploradas no II Salão está o tema ambiental, que ainda assume um papel menos expressivo nas discussões territoriais, apesar de deter uma importância inquestionável em qualquer espaço. Além disso, o desafio de incluir nos debates o setor industrial, os consumidores e o chamado “agronegócio” ainda permanece. Apesar de haver certo consenso de que o desenvolvimento no campo envolve outros elementos que ultrapassam o limite do espaço rural e de que é necessário

ocorrer a inclusão de outros segmentos para além da agricultura familiar e das populações tradicionais nos debates territoriais, o II Salão, que se constituiu em um importante espaço de discussão, não avançou nesse sentido.

Embora não haja dúvidas quanto aos avanços ocorridos na política territorial nestes sete anos de existência, o II Salão destacou a presença de problemas recorrentes e identificou novas preocupações na operacionalização das estratégias de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Não obstante os distintos desafios, a principal interrogação está na continuidade dos programas, tendo em vista o contexto político-administrativo atual. Resta, então, indagar: a experiência e o aprendizado com as políticas territoriais serão reconhecidos, valorizados e destacados no debate eleitoral, ou serão simplesmente desconsiderados e diluídos? A configuração obtida pelo tema do desenvolvimento rural com enfoque territorial ao longo do segundo semestre de 2010 poderá sugerir qual será a sua expressividade nos próximos quatro anos.

* Doutorandos do CPDA/UFRRJ e assistentes de pesquisa do OPPA/CPDA/UFRRJ

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei, Ademir A. Cazella e Claudia Job Schmitt

Assistentes de Pesquisa

Karina Kato, Silvia Zimmermann, Catia Grisa e Valdemar João Wesz Junior

Secretária

Diva de Faria

op
pa **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa

Apoio

