UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM ESTUDO A PARTIR DE SANTARÉM-PA.

SANDRO AUGUSTO VIÉGAS LEÃO

2006

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM ESTUDO A PARTIR DE SANTARÉM-PA.

SANDRO AUGUSTO VIÉGAS LEÃO

Sob a Orientação do Professor
Georges Flexor

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências,** no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ
Março de 2006

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

SANDRO AUGUSTO VIÉGAS LEÃO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências,** no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM -----/-----/------ (Data da defesa)

_____
Georges Flexor. Dr. CPDA/UFRRJ
(Orientador)

_____
Paulo Roberto Alentejano. Dr. UERJ

_____
Nelson Giordano Delgado. Dr. CPDA/UFRRJ

Dedico este trabalho à minha companheira Andréa, minha maior incentivadora, e à minha filha Ana Carolina, minha maior inspiração, sem as quais não teria forças, para concluir este estudo.

APOIO

Essa dissertação teve o apoio financeiro
de fundamental importância das
Faculdades Integradas do Tapajós – FIT, via
Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia – FIDESA
A estas Instituições, os meus sinceros agradecimentos.

FUNDAÇÃO FIDESA
INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Georges Flexor, pelas suas contribuições, incentivo e compreensão, que em vários momentos foram imprescindíveis, além das cobranças justas e na medida certa.

Aos meus professores: Nelson Delgado, Sérgio Leite, Héctor Alimonda, Renato Maluf, Ana Célia Castro, Regina Bruno, Maria José Carneiro e Lionello Punzo.

Aos professores Nelson Delgado e Sérgio Leite, por terem feito parte da banca de qualificação do projeto, tendo dado sugestões valiosas para este estudo.

Ao professor Sérgio Leite, por ter me engajado em pesquisa, no qual coordenou cujos conhecimentos e experiências adquiridas, muito contribuíram para a realização deste trabalho. Ao professor Héctor Alimonda, pela pesquisa que participei sob sua coordenação, cuja experiência adquirida foi também importante.

Aos professores membros da banca de defesa Paulo Roberto Alentejano, Nelson Delgado, pelas observações e comentários que contribuíram para melhor elaboração da versão final do trabalho.

A todos os funcionários do CPDA pela educação e disposição de ajudar-nos sempre.

Aos meus colegas da turma 2004/CPDA: Arthur Lessa, Beatris Duqueviz, Betty Rocha, Biancca de Castro, Cristina Ribeiro, Eduardo Rosas, Fábio Ramos, Fernando Abrantes, Fernando Barcelos, Flávia de Mattos, Francisco Clesson Monte, Gilmara da Silva, Karina Kato, Marco Antônio Lima, Mônica Mello, Priscila Sampaio, Renata Éboli, Ruth Nunes, Silvia Zimmermann, Simone Gadelha, Vânia Pimentel, e Omar pela amizade e companheirismo. Á amiga Socorro de Lima, por está sempre à disposição para ajudar, e pelos trabalhos que realizamos e apresentamos juntos no CPDA e pelo Brasil afora. Um membro da bancada do Norte agradece.

Aos meus pais Tuíca e Waldir, por terem me proporcionado educação, princípios, e muito amor. Aos meus irmãos Nair e Waldir Jr., por sempre terem acreditado em mim e dado aquela força. Á tia Debá, tio Zélis e tia Raimundinha pela importância de seus exemplos em minha vida.

Em especial a Gilberto e Indira Marques, maiores incentivadores da realização do mestrado.

Os programas governamentais de desenvolvimentos são afetados pela situação dependente e pela estrutura de classe do país que os adota, e seu resultado só pode ser compreendido levando em consideração esses fatores; mas esses resultados também dependem da dinâmica interna de cada programa, especialmente quando se relacionam com a estrutura institucional e burocrática e suas articulações com o público-alvo.

Stephen Bunker em 1979 (*in memorian*)

Resumo

LEÃO, Sandro Augusto Viégas**. Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural à Implementação da Política de Desenvolvimento Territorial: Um Estudo a Partir de Santarém-Pa.** 2006. 170 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

Na Amazônia, as dificuldades de participação política de grupos sociais dos processos decisórios, abrem espaço para a investigação sobre os obstáculos da legitimação de novas políticas públicas. As contradições nas relações entre o poder público e a sociedade civil e as tendências abertas pela implementação dessas políticas precisam ser identificadas e explicadas. A configuração regional dos programas de governo e sua relação com os atores locais constituem elemento central de análise. Neste sentido este estudo busca apresentar uma caracterização geral das experiências de gestão das políticas, entorno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF na linha Infra-estrutura: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS's e a Política de Desenvolvimento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA. Partiremos do processo de criação e constituição do CMDRS/Santarém e do território do Baixo Amazonas, para discutir posteriormente como estas arenas funcionavam, e estão funcionando agora, destacando os aspectos que marcam avanços institucionais e políticos das duas experiências. Nosso universo de estudo é o município de Santarém e os atores organizados e institucionalizados que dependem, vivem, produzem e atuam no seu meio rural. Para tanto foi realizada revisão bibliográfica das principais temáticas aqui tratadas e que deram suporte a pesquisa de campo, realizada junto aos atores relevantes ao meio rural santareno que atuam e/ou se beneficiam de tais políticas. O objetivo é compreender a dinâmica das políticas em nível local (municipal), tendo com foco central, a atuação dos principais atores sociais no processo de implementação/planejamento; monitoramento; e coordenação das ações desenvolvidas no seu ambiente institucional.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas Públicas, Conselhos Municipais e Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT

LEÃO, Sandro Augusto Viégas. **Of the City council of Agricultural Development to the Implementation of the Politics of Territorial Development: A Study from Santarém-Pará.** 2006. 170 p. Dissertação (Mestrado in Development, Agriculture and Society). Institute of Sciences Social Human beings. Agricultural Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

In the Amazon, the difficulties of political participation of social groups of the ruling processes, open space for the investigation on the obstacles of the legitimation of new public politics. The contradictions in the relationships between the public power and the civil association and the open tendencies for the implementation of those politics need to be identified and explained. The regional configuration of the government programs and it relationship with the local actors constitute central element of analysis. In this direction, this study it searchs to present a general characterization of the experiences of management of the politics, in return of the National Program of enlargement of Familiar Agriculture - PRONAF in the line Infrastructure: the City councils of Sustainable Agricultural Development - CMDRS's and the Politics of Territorial Development of the Secretariat of Territorial Development - SDT/MDA. We will break of the process of creation and constitution of the CMDRS/Santarém and the territory of Low Amazon, to argue later as these enclosures for bullfighting functioned, and are functioning now, detaching the aspects that mark institucional advances and politicians of the two experiences. Our universe of study is the city of Santarém and the organized and institutionalized actors that depends, live, produce and act in its half agricultural one. For in such a way bibliographical revision of main the thematic ones was carried through treated here and that they had given to support the field research, carried through together to the excellent actors to the santareno way agricultural that acts and/or if they benefit of such politics. The objective is to understand the dynamics of the politics in local level (municipal), having with central focus, the performance of the main social actors in the implementation/planning process; control; e coordination of the actions developed in its institucional environment.

KEY-WORDS: Public politics, City councils, Territorial Development.

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADEPARÁ	Agência de Defesa Agropecuária do Pará
AES	Associação dos Estivadores de Santarém
AETA	Associação Estadual dos Técnicos Agrícolas do Pará
ACOSPER	Associação Cooperativa dos Pescadores e Seringueiros
AGRIANUAL	Anuário da Agricultura Brasileira
AMUCAM	Associação dos Municípios da Calha Norte
AMUT	Associação dos Municípios da Transamazônica e Santarém
AOMT-BAM	Associação das Organizações de Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas
APC	Associação para o Progresso das Comunicações
APL	Arranjo Produtivo Local
APRUSAN	Associação dos Produtores de Santarém
ARCAFAR-BAM	Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Baixo Amazonas
ARQMO	Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná
BANPARÁ	Banco do Estado do Pará
BASA	Banco da Amazônia S/A
CEAPAC	Centro de Apoio aos Projetos de Ação Comunitária
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFT-BAM	Centro de Estudo, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CFR	Casa Familiar Rural
CIAT	Comissão de Implantação de Ações Territoriais
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CTD	Contratos Territoriais de Desenvolvimento
DAF	Divisão de Agricultura Familiar
DESER	Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
DFA	Delegacia Federal de Agricultura
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DTR	Desenvolvimento Territorial Rural
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENID	Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento
FAEPA	Federação da Agricultura do Estado do Pará
FAO	*Food and Agriculture Organization*
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEPAM	Feira de Produção Familiar Rural
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FIT	Faculdades Integradas do Tapajós
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FUNDAC	Fundação Estadual da Criança e do Adolescente
GCI	Grupo Consciência Indígena
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICBS	Instituto Cultural Boanerges Sena
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IESPES	Instituto Esperança de Ensino Superior
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISAM	Instituto Sócio-Ambiental de Santarém
LEADER	Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPE	Micro e Pequenas Empresas
MOPEBAM	Movimento dos Pescadores do Oeste do Pará e do Amazonas
MST	Movimento dos Sem Terra
ND	Núcleo Dirigente
NT	Núcleo Técnico
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OPPOA	Orçamento Participativo de Porto Alegre
PAC	Política Agrícola Comum
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEDRS	Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
PFL	Partido da Frente Liberal
PIN	Programa de Integração Nacional
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PP	Partido Popular
PRIMAZ	Projeto de Integração Mineral da Amazônia
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAGRI	Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Pará

SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEARA	Assessoria Técnico Psico-Pedagógica à Sociedade de Estudos e Aproveitamento dos Recursos da Amazônia
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMAB	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIDRA	Sistema de IBGE de Recuperação Automática
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIRSAN	Sindicato Rural de Santarém
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SPEVEA	Superintendência para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
Z-20	Colônia de Pescadores Zona 20 de Santarém
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

01 INTRODUÇÃO

06 I DO CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL À POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

07 1.1 Introdução

08 1.2 O PRONAF como Política Rural Diferenciada

11 1.2.1 PRONAF Infra-Estrutura e os CMDRS's

16 1.2.2 Os Resultados Gerais dos CMDRS's

25 1.3 A Política de Desenvolvimento Rural da SDT/MDA

31 1.3.1 Implementação e Operacionalização do Programa

38 1.4 Conclusões

40 II POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

41 2.1 Introdução

43 2.2 Diferenciação Conceitual das Políticas

47 2.3 A Abordagem Local

48 2.3.1 Mudanças no Poder Local e Novas Institucionalidades

56 2.4 Território, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural

63 2.5 Conclusões

64 III CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM - PA

65 3.1 Introdução

65 3.2 Contexto Sócio-Econômico Regional

69 3.3 Breve História de Santarém

72 3.4 Caracterizando Santarém e o Território do Baixo Amazonas – Pa

75 3.4.1 Aspectos Geofísicos

78 3.4.2 Demografia

79 3.4.3 Aspectos Sócio-Econômicos

82 3.5 Quadro Político Institucional

83 3.6 Conclusões

85 IV DO CMDRS AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/SDT EM SANTARÉM – PA: ATORES E GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS

86 4.1 Introdução

87 4.2 Atores Sociais do Meio Rural Santareno

87 4.2.1 Atores Não - Governamentais

87 4.2.1.1 Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR

87 4.2.1.2 Associação de Produtores de Santarém - APRUSAN

88 4.2.1.3 Colônia de Pescadores de Santarém Z-20

89 4.2.1.4 Centro de Apoio aos Projetos de Ação Comunitária – CEAPAC/Fórum da Agricultura Familiar

89 4.2.1.5 Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAGRI

90 4.2.1.6 Associação Cultural Nhemboé

91 4.2.1.7 Sindicato Rural de Santarém – SIRSAN

91 4.2.2 Atores Governamentais

91 4.2.2.1 Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural –

EMATER/Santarém
92 4.2.2.2 Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento - SEMAB
93 4.2.2.3 Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Pará - SAGRI
93 4.2.2.4 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
94 4.2.2.5 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
94 4.3 A Experiência do CMDR em Santarém
94 4.3.1 A Execução da Política
96 4.3.2 Quem Decidia as Ações?
98 4.3.3 Atuação dos Atores Sociais
99 4.3.4 Avaliação dos Resultados
102 4.3.5 A Reativação do CMDRS
103 4.4 Implantação da Política de Desenvolvimento Territorial no Pará
105 4.4.1 Implantação do Território do Baixo Amazonas em Santarém - Pa
105 4.4.1.1 O Funcionamento das Novas Arenas: CIAT E Oficinas Territoriais
112 4.4.1.2 O Envolvimento dos Atores na Gestão do Território
114 4.4.2 Resultados Locais da Política Territorial
116 4.5 Diagnóstico dos Programas e Conclusões

122 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

127 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

135 **ANEXOS**
136 A - Ofício Enviado à SEMAB
138 B - Roteiros de Entrevistas
143 C - Orientação para Elaboração de Projetos nos Territórios Rurais
160 D - Relatório de Oficina Territorial do Território do Baixo Amazonas

INTRODUÇÃO

O estudo **"Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural à Implementação da Política de Desenvolvimento Territorial: Um Estudo a Partir de Santarém-Pa"** surge da necessidade de analisar as políticas públicas e os processos de desenvolvimento que estão sendo implementados na região Amazônica. Particularmente, no município de Santarém, no estado do Pará.

A pesquisa que ora apresentamos se propõe a estudar os elementos que marcam a mudança de concepção de gestão participativa do desenvolvimento rural, em torno dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS's para a gestão dos territórios rurais – coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, ainda em fase de implantação.

Nosso interesse reside em analisar, no contexto da criação de novas instituições políticas (conselhos, câmaras técnicas, comitês colegiados, Comissões de Implantação de Ações Territoriais – CIAT's, etc.), a atuação dos atores envolvidos, e a inserção de atores relevantes para o meio rural santareno, analisando o funcionamento das institucionalidades para a formulação de políticas voltadas ao meio rural.

Faremos isso estudando o caso de Santarém no estado do Pará, município que faz parte do Território do Baixo Amazonas, inserido na política nacional dos Territórios Rurais da SDT/MDA, que é formado por mais oito municípios, a saber: Alenquer, Belterra, Curuá, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha.

Neste contexto, é central para o tema apresentado, a trajetória das políticas públicas para o setor rural na Amazônia, focalizando a constituição e implementação das políticas de desenvolvimento rural que estão em evidência: 1) Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR e, 2) Desenvolvimento Territorial implementada pela SDT/MDA.

Este estudo se justifica pelo fato de analisar processos políticos que podem desencadear ações que promovam desenvolvimento para os segmentos sociais historicamente excluídos da agenda política nacional. Basta um olhar no contexto amazônico, para mensurar as dificuldades de rompimento com os padrões políticos altamente clientelísticos das elites locais e a baixa participação dos atores historicamente excluídos do processo decisório. Esse quadro abre espaço para a investigação sobre os obstáculos da legitimação das novas políticas de recorte local/territorial. As contradições nas relações entre o poder público e a sociedade

civil e as tendências abertas pela implementação dessas novas políticas precisam ser identificadas e explicadas.

Nosso estudo então recairá sobre a dinâmica das novas políticas para a Amazônia com 'logomarca' da gestão social. Reafirmamos a necessidade de pesquisas que expliquem melhor como a região e seus atores reagem à essas novas configurações de política pública:

> Como não poderia deixar de ser, a reforma de Estado, as tendências de mudanças do Estado brasileiro e no redirecionamento de suas políticas atingem a Amazônia. Nesta região os esforços de descentralização e desconcentração de poderes encontram dificuldades e até mesmo resistências. As pesquisas embasadas em linhas teóricas contemporâneas sobre Estado e gestão pública têm sido pouco aplicadas ou desenvolvidas no intuito de identificar e entender tais dificuldades e subsidiar estudos atentos a preocupação com a modernização na forma de gestão ou governança e o uso eficiente dos recursos públicos (CASTRO; COELHO, 2001, p. 296-297).

Tentando contribuir nesta direção, este estudo busca investigar e analisar a possibilidade da sociedade civil organizada (atores não-governamentais) e os atores governamentais em participar da definição dos rumos das políticas públicas estudadas, e se estes atores buscam no interior das novas estruturas políticas, os espaços da institucionalização dessas práticas ou um espaço de construção de arenas democráticas que promovam mudanças nas relações políticas locais.

Para melhor compreender este objeto de estudo será importante investigar os conceitos e categorias que informam mudanças de enfoque nos processos de desenvolvimento do espaço rural que vem sendo debatidos no Brasil e no mundo. Neste sentido, algumas questões podem nos ajudar a compreender a problemática proposta, qual seja, a articulação de duas das políticas públicas setoriais/diferenciadas com os atores locais, alvo dessas políticas e demandantes de mecanismos de participação mais efetivos e democráticos. É importante ressaltar que essas novas concepções e novos olhares sobre o meio rural, procuram relacionar os processos desenvolvimento do poder local/regional com a necessidade de incorporar os atores sociais nas arenas decisórias.

Com o intuito de guiar nossa pesquisa levantamos algumas questões que julgamos importantes e que procuramos responder ao longo do trabalho: Os desenhos dos programas contribuem para o envolvimento dos atores sociais e para uma gestão social mais democrática? Qual o envolvimento do atores na elaboração e implementação das políticas analisadas? Que atores estão presentes e como eles se relacionam (e quais os conflitos que emergem entre os mesmos).

Para responder a esses questionamentos, utilizei alguns instrumentos metodológicos como levantamento bibliográfico e fontes secundárias: busquei uma revisão bibliográfica sobre o tema. O principal propósito desta revisão foi encadear o referencial teórico e pesquisa empírica para que seja possível compreender os processos existentes e, como estes interferem no caso em questão. A definição do universo se deu em função das condições de tempo e recursos, e pelo fato do município de Santarém ser um importante pólo regional a ser considerado 'núcleo regional de referência', para aplicação de políticas públicas rurais (FAO/INCRA, 1996). Tal fato deve-se provavelmente às grandes extensões de várzea associadas à densidade populacional e diversidade da atividade econômica rural. Além do mais, recentemente a cidade de Santarém foi considerada uma das mais importantes fronteiras agrícolas do Brasil, em função do agronegócio sojicultor.

No levantamento de fontes primárias fiz todo o possível para ter acesso às atas das reuniões dos CMDRS's, mas por 'razões ocultas', o poder público municipal simplesmente ignorou o pedido, disposto no **ANEXO A**.

Em compensação, as informações e documentos da Política Territorial, foram colocados à disposição da pesquisa. Estive presente em reuniões da institucionalidade da política e pude ter acesso aos atores que se envolvem na sua organização e gestão. Fizemos o uso de entrevistas estruturadas junto aos atores envolvidos buscando captar sua percepção sobre os processos de execução das políticas.

As entrevistas com atores locais foram matérias-primas básicas para o resultado da pesquisa. Nelas procuramos identificar a visão do ator sobre as políticas e suas implicações para o desenvolvimento rural. Os atores investigados foram divididos em dois grupos: atores governamentais e não governamentais. Podemos ver este roteiro no **ANEXO B**

O estudo está dividido em quatro capítulos. O primeiro busca apresentar uma caracterização geral das experiências de gestão das políticas, entorno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Infra-estrutura, ou seja, os CMDRS's e a Política de Desenvolvimento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial da SDT/MDA.

Para tal partiremos de uma breve caracterização do PRONAF e de suas linhas de atuação. Em seguida destacaremos a lógica de funcionamento dos CMDRS's como arena decisória inovadora no âmbito do PRONAF Infra-estrutura e os resultados de algumas pesquisas realizadas para avaliar o funcionamento destes (conselhos), incluindo estudo sobre o sentido Plano Municipal Desenvolvimento Rural. Apresentaremos também, a Política de

Desenvolvimento Territorial desenvolvida pela SDT/MDA, sua operacionalização, atual fase atual de implementação e os primeiros resultados.

O segundo capítulo abordará a diferenciação conceitual de políticas públicas, centrando nas formas de arenas decisórias que podem se configurar a partir delas, tomando como base as de desenvolvimento rural tratadas. Nesta perspectiva, é destacado o contexto local como novo *lócus* de intervenção das políticas e as novas institucionalidades que surgem neste processo. O intuito é abrir discussão acerca das concepções que marcam as políticas públicas em questão: à análise dos conselhos municipais e à política de desenvolvimento territorial.

No terceiro capítulo busquei construir um quadro geral de características sócio-econômicas do município de Santarém, destacando o contexto histórico da formação econômica regional, assim como os elementos que condicionam a vida da população nos últimos tempos. Essa descrição com as principais características do município, tem como objetivo, fornecer informações que nos auxilie a compreender a dinâmica das políticas públicas rurais que se organizava em torno dos conselhos, e agora se organiza a partir dos territórios rurais. Os aspectos do município que apresentaremos serão delimitados aos traços gerais que incidem (ou podem incidir) sobre as políticas estudadas. São eles: histórico, demografia, estrutura fundiária, aspectos físico-geográficos, aspectos econômicos e quadro político institucional.

O quarto capítulo busca mostrar nosso caso empírico, qual seja: o processo de passagem e mudança da gestão municipal de desenvolvimento rural, entorno do CMDRS de Santarém para gestão dos territórios rurais, política da SDT/MDA. O objetivo é compreender a dinâmica das institucionalidades destas políticas em nível local (municipal), tendo com foco central, a atuação dos principais atores sociais no processo de implementação/planejamento; monitoramento; e coordenação das ações desenvolvidas pelas políticas.

Partiremos do processo de criação e constituição do CMDRS/Santarém e do território do Baixo Amazonas, para discutir posteriormente como estas arenas funcionavam (CMDRS), e estão funcionando agora (território), destacando os seguintes aspectos: se houve ou há regularidade nas reuniões; se houve mudanças na articulação ou apoio com o novo governo municipal; quais os principais atores envolvidos e se esse envolvimento incitou disputas pelos mecanismos de controle das arenas criadas. Nosso universo de estudo é o município de Santarém e os atores organizados e institucionalizados que dependem, vivem, produzem e atuam no seu meio rural. Esse recorte no universo reflete as dificuldades de deslocamento e

recursos para tal, pois a região do território do Baixo Amazonas é grandiosa, não só devido aos atributos naturais e humanos, mas também, por sua extensão.

Por fim, apresentaremos nossas considerações finais, buscando mostrar uma síntese do trabalho; nossas conclusões relacionadas com os objetivos iniciais da pesquisa; vamos destacar os principais resultados e apresentar nossas contribuições.

CAPÍTULO I

DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL À POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

1.1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento dos espaços rurais em geral e da agricultura familiar em particular, tomou um importante lugar no cenário acadêmico e na agenda do governo, principalmente na última década do século XX, no contexto da descentralização das políticas públicas e do processo decisório, processo que recebeu um impulso decisivo através da constituição de 1988, deu maior reconhecimento político-administrativo aos municípios e conferiu bases jurídicas ao processo de transferência de recursos e pelo menos na retórica, buscou aprofundar a participação dos atores envolvidos na formulação dos planos e projetos de desenvolvimento rural.

Durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, é criado em 1995, a partir da linha de crédito de custeio, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, para atender a uma demanda dos trabalhadores rurais organizados[1]. Mas, em 1996, o PRONAF deixa de ser apenas uma linha de crédito, e se transforma em um programa governamental mais amplo, com aplicações em infra-estrutura rural e capacitação de agricultores familiares.

Neste sentido, este capítulo busca apresentar uma caracterização geral das experiências de gestão das políticas, entorno do PRONAF Infra-estrutura, ou seja, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e a Política de Desenvolvimento Territorial da SDT/MDA.

Para tal partiremos de uma breve caracterização do PRONAF e de suas linhas de atuação. Em seguida destacaremos a lógica de funcionamento dos CMDRS's como arena decisória inovadora no âmbito do PRONAF Infra-estrutura e os resultados de algumas pesquisas realizadas para avaliar o funcionamento destes (conselhos), incluindo estudo sobre o sentido do Plano Municipal Desenvolvimento Rural. Na segunda parte, apresentaremos a Política de Desenvolvimento Territorial desenvolvida pela SDT/MDA, sua fase atual e os primeiros resultados.

A pergunta a se fazer é como foram estruturados os programas institucionalmente?

[1] Essa foi uma reivindicação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, acabou aprovando um montante de R$ 200 milhões para a produção agrícola de regime familiar.

1.2 O PRONAF COMO POLÍTICA RURAL DIFERENCIADA

No Brasil, os agricultores familiares[2], foram escolhidos para serem público-alvo de um programa inovador de desenvolvimento rural. Em 1994 foi realizado um estudo pelo convênio firmado entre a *Food and Agriculture Organization* – FAO e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que acabou servindo de base pra a elaboração do PRONAF, e como um dos resultados definiu que a agricultura familiar é praticada em três modalidades[3]: agricultura familiar consolidada, agricultura familiar em transição, agricultura familiar periférica (SILVA, 1999).

Essa caracterização serviu para apontar o perfil do público alvo no universo de agricultores familiares. A prioridade de investimentos então recaiu sobre os agricultores 'em transição' e 'periféricos'. Para Silva (1999, p. 06):

> Tal prioridade embora não encontre explicita em seus documentos programáticos, tem sido perseguida pelos gestores governamentais, e é evidenciada principalmente no PRONAF INFRA-ESTRUTURA, que concede prioridade, na seleção dos municípios, àqueles pertencentes à estratégia do Programa Comunidade Solidária.

A justificativa para o direcionamento dos recursos públicos à categoria de agricultores familiares em municípios rurais carentes estava no diagnóstico feito a partir do censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE de 1985. Identificava-se ali que os pequenos estabelecimentos rurais empregavam uma proporção muito maior de mão-de-obra que as grandes, o que delegaria à atividade familiar rural um papel central no

[2] A agricultura familiar é um conceito recente e complexo, mas que é alvo de um intenso debate teórico. Na definição de Hurtiene (2001) e Costa (2000), a unidade de produção camponesa caracteriza-se por ter na família seu parâmetro decisivo. Enquanto uma empresa que é ao mesmo tempo uma família, ela é, sem distinção, unidade de produção e unidade de consumo. Mas, nesta temática, o objeto da análise é a família. Se estamos falando de agricultura familiar, nos parece que a reprodução familiar deve ter mais destaque do que aquele normalmente dado. Neves (1995; 1996) e Carneiro (2000) apontam algumas questões neste sentido. Estas duas autoras defendem que se deva estudar mais a própria reprodução da família e não apenas a unidade de produção – a forma como a família se reproduz, sua composição, faixa etária, origem, etc., podem influenciar decisivamente na agricultura familiar.

[3] Tais são de 1994, e se encontram defasados, mas a caracterização parece ainda relevante: "A) agricultura familiar consolidada, constituída por aproximadamente 1,1 milhão de estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais e alguns até integram o *agribusiness*; B) agricultura familiar de transição, constituída por cerca de 1,0 de estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos de inovação tecnológica e do mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e que não estão consolidados como empresas, apesar de apresentarem grande potencial de viabilização econômica; e C) agricultura familiar periférica, constituída por aproximadamente 2,2 milhões de estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de programas de reforma agrária, de créditos, de pesquisa, de assistências técnica e extensão rural, e de agroindustrialização e comercialização, entre outros" (SILVA, 1999, p. 06).

combate ao desemprego, criação de renda, aumento da capacidade produtiva, com impactos muito positivos sobre o meio rural, objetivos gerais do programa. Neste sentido, o PRONAF passaria a ser um instrumento poderoso, a potencializar o desenvolvimento rural, e política pública estratégica de combate à pobreza e melhoria da qualidade de vida das populações rurais.

Os objetivos específicos são (MAA, SDR apud CABANILHA, 2000, p. 128):

> a) Ajustar as políticas à realidade da agricultura familiar; b) Viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; c) Fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; d) Elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares e, e) Facilitar o acesso dos agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Os instrumentos e mecanismos utilizados pelo programa buscando promover o desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, são materializados em quatro linhas de ação, quais sejam:

1- Negociação e articulação de políticas públicas voltadas ao setor da agricultura, junto às agências e órgãos setoriais como ministérios, secretarias, estados, municípios, etc;

2- Financiamento da produção da agricultura familiar para custeio ou investimento (PRONAF Crédito Rural);

3- Capacitação profissional dos produtores e de suas associações (PRONAF Capacitação) e,

4- Financiamento de infra-estrutura e serviços (PRONAF Infra-estrutura).

Como nosso objetivo de estudo se centra na gestão dos CMDRS's e desenvolvimento territorial SDT/MDA, nos deteremos especificamente à linha de ação PRONAF Infra-estrutura e Serviços, como veremos na **seção 1.2.1.**

O PRONAF Crédito Rural para Schejman; Berdegué (2003) corresponde a uma das experiências latino-americanas mais desenvolvidas na aplicação de crédito por tipo de estabelecimento rural, pois estabelece categorias de beneficiários em função de seu potencial produtivo medido por seu nível de renda bruta, com o reconhecimento de que o meio rural apresenta atividades diversificadas[4] para serem financiadas como processamento ou comercialização de produtos, turismo rural, pequena e média produção agroindustrial, artesanato, centrais de apoio gerencial, etc.

[4] Para Wanderley (2000), o desenvolvimento dos espaços rurais cada vez menos dependerá do dinamismo do setor agrícola, e sim da sua capacidade de promover atividades econômicas não-agrícolas e de articular os novos interesses sociais que daí surgem, realizando "[...] uma profunda resignificação de suas funções sociais" (WANDERLEY, 2000, p. 97).

E para se ter uma idéia do alcance deste programa. O Plano Safra 2004/2005 disponibilizou, segundo MDA (2004), 7 bilhões de reais para o financiamento da agricultura familiar, com a meta de atender 1,8 milhões de famílias. Esta linha de financiamento trabalha com taxas de juros, relativamente menor que os financiamentos convencionais de mercado e prazos maiores de pagamento. Além de sempre acenar com alguma inovação como o PRONAF jovem, mulher, cooperativa de crédito, custeio de agricultores familiares, apoio à comercialização e à segurança alimentar, etc.

O PRONAF Capacitação buscava proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações certos conhecimentos[5] para a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS's[6].

Mas, na discussão sobre o PRONAF, é importante compreender a gestão social do programa no contexto de uma política pública pautada pela descentralização, que procura envolver os poderes federais, estaduais e municipais e a iniciativa privada, além dos agricultores familiares e suas organizações (ROMANO; DELGADO, 2002).

Em relatório técnico elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Silva (1999, p. 04) define o programa:

> [...] como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, o PRONAF tem como eixos básicos o financiamento da produção agrícola, por intermédio da concessão de financiamentos pelos agentes financeiros (PRONAF – CRÉDITO); a transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios selecionados (PRONAF – INFRA-ESTRUTURA); e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF – CAPACITAÇÃO).

A Secretaria de Agricultura Familiar – SAF do MDA (2005) define como:

> [...] um Programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda. O Programa é executado de forma descentralizada e tem como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações.

Devido o programa ter sido o resultado de um processo de reivindicações da sociedade civil organizada, desde seu início, os movimentos sociais tiveram forte e histórica inserção, na elaboração de uma política de desenvolvimento rural. Talvez por isso, este programa tenha

[5] Os objetivos do PRONAF Capacitação são: a formação de agentes de desenvolvimento rural, com prioridade para as propostas que contribuam para a difusão de conhecimentos e habilidades tecnológicas e de experiências inovadoras.

[6] Segundo o MDA (2004), o PMDRS é um documento norteador das ações a serem executadas, visando o desenvolvimento rural do município. O Plano é elaborado e atualizado a partir da realidade e das necessidades dos agricultores familiares. Neles estão incluídas ações para atender as demandas locais e apoiar o fortalecimento da agricultura familiar.

passado por diversas mudanças e apresentado inovações buscando atender a novos interesses políticos e ao mesmo tempo avançou no relacionamento e diversificação do público alvo, no universo de produtores e agricultores familiares (SILVA, 1999).

Sua vinculação institucional também sofreu mudanças. No início o programa pertencia ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento e depois de idas e vindas, hoje se acomoda no MDA[7], que tem duas secretariais que atuam centradas na lógica do fortalecimento da agricultura familiar e na participação social para a gestão do PRONAF[8], mais precisamente na linha infra-estrutura e serviços: SAF e SDT.

1.2.1 PRONAF Infra-Estrutura e os CMDRS's

Os anos de 1990 marcam um período em que as inovações institucionais que objetivam a participação social, gestão social e monitoramento das políticas públicas, entram para a agenda política do governo federal e de muitos governos municipais e estaduais. Além disso no contexto acadêmico, muitos pesquisadores se voltaram a analisar as relações entre políticas públicas, participação social e desenvolvimento, como veremos no decorrer deste trabalho. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas setoriais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam algumas decisões políticas.

Para Offe (1999), a ação política no atual período histórico, depende de uma configuração de agentes capazes de desencadear processos políticos de mudança e as políticas públicas se caracterizam pela diversidade de agentes que devem ter a capacidade de intervir em seu cumprimento. Estado e suas agências, as organizações da sociedade civil, assim como o mercado ou setor privado devem ser levados em conta (desenho institucional) nas políticas e nos processos de desenvolvimento (OFFE, 1999).

Nos municípios brasileiros, sob o impacto das mudanças políticas do período recente, vêm ocorrendo crescentes inovações na gestão pública, ampliando a participação e o monitoramento social sobre os recursos públicos, assim, instalando maior transparência e mecanismos de responsabilização, provavelmente, significando uma profunda transformação sócio-política, cujos contornos mais concretos são ainda imprecisos (NAVARRO, 2001).

[7] A própria criação do MDA, frente a existência do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA é o reconhecimento das diferenças sócio-econômicas do público-alvo atendido na promoção das políticas públicas agrárias e agrícolas e entre a agricultura patronal e familiar.
[8] Para ver histórico e dinâmica recente do PRONAF, Schneider *et al* (2003).

Nosso interesse recai sobre a gestão social do PRONAF Infra-Estrutura, que se constitui para o governo e vários pesquisadores uma experiência inovadora nas relações políticas entre Estado e sociedade civil.

A linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços foi criada em 1996, pelo decreto presidencial nº. 1946, de 28 de junho. Esta é uma linha de:

> [...] apoio financeiro do Governo Federal, com recursos não reembolsáveis, que atua em parceria com os governos municipais implementando as prioridades do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, aprovadas pelo Conselho Municipal, nas áreas de infra-estrutura pública e serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar" (MDA, 2001, p. 05).

Seus objetivos eram segundoLima Neto apud Schneider *et al* (2003, p. 38):

> Buscar estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e relocalização de infra-estrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como: recuperação de estradas vicinais, linha tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários e obras hídricas de uso coletivo. Essa linha do PRONAF visa contribuir para eliminar os gargalos que estejam retardando ou impedindo o desenvolvimento das zonas onde predomina a agricultura familiar, promovendo melhorias nos canais de escoamento da produção, no acesso a novas tecnologias e na competitividade do mercado.

O PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, neste contexto, financiava a melhoria e ampliação da infra-estrutura de pequenos municípios rurais[9], necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. As ações de infra-estrutura e serviços eram financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, e que deviam ser desenvolvidas em municípios selecionados, que apresentassem Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDR's elaborados pelos conselhos municipais. Eram considerados outros critérios, para os municípios rurais terem acesso a essa linha do PRONAF como concentração de famílias assentadas pela reforma agrária, etc.

De acordo com o MDA (2003), a linha de Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais do PRONAF tem como objetivos específicos: a) estimular o fortalecimento das organizações sociais locais (sindicatos, associações, etc.); b) despertar a participação dos agricultores familiares, por meio de suas organizações, nos debates em que são discutidos assuntos de seu interesse; c) viabilizar a criação dos CMDRS's, e dos PMDRS's; d) despertar

[9] O município era selecionado considerando-se critérios técnicos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, na Resolução nº. 27, de 28/11/2001. Considerando dados populacionais, fundiários e de renda rural, fornecidos por fontes oficiais, como o IBGE e priorizando os municípios onde há maior população rural com predominância de agricultores familiares, baixo índice de IDH, e deficiência em infra-estrutura produtiva.

o interesse pelas políticas públicas; e) resolver os problemas e gargalos que impedem o desenvolvimento local; f) suprir as comunidades rurais de infra-estrutura pública, reduzindo o risco de aplicação do crédito rural (ex: investimento na qualidade tecnológica e produtividade, condições de escoamento da produção e condições de comercialização).

Para o discurso governamental, os CMDRS's constituíram-se na intenção de articular os processos de desenvolvimento no âmbito local, estimulados por políticas públicas ou pela própria organização social. Para Campos; Nunes (2003, p. 08) no atual cenário de desenvolvimento da democracia brasileira, os conselhos representam a possibilidade de:

> [...] ampliar as ações coletivas entre o público e o privado (ARENT, 1973); contribuir para a elaboração de políticas públicas, ampliando a relação entre formuladores de políticas e beneficiários (CARVALHO & TEIXEIRA, 2002); ganhar em credibilidade política pela transparência nas ações; reduzir as desigualdades sociais manifestadas pelas desigualdades de poder; proporcionar melhor desempenho dos serviços públicos devido às melhorias na credibilidade; gerar consensos e adequação das políticas às diversas realidades locais; fortalecer a democracia.

Os municípios beneficiários do programa eram escolhidos pela equipe gestora, em nível nacional, através de critérios que combinam a importância da agricultura familiar e os baixos indicadores sociais. Após a definição dos critérios de seleção pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, SAF elaborava listagem dos Municípios por Estado, classificados em ordem decrescente da pontuação obtida e encaminhava aos Estados e ao Distrito Federal para que os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS's, façam os ajustes necessários, de acordo com os parâmetros determinados pelo CNDRS (MDA, 2003).

O programa desde seu início pregava a ampliação do exercício de cidadania por parte dos agricultores familiares, já que era necessário reconhecer as 'capacidades' e 'atributos' locais como estratégia de desenvolvimento. Por isso, um outro elemento inovador do programa, foi valorizar a participação dos atores locais.

É importante dizer que os conselhos funcionavam como *lócus* para se discutir e decidir sobre a aplicação dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura, mas ao mesmo tempo ofereciam um espaço de participação social e compartilhamento do poder de decisão. Para Schejman; Berdegué (2003) se esperava que os conselhos aumentassem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos, e se constituíssem espaços privilegiados para a construção de cidadania.

Até o início de 2003 o PRONAF Infra-Estrutura e Serviços era uma linha de ação vinculada à SAF e tinha os municípios rurais como unidade de atendimento. A estratégia

como já dito, visava buscar a participação dos atores locais através dos CMDRS's[10] para a elaboração dos PMDR's.

A partir de 2003 o PRONAF Infra-estrutura apresenta novas características. A unidade de atendimento passa a ser os territórios rurais e objetivo passa a ser de:

> [...] propiciar a implantação ou melhoria de bens e serviços de caráter público que resultem em benefícios para a agricultura familiar e reforma agrária, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável dos territórios. A intenção é propiciar um maior dinamismo econômico e ampliar as possibilidades de inclusão social (MDA, 2003, p. 06).

A SDT passa a destinar recursos para cada território aplicar em projetos de infra-estrutura em parceria com as prefeituras municipais. E o PRONAF Infra-estrutura e Serviços se transforma na linha Infra-Estrutura e Serviços Territoriais, instrumento de ação estratégica da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. Veremos a operacionalização dos territórios rurais mais a frente.

Os primeiros anos de operacionalização do PRONAF Infra-Estrutura foram utilizados para sua formulação geral e preparação dos instrumentos e organização institucional nas diversas esferas do governo. As metas estabelecidas para 1997, ano da efetiva liberação de recursos, foram segundo Silva (1999) as seguintes: beneficiar 446.850 famílias rurais em cerca de 1 mil municípios; profissionalizar 104 mil agricultores familiares e treinar 7 mil técnicos e lideranças comunitárias em planejamento rural participativo. Devido à demora do envio de recursos, além de problemas de ordem burocrática, como o detalhamento nos PMDRS's, demora na incorporação de novos municípios, pelos conselhos estaduais e inadimplência das empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, as metas estabelecidas, a *priori*, foram comprometidas. Já em 1998 o nº de municípios beneficiados salta para 712 e os agricultores familiares profissionalizados para 54.299 com uma aplicação total de recursos na ordem de 168.200,00 milhões, indicando que em relação a 1997 a gestão do programa foi mais eficiente e efetiva. Na tabela abaixo temos os dados referente à aplicação recursos na Infra-Estrutura e Serviços:

[10] O MDA define o CMDRS como um conselho formado por representações/instituições de agricultores familiares e por instituições que atuam no município. Pelo menos 50% de seus membros devem ser agricultores familiares. O CMDRS tem por finalidade analisar e aprovar o PMDRS, sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais, promover articulações para implementação do Plano, e auxiliar no acompanhamento e fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos.

TABELA 01: Recursos Aplicados, Número de Municípios Beneficiados e Número de Beneficiários Diretos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais

ANO	Nº. MUNICÍPIOS BENEFICIÁRIOS	Nº. BENEFICIÁRIOS DIRETOS	VALOR (R$ 1,00)
1997	461	375.000	63.562.310
1998	712	479.000	85.923.033
1999	1.006	817.000	150.340.678
2000	916	800.000	151.865.251
2001	1.253	1.125.000	170.311.480

Fonte: SAF, Caixa Econômica Federal – CEF e Orçamento Geral da União – OGU, 2004.

Em 2002 em torno de 1.500 municípios já eram beneficiários. Esta série histórica serve como referência para breve comparação e análise, pois os dados para o ano de 2003 do PRONAF Infra-Estrutura estabelecem um saldo orçamentário no total de 68.302.260,78 milhões e para 2004, algo em torno dos 141 milhões em Infra-Estrutura e Capacitação, abrangendo 1450 municípios em 93 territórios.

Esses números demonstram que houve uma progressão dos investimentos no programa, entre 1997 e 2001. Mas existe dependência direta desse orçamento e dos posteriores com as restrições impostas pela política macroeconômica. A partir da gestão territorial do programa em 2003, existe um recrudescimento dos investimentos, em função de várias mudanças do governo federal, primeiro do próprio grupo político no governo e no MDA. Segundo a implantação da política dos territórios rurais, juntamente com a criação da SDT, montagem da sua equipe, etc. Fatores que de certa forma imobilizaram a SDT no primeiro semestre de 2003.

Mas não se pode deixar de destacar que os recursos iniciais provavelmente estariam incompatíveis com a magnitude do Programa dos territórios rurais, já que este exige a necessidade de aporte técnico e financeiro para dar suporte a sua viabilidade. Além de se constatar que a elaboração de projetos materializados em contratos territoriais de desenvolvimento entre o poder central (Governo Federal) e as regiões interioranas pode significar a redução gradual e perdas das transferências de recursos aos municípios, especialmente àqueles com menor poder político e de barganha, como veremos a seguir.

1.2.2 Os Resultados Gerais dos CMDRS's

Faremos agora uma breve análise amostral de algumas pesquisas que procuraram avaliar o desempenho institucional dos CMDRS's, segundo critérios estabelecidos, pelos pesquisadores ou agências realizadoras. Apoiaremos-nos nas análises de Marques (2004); Abramovay (2001); Campos e Nunes (2003) e Romano e Delgado (2002), e a partir dos resultados das seguintes pesquisas: Plural/IICA/MDA (2002); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE (2001); FAO/Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais – DESER (2002)[11].

Para Abramovay (2001, p. 06), tratando da institucionalização das práticas sociais, comenta que:

> [...] um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla difusão da pauta, mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (linhas, capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar as regras do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social.

A comunidade necessita saber de seu poder de decisão sobre o planejamento do desenvolvimento municipal e as obrigações que o Conselho e os conselheiros possuem em relação ao uso dos recursos. Portanto, é importante que todos conheçam a política que vem sendo desenvolvida no município.

O princípio básico de funcionamento dos CMDRS's enquanto política pública é que para os recursos do PRONAF Infra-Estrutura fossem bem aplicados houvesse a participação dos atores locais no processo decisório. Para isso, seria importante proporcionar mobilização e articulação dos atores sociais e poder público local, para levar adiante essa política pública.

No primeiro caso, partindo da compreensão dos CMDRS's como espaços de luta social num contexto de reorganização institucional visando novas formas de legitimação para o exercício do poder, Marques (2004) considera importante a investigação das bases sobre as quais funciona esta instância de poder e a reflexão sobre as aberturas e os obstáculos para a participação efetiva dos agricultores familiares. Sua pesquisa foi feita em três estados no Brasil: Rio de Janeiro (Sudeste), Rio Grande do Sul (Sul) e Paraíba (Nordeste). Para isso foram estudados treze conselhos municipais e entrevistados diversos representantes de entidades locais, entre sindicatos de trabalhadores rurais, localidades rurais onde predominam

[11] Para outras análises sobre CMDRS's ver Cabanilha (2000), Chévez (2002) e Favareto; Damarco (2004).

agricultores familiares, técnicos extensionistas, assentados, funcionários municipais, ONG's, entre outros.

Primeiro, analisou-se a idéia de paridade[12], e concluiu-se que a distribuição paritária não é suficiente para a plena distribuição do poder. Por exemplo, quem escolhia os conselheiros das associações de agricultores no caso de um conselho na Paraíba, era o prefeito. De fato, constatou-se que vários mecanismos limitavam a participação dos agricultores, ao mesmo tempo em que preservavam a paridade. Neste sentido, os princípios de uma paridade qualitativa parecem pertinentes para a necessidade de construção de novos critérios em busca de maior participação dos agricultores familiares. Para Marques (2004, p. 60):

> A paridade, proposta pelo PRONAF Infra-Estrutura e aplicada pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural, oferece um conjunto considerável de soluções, mantendo sempre uma equidade na partilha das cadeiras entre representantes dos poderes públicos e da agricultura familiar. Os limites desta perspectiva quantitativa são notáveis. A introdução de princípios qualitativos em vista da paridade parece constituir um ponto fundamental para a evolução do debate.

Abramovay (2001) aprofunda o debate apontando, que o mais importante desafio em relação à construção dos conselhos não é propriamente a paridade, mas a capacidade dos conselhos de representar mudanças no ambiente institucional de uma região.

Em seguida Marques (2004), concentra-se no estudo dos discursos, das práticas e do poder de intervenção dos diversos grupos de conselheiros, ou seja, a análise se concentrou nos atores sociais, que tem relevância no contexto dos CMDRS's. No Rio Grande do Sul, o interlocutor privilegiado para a instalação do CMDR foi o sindicato dos trabalhadores rurais. Pois neste Estado, segundo Marques (2004) há uma orientação dos sindicatos, para uma participação efetiva no Conselho, em busca de recursos para infra-estrutura e maior acesso ao crédito destinado aos agricultores familiares, já no Rio de Janeiro e Paraíba, as fragilidades financeiras e organizacionais obstaculizam tais intervenções.

Um aspecto chama atenção e parece se reproduzir em outros casos (inclusive em Santarém – Pa): São os técnicos de extensão rural que exercem uma grande autoridade sobre os agricultores familiares, e sobre as decisões dos conselhos. Sua capacidade e experiência

[12] A idéia de paridade em questão busca denotar equivalência de forças políticas no exercício decisório dos conselhos. Para o MDA (2006) um conselho paritário é "formado por representantes do Estado e das organizações da sociedade civil. A intenção é transferir para os Estados a autonomia para agir na defesa dos interesses da população; as questões que são de interesse público passa a ser discutidas por um coletivo composto pelo Estado e pela sociedade civil organizada. Assim, o poder público ganha maior legitimidade, proporcionando também o acesso às informações sobre os recursos disponíveis e a real capacidade do município".

técnica lhes permitem constantemente decidir sobre a utilização dos recursos públicos. Por outro lado nota-se a delapidação física e humana sofridas pelas empresas de assistência rural, nas últimas décadas, e a necessidade de introduzir novas concepções do espaço rural na formação dos técnicos extensionistas, que em geral atuam dentro de uma lógica 'produtivista'. No entanto algumas iniciativas visando transformar a extensão rural podem ser observadas no Rio Grande do Sul.

No executivo municipal, as resistências diante de uma nova distribuição de poder são consideráveis. Devido à sua tradição clientelista, o município (prefeitura) em geral reage à implantação dos CMDRS's adotando várias estratégias. Na Paraíba recriam-se práticas clientelistas, na qual alguns agentes sindicais e associativos desempenham papel legitimador dessa prática, colocando a posição dos representantes em dúvida ao serem cooptados politicamente pelos prefeitos.

Apesar do Movimento dos Sem Terra – MST não participar das instâncias do PRONAF - devido a uma posição política nacional do movimento - constituindo-se na grande baixa de participação nos conselhos em nível nacional, os assentados constituíam o grupo mais mobilizado em torno dos CMDRS's. O enfrentamento de diversas formas de violência, no processo de luta pela terra cria nestes agricultores um olhar contestador em relação às regras estabelecidas. Do lado das Organizações Não Governamentais – ONG's, observa-se que elas colaboram na formação dos conselheiros de desenvolvimento rural. Todavia, torna-se inadequada a propagação de uma exagerada imagem segundo a qual elas possam substituir o papel do estado.

Enfim, na pesquisa de Marques (2004) procurou-se, a partir dos elementos analisados, refletir sobre limites e possibilidades de renovação democrática do poder municipal, representada pela instalação dos CMDRS's. Inegavelmente, os debates e conflitos revelam desigualdades no acesso aos processos políticos de tomada de decisão e a continuidade histórica das práticas autoritárias e clientelísticas da sociedade brasileira. Por outro lado, trata-se de considerar a complexidade e as particularidades dos processos despertados pela proliferação de novas instâncias de poder, além de não se confundir paridade com equidade para participar das decisões.

A preocupação com a eqüidade é algo a ser levado em conta por uma Política Pública descentralizada, que pretende mobilizar os atores sociais para a construção de um plano municipal de desenvolvimento, bem como, de executá-lo. Os Conselhos, muitas vezes, tendem a reproduzir as desigualdades sociais (DAGNINO, 2002).

Como exemplo disso, pode-se levar em conta o fato de que representantes do poder público e de algumas organizações são remunerados pela carga horária de trabalho destinadas às atividades desenvolvidas nos Conselhos, além de possuírem infra-estrutura para trabalho e acesso as informações em relação aos trâmites burocráticos dos programas, enquanto a maioria dos agricultores (e outros conselheiros) não possui tais condições e, portanto, necessitam desembolsar as despesas com alimentação, hospedagens e transporte. Ou seja, os diversos sujeitos sociais não se encontram em igualdade de condições para dialogar e disputar por seus interesses.

Segundo Dagnino (2002), Campos; Nunes (2003) uma das formas de se reduzir as possíveis desigualdades presentes nos Conselhos é a transferência de informação através dos cursos de formação, que estavam sendo realizados de forma insuficiente. Marques (2004) enfim, também acredita que uma boa resposta aos preceitos qualitativos da paridade, seria a realização de cursos de formação em gestão social para os conselheiros de desenvolvimento rural.

Na pesquisa realizada pela Plural/IICA/MDA (2002) em cinco estados - Rondônia (Norte), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste), Santa Catarina (Sul), Espírito Santo (Sudeste) e Pernambuco (Nordeste), que abrangeu 31 municípios - existe um indicativo que depois do poder executivo municipal, os agentes que mais participaram na constituição dos CMDRS's foram os representantes dos Sindicatos, seguidos pelas Associações de agricultores e Igreja Católica. A pesquisa mostra ainda, que o envolvimento dos agricultores e das suas organizações, normalmente, foi formal, ou seja, participa para cumprir exigência do poder municipal de sua partitipação.

Isso pode ser explicado, tanto pela falta de um comportamento habitual de interação entre agricultores e as forças do poder público, como pelo fato de que a presidência do Conselho, em 37,2 % dos casos, é exercida pelo Secretário da Agricultura do Município e, em 31,9%, por outros membros do executivo municipal, totalizando 69,1 %. Além disso, nos municípios beneficiários do PRONAF Infra-estrutura, 73,4% dos CMDRS's tiveram como principal motivação o acesso aos recursos do programa (CAMPOS; NUNES, 2003).

Na pesquisa Plural/IICA/MDA (2002) quando indagados sobre os principais pontos positivos na experiência dos CMDRS's, os conselheiros representantes dos agricultores apontaram:

1) democratização;

2) viabilização de obras e serviços;

3) melhoria de renda e da qualidade de vida;

4) desenvolvimento do município.

Os representantes do poder público também responderam, e as respostas coincidiram com as mesmas dos representantes dos agricultores, acrescidas do item: 5) fortalecimento da agricultura familiar.

Quanto aos pontos negativos, de acordo com a mesma pesquisa, há maior diversidade.Os representantes dos agricultores apontaram:

1) problemas de relação entre o Conselho e o executivo municipal;

2) dificuldades de funcionamento dos Conselhos;

3) os limites de atribuições e competências;

4) pouca capacitação dos membros do CMDRS.

Os representantes do poder público apontaram:

1) funcionamento dos Conselhos;

2) limitações do PRONAF para a promoção do desenvolvimento rural e;

3) capacitação dos membros dos Conselhos.

Quando perguntados sobre o que fazer para melhorar a atuação dos conselheiros, tanto os representantes dos agricultores quanto os representantes do Poder Público Municipal, indicaram:

1) investimento na capacitação dos conselheiros;

2) ter mais participação dos agricultores.

De acordo com a pesquisa FAO/DESER (2002) realizadas em 50 municípios dos estados do sul do Brasil, a opinião das organizações locais pesquisadas demonstra que metade dos Conselhos não possui capacidade técnica adequada para a tomada de decisões. Os Conselhos tinham, em geral, um caráter reativo e dependente do programa, e com um forte peso do executivo municipal. Um dos pontos positivos é o respeito ao percentual mínimo de representação dos agricultores, e da forma de escolha dos membros.

Nesta mesma pesquisa (FAO/DESER, 2002) foi evidenciada que apesar do predomínio do poder executivo, o envolvimento das organizações dos agricultores também foi expressivo.

Em grande parte dos Conselhos pesquisados no Sul, Sudeste e Nordeste parecem ter sido respeitados a indicação de que, ao menos, 50% dos membros sejam agricultores, o que confere aos CMDRS’s um grau razoável de representatividade dos agricultores familiares. Verificou-se que os principais atores dos CMDRS’s, por ordem de importância, na sua criação são: poder público, sindicatos, associações/cooperativas, igrejas e outros. E, após a criação, os principais atores que dão continuidade às atividades, são basicamente os agricultores, a

extensão rural e o poder público. Outras entidades ou atores são em minoria. Um fato que dificulta a consolidação e coesão de um CMDRS's é a mudança do grupo político no poder municipal. Em geral, a cada quatro anos se muda o grupo político, mudam os membros indicados pelo Executivo Municipal, quando o grupo político se mantém, o grau de renovação é menor (CAMPOS; NUNES, 2003).

Neste mesmo tema Campos; Nunes (2003) analisam os impactos do PRONAF Infra-estrutura sobre os CMDRS's e mostram a partir de resultados das pesquisas realizadas em nível nacional que a constituição dos Conselhos, de modo geral, foi muito rápida, sem a devida mobilização da comunidade. A principal motivação para a sua constituição é a exigência legal do CMDRS, para possibilitar o acesso aos recursos do programa. Por conta disso, nas experiências já pesquisadas o poder executivo municipal tem sido o principal agente envolvido na criação dos Conselhos.

Em um outro estudo, fazendo a análise sobre os CMDRS's no Brasil em geral e em uma pesquisa feita no Paraná, Abramovay (2001) trabalha com a sustentação de duas idéias centrais: a primeira é que os critérios de escolha dos municípios atendidos pelos recursos do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, tendem a burocratizar os Conselhos, fazendo-os simples instrumentos que o poder municipal utiliza para receber recursos, com a supervisão da sociedade civil. A segunda é que, tanto o corpo técnico, como a sociedade civil organizada, estão mal preparados para o desafio de construção de projetos de desenvolvimento rural.

Este autor defende como saída para esses problemas duas modificações no sistema do CMDRS:

1- Que os PMDRS's sejam concebidos em esfera regional e não mais municipalmente;

2- que o critério de escolha de municípios seja não apenas pelo seu tamanho, ou nível de pobreza rural, mas se leve em consideração o caráter inovador dos projetos.

Na realidade Abromovay (2003, p. 01) em outro estudo aprofunda este debate e chega a conclusão de que:

> O maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda "de balcão" para uma lógica territorial e de projetos. A década de 1990 voltou-se em grande parte a este objetivo sob três modalidades básicas. Em primeiro lugar a ação governamental pauta-se por programas que, em princípio, têm natureza multisetorial e cuja execução envolve diversos segmentos da administração pública e da sociedade civil. Além disso, são fortalecidas organizações locais – os conselhos gestores formados com ampla participação social - responsáveis diretas pela gestão e controle de políticas públicas.

Os CMDRS's são criados a partir de decreto do Prefeito Municipal ou de lei da Câmara Municipal de Vereadores. Na pesquisa elaborada pelo IBASE (2002) - em quatro estados do país: Espírito Santo (Sudeste), Mato Grosso (Centro-Oeste), Pernambuco (Nordeste), Santa Catarina (Sul)[13] - verificou-se que em 86% dos municípios os Conselhos foram criados a partir de lei aprovada pela Câmara Municipal, sendo que a regulamentação por decreto incidiu em apenas 11% dos municípios. "No que se refere à forma de nomeação dos conselheiros, o decreto (30%), a portaria (30%) e o registro em ata (26%) tiveram praticamente a mesma importância entre os municípios investigados nos quatro estados. A nomeação informal ocorreu em 10% desses municípios" (IBASE, 2002: p. 15).

Segundo os dados da pesquisa do IBASE (2002), em 63% dos municípios investigados (em quatro Estados) a pessoa que ocupa a Presidência do CMDRS é eleita diretamente pelos membros do Conselho, em 17% ela é indicada e nos outros 18% é definida em lei ou regimento.

Mesmo nos Conselhos em que o presidente é um agricultor familiar, em 78% dos casos (IBASE, 2001), o Secretário Executivo é alguém ligado ao poder público ou à extensão rural e é quem efetivamente preside o Conselho, mesmo que formalmente não seja essa sua função. Isso se deve ao fato de o mesmo possuir, em geral, um maior conhecimento e domínio dos procedimentos formais.

Apesar disso, metade dos Conselhos pesquisados pelo IBASE (2002) possuíam uma infra-estrutura mínima (sala, computador e telefone) em parceria com a prefeitura ou com o órgão oficial de assistência técnica e extensão rural. Essa foi uma condição colocada pelo programa a partir de 2001. Mesmo que isso não represente condições para equidade, é um indicador positivo no sentido da possibilidade de democratizar a utilização dessa infra-estrutura pelos conselheiros. Mesmo assim, pode-se considerar que houve poucos esforços no sentido de promover a equidade.

Segundo análise de Campos; Nunes (2003) na quase totalidade dos CMDRS's, os assuntos que são discutidos se referem aos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS's. Se, por um lado, isso é positivo, pois se espera que o conjunto de problemas e demandas dos municípios seja pensado de maneira articulada num Plano de Desenvolvimento, por outro lado, é preciso reconhecer que esses planos não têm conseguido absorver de maneira consistente esse conjunto de problemas e demandas.

[13] Pesquisada esta realizada em 44 municípios, pelo IBASE.

Para Campos; Nunes (2003) como a equipe nacional do PRONAF Infra-estrutura sempre foi relativamente pequena, coube aos atores locais (prefeitura e órgão oficiais de assistência técnica e extensão rural) e às secretarias estaduais, grande parte do trabalho em relação à execução do programa. Da parte da política nacional coube, apenas, divulgar e informar os municípios contemplados com recursos do programa de acordo com os seus critérios. Os municípios tinham um curto período para mobilizar as forças locais para a constituição dos Conselhos e para a elaboração do plano municipal de desenvolvimento rural. Em 2001, ficou em torno de três meses (PLURAL, 2002).

Em boa parte dos casos, os PMDRS's eram feitos de maneira muito rápida através de consultas às comunidades e organizações, ou de breves diagnósticos. Normalmente, as formas de consulta são insuficientes para identificar corretamente e em profundidade os problemas e as potencialidades dos espaços rurais. O importante deste processo é que, mesmo que precário, acaba envolvendo os agricultores e os agentes locais. Precário porque os representantes de organizações sociais ou das comunidades são, muitas vezes, indicados sem passar pela devida discussão. Isto ocorre, principalmente, pelo fato de haver pouco tempo para a constituição dos Conselhos e a elaboração do plano.

Analisando os PMDRS's, Romano; Delgado (2002, p. 286) avaliaram "[...] o grau de representatividade, o nível técnico, e a efetividade do uso do PMDRS's na promoção de ações de desenvolvimento rural dos municípios considerados [...]", a partir da pesquisa do IBASE (2002).

Romano; Delgado (2002) chegaram à conclusão de que na maioria dos municípios pesquisados, os PMDRS's eram elaborados em função da necessidade formal de atender aos critérios do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços e não como instrumento capaz de organizar todas as ações voltadas para o desenvolvimento rural nos municípios. E os PMDRS's, em sua grande maioria, apresentam uma visão limitada de desenvolvimento rural, e reproduzem uma visão do espaço rural como alvo de políticas setoriais ligadas em geral a atividades agropecuárias. As políticas de desenvolvimento rural sempre apresentaram um forte viés setorial, onde o agrícola era identificado como sinônimo de rural. Não reconhecendo e valorizando também, atividades rurais diversificadas e não-agrícolas.

Em relação à composição Romano; Delgado (2002), afirmam que os conselheiros são na maioria agricultores familiares, indicados e não eleitos pelo segmentos que representam, e na sua grande maioria homens, com pouca participação feminina. Mas, quem ocupa os cargos principais, são membros do governo municipal e representantes da extensão rural. Os assentados da Reforma Agrária é uma categoria ainda com baixa participação.

No que se refere à participação na formulação, implementação e no monitoramento dos PMDRS's, os autores destacam que apesar de haver participação dos atores locais como as lideranças dos agricultores, o poder municipal e os extensionistas acabam tendo mais influência, e suas propostas em geral são as referendadas. Neste quadro, a implantação e monitoramento do Plano acabam sendo feitos na grande maioria das vezes por agentes do setor governamental.

Mas, Romano; Delgado (2002, p. 298) discutem o que para esta análise é aspecto fundamental, ou seja, os sentidos diversos que o Plano pode assumir e como ele é percebido pelos atores: "[...] ele pode ser considerado como um instrumento burocrático-formal ou como um processo social". Se a compreensão é que os Conselhos são formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios (ABRAMOVAY, 2003), estes acabam por não expressar uma dinâmica política, social significativa. Pois, o Plano assumirá uma dimensão puramente técnica que contribui para a reprodução da ordem existente sem dar um salto qualitativo que incorpore os atores locais na definição de projetos de desenvolvimento. Para isso, o ato de planejar deixará de ser uma simples alocação ótima dos recursos e estruturação dos meios.

O resultado é que os Planos acabam refletindo uma visão muito superficial e restrita dos municípios. Como conseqüência, as ações desencadeadas a partir deles também ficam restritas às proposições tradicionais dos agentes. Ou seja, são reproduzidos os limites de se pensar o desenvolvimento apenas nos marcos da agricultura, do município e de maneira relativa ao entendimento que os próprios agentes têm dos problemas.

Nesta perspectiva, Romano; Delgado (2002, p. 298-299) entendem que plano deve funcionar enquanto processo social pois "representa uma perspectiva que se preocupa em considerar [...] como um exercício de participação, de *accoutability*, de co-gestão entre governo e atores do movimento popular". Abre-se então a possibilidade de considerarmos algumas reflexões e propostas para o desenvolvimento rural segundo Romano; Delgado (2002, p. 299):

> 1) o empoderamento das comunidades e dos atores locais em sua relação com o Estado, o mercado e outros segmentos da sociedade civil; 2) o desenho de formas de institucionalização adequadas à criação de sinergias positivas nessa relação; e 3) a obtenção de alternativas econômicas concretas que viabilizem, de forma sustentável, a melhoria dos níveis de renda e das condições de vida das comunidades de agricultores familiares.

Como mostrado por Delgado; Romano (2002), a criação de instâncias supranacionais, levaria a uma desarticulação dos movimentos sociais organizados municipalmente. Talvez

esse problema seja a ponta do *iceberg* relativo aos desafios que devem ser superados pelo poder público junto à sociedade na promoção do desenvolvimento rural. Mas, em se tratando de política pública não se pode desprezar os avanços do ponto de vista da participação social e da diferenciação e heterogeneidade das atividades atendidas. Também não se pode desconsiderar a formação de novas arenas de decisão que para avançar, devem cada vez mais incorporar os atores e agentes excluídos dos processos políticos historicamente impostos pelas elites brasileiras.

1.3 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA SDT/MDA

Procura-se compreender nesta parte do estudo como a criação dos chamados 'territórios rurais' tornou-se um instrumento referencial para o subsídio de formulações de políticas públicas rurais do país e a nova institucionalidade que dela tem resultado. Para tanto vamos apresentar a gênese, os objetivos, operacionalização e os primeiros resultados deste programa.

A SDT foi criada, no Brasil, em 05 de abril de 2003, vinculada ao MDA. A SDT vem apoiando a construção e implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, tendo sua gestação em 2003, e a consolidação de suas principais referências metodológicas em 2004. O Programa conta com a participação do conjunto do MDA (INCRA, Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA, SAF) e de outros organismos federais, tendo como colaboradoras entidades não-governamentais, redes profissionais e governos estaduais e municipais. Para a gestora nacional do Programa:

> Num primeiro momento pensar como seria a estrutura da secretaria, o programa em si, como seriam seus instrumentos, o formato. O primeiro semestre de 2003 foi praticamente mais nessas ações de organização e planejamento interno (ENTREVISTA SDT/BRASÍLIA, 2005).

Realça-se como desafios dessa estratégia, a promoção e apoio ao processo de desenvolvimento de competências humanas e institucionais nos espaços concebidos como territórios, articulando a construção e implementação de políticas públicas através da elaboração participativa de Planos de Desenvolvimento Territoriais Sustentável, tendo como enfoque o fortalecimento das comunidades rurais, com ênfase à agricultura familiar.

O desenvolvimento territorial é apresentado como um mecanismo de articulação, integração entre a sociedade civil, movimentos sociais e o poder público, enquanto um mecanismo de promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais capaz de

reduzir as desigualdades regionais (SDT, 2003). A SDT trouxe em seu âmbito o desenvolvimento de uma nova institucionalidade e de novos espaços de interlocução entre os diferentes atores que se articulam e/ou se confrontam a partir dos distintos interesses, além de criar um novo recorte territorial com profundas implicações espaciais, econômicas, sociais e ambientais.

Sua estratégia é promover e apoiar o processo de construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, em regiões onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, quilombolas e pescadores artesanais. Na formulação da estratégia, são destacados três componentes relacionados que permeiam o conjunto do processo:

1- Gestão Social dos Territórios: A Gestão Social é vista como elemento central da sustentabilidade das transformações pretendidas, supondo a ampliação das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território. Essencialmente, a gestão social é definida como o processo de negociação e concertação - entre atores da Sociedade, do Estado e do Mercado - quanto aos rumos de seu próprio desenvolvimento.

A base pedagógica proposta pelo PRONAT é o estímulo à participação na gestão social do território, promovendo a superação de processos assistencialistas pelo diálogo, onde objetivos, produtos e resultados são estabelecidos e compartilhados pela coletividade. Particularmente, o desenvolvimento territorial deve proporcionar o 'empoderamento'[14] de grupos e setores tradicionalmente excluídos, fazendo com que todos se percebam como participantes do poder, isto é, como sujeitos do desenvolvimento.

Entrando na discussão sobre empoderamento, Romano (2002) alerta para um perigo já muito conhecido pelos grupos sociais excluídos, como a grande maioria dos países latino americanos, que são as recomendações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, para um tipo de empoderamento muito particular. Ou seja, aquele determinado e impulsionado pelo Estado, sem a participação dos atores locais, o público alvo, na fase de elaboração seminal da política.

Se formos olhar como o conceito de empoderamento é apropriado institucionalmente, por esses organismos, entenderemos na realidade a sua proposta de 'distribuição' de poder. O Banco Mundial se coloca como agente capaz de proporcionar empoderamento, pois tem uma

[14] Dentro da proposta da SDT o empoderamento das pessoas e dos grupos se constituem elementos chaves para a construção da estratégia de desenvolvimento rural. Pois, este conceito traz em si a idéia de mudança na estrutura de poder.

vantagem comparativa na implementação de uma agenda que reside na sua ampla ligação com mais de cem governos ao redor do mundo. O Banco Mundial (2002) justifica o seu papel na implementação do empoderamento em quatro áreas de atuação e suporte: suporte para análise e avaliação de projetos; sua capacidade de convocar os atores sociais; como criador dos espaços públicos de participação; e, finalmente na construção de capacidades junto aos atores.

O empoderamento então, é necessário, pois apesar de existirem diferenciados contextos sócio-culturais, econômicos e políticos existem alguns pontos comuns que caracterizam a pobreza e exclusão das pessoas: a falta de voz e de poder. Existe, na realidade, uma desigualdade na distribuição do poder, que determina que as populações mais pobres sejam incapazes de ter influência e negociar melhores termos com agentes financeiros, governos, etc. Parte daí a definição de empoderamento do Banco Mundial (2002, p. 11): *"Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives"*.

Mas, para Romano (2002), o desafio é proporcionar às camadas mais pobres da população capacidades para participar do controle e influência sobre instituições que afetam suas vidas. Ao contrário o empoderamento na visão do Banco Mundial traz um elemento dado, proporcionado de cima para baixo, e não conquistado pelos atores locais.

Para Romano (2002, p. 10), este empoderamento proposto pelo Banco Mundial, ONG's e outras agências multilaterais vem sendo usada como forma de controle, ou instrumentos de legitimação e manutenção de uma ordem política já estabelecida, "situação típica do transformismo (gattopardismo); apropriar-se e desvirtuar o novo, para garantir a continuidade das práticas dominantes [...] mudar tudo para não mudar nada". O empoderamento, neste sentido, não pode ser visto como dádiva, técnica, nem como algo artificial, sem conflitos, neutro, em que os governos e agências proporcionam e os atores aceitam. Pois se isto continuar acontecendo não haverá mudança nas relações de poder, pois para Romano (2002, p. 12) "as pessoas e as organizações se empoderam a si mesmas".

2- <u>Formação de Capital Social</u>: Pretende-se "a intensificação da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação e da co-responsabilidade entre os atores, tornando o território um ator do seu próprio desenvolvimento" (SDT, 2004, p. 16). De acordo com o enfoque do Programa, a gestão participativa do desenvolvimento territorial transforma o capital social em ativo do desenvolvimento. Trata-se de ampliar as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, ampliando também as relações de cooperação interterritorial. Assim, conforme formulado, a gestão deve preocupar-

se em gerar uma dinâmica crescente, um ciclo virtuoso de formação de capital social e humano, que encontra sua sustentabilidade no próprio processo de gestão social.

Apesar das diversas apropriações sofridas pela noção de Capital Social, ela traz à tona a relação entre sociedade civil e as estruturas de poder vigentes. Para Abramovay (2000) a incorporação do 'capital social' ao vocabulário das ciências sociais e das políticas públicas tem menos de dez anos e não é espantoso que, sobre ele, haja diferentes – e conflitantes – pontos de vista. Para Favareto; Demarco (2004) essa é uma das perspectivas teóricas cada vez mais valorizadas entre aqueles que vêem nas institucionalidades participativas uma forma importante de organizar as ações de indução do desenvolvimento rural. Sua disseminação estaria escondendo as diferentes concepções teóricas que o uso do termo pode expressar e as conseqüências práticas que disso decorrem.

A leitura da principal obra de referência sobre capital social é de Putnam (1996) que analisa as raízes históricas das regiões situadas no Norte da Itália, e como é construído seu pertencimento cívico/cultural, que recai sobre a confiança e a reciprocidade entre os agentes e sua relação com a organização política interna, que se transforma na base de seu processo de desenvolvimento. Para Putnam (1996) a existência do capital social é decisiva para o desenvolvimento local.

Ao se referir à cultura cívica, o contexto social está relacionado à sua própria natureza, denominada segundo Putnam (1996) de comunidade cívica, ou seja, cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações de políticas igualitárias, por uma estrutura social fundada na confiança e na colaboração. Logo, a cultura cívica é a expressão não apenas das regras de reciprocidade, mas da corporificação de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade organizada que representam o capital social.

No entanto, o capital social está referido a uma realidade territorial definida histórica e culturalmente, muitas vezes de forma heterogênea no interior de cada país, determinando a configuração de diferentes culturas cívicas. Assim, diferenças históricas podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de relação entre o sistema legal e cada contexto local, gerando, portanto, diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas.

Nas formulações neo-institucionalistas de capital social a análise se concentra em suas manifestações coletivas. Estabelece-se que as relações (redes) estáveis de confiança e cooperação podem reduzir o custo de transação, produzir bens públicos e facilitar a

constituição de atores sociais ou inclusão de sociedades civis saldáveis (OSTROM; WOOCOCK apud FAVARRETO; DEMARCO, 2004).

3- Dinamização das Economias Territoriais: também está centrado no espírito de confiança, solidariedade e participação: "é sobre ele que se articulam as redes de cooperação, as concepções de cadeias e de arranjos produtivos", de modo que "o capital social e humano estão colocados como elementos de construção do espaço econômico da comunidade" (SDT. 2003).

Para desenvolver o espaço econômico, como dimensão específica, propõe-se a ênfase na interação e diversificação de atividades produtivas e na inovação tecnológica e gerencial, viabilizando um elenco de serviços capaz de atingir o conjunto do tecido social, e não apenas segmentos econômicos selecionados.

A transformação produtiva segundo a SDT (2003) deve acompanhar de forma simultânea os programas de Desenvolvimento Territorial Rural – DTR, já que não existe desenvolvimento sem uma base tecnológica, por mais simples e rudimentar que seja. A SDT estimula a agricultura familiar, como o elemento capaz de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, juntamente com a reforma agrária. Neste sentido, a política integrada entre MDA/SDT parece se inclinar para transformar os assentados em agricultores familiares ou micro empreendedores, que trariam certo impacto produtivo em nível local e regional. O empreendedorismo com a criação de sistemas produtivos locais, redes, etc. parece ser o caminho a se seguir. Neste sentido, a SDT desenvolve em vários territórios alguns estudos que visam desenvolver os espaços econômicos.

> Estão sendo elaborados estudos propositivos que são um primeiro olhar sobre o território. Que projetos econômicos, que sistemas produtivos existem, as redes de comercialização, atores dos colegiados e suas articulações (ENTREVISTA SDT/BRASÍLIA, 2005).

Estes estudos seriam um ‘primeiro *zoom*’ sobre os territórios, pois até o momento as ações são focadas no PRONAT. O enfoque do desenvolvimento territorial adotado pela SDT busca “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (SDT, 2003, p. 02). Ou seja, apóia um tipo de “gestão social dos territórios”, faltando um maior esclarecimento de sua concepção, ainda em fase de implementação e construção/avaliação prática do programa, mas com o objetivo geral de articular a participação e compromissos entre a sociedade e o governo na condução

dos processos de desenvolvimento. Para a SDT (2003, p. 34) territórios rurais[15] correspondem a um:

> Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais como o ambiente, a cultura, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e a sua população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão territorial.

Neste sentido, o enfoque territorial desta política se apresenta de forma idealizada como uma estratégia integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção, além de tem na equidade, no respeito à diversidade (econômica, cultural, etc.), na solidariedade, na justiça social, na valorização da cultura local e na inclusão social, as bases fundamentais para conquista da cidadania.

Mas, se analisarmos o desenho da política e o processo de criação dos territórios rurais, os municípios em geral, são escolhidos por um híbrido de critérios geográficos, políticos e de identidades culturais e sócio-econômicas, aponta-se para a não existência de um consenso sobre a noção de território que informa a base da política de desenvolvimento territorial, mesmo entre os representantes institucionais (LIMA; LEÃO, 2004).

A necessidade de propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento territorial rural, segundo o SDT (2003) foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas públicas nacionais com iniciativa locais.

Para a SDT (2003, p. 02) o enfoque territorial, baseia-se no:

> [...] paradigma do "desenvolvimento humano", onde os componentes chaves são: equidade – igualdade de oportunidade para todas as pessoas na sociedade; o caráter sustentável – de tais oportunidades, ou seja, de uma geração para próxima; produtividade e empoderamento – das pessoas e dos grupos sociais, de modo que participem, e se beneficiem, do processo de desenvolvimento.

Neste sentido, os elementos que bloqueiam o desenvolvimento potencial dos territórios poderiam ser superados à medida que políticas de desenvolvimento humano, de construção de capital social fossem implementadas. Assim, essas medidas poderiam

[15] A caracterização geral da denominação 'território rural' para a SDT, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor de 80 hab/Km^2, população média de até 50.000 habitantes por município e relevante vinculação das atividades humanas com base nos recursos naturais.

contribuir para desbloquear e fazer nascer os potenciais existentes nos territórios potencializando seu desenvolvimento.

Vimos que um dos problemas centrais no processo de elaboração da política é sua abordagem a partir do próprio conceito de território. Pois não fica claro se este conceito está associado à identidade local/regional para a construção ou efetivação dos territórios rurais, ou se a questão de conceito de território parte da idéia de poder, de disputa, de conflitos de interesses e de projetos políticos distintos entre os grupos que participam das arenas decisórias.

Além das vocações produtivas, outra forma de interpretação de território é que fundamentalmente, ele é definido e delimitado a partir de relações de poder. Para Souza (2001) a questão primordial, não é definir quais são as características físicas (geo-ecológicas) e os recursos naturais de certa área, ou o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais ligações de identidade existem entre um grupo social e seu espaço. Então, podemos partir de um conceito que se funda nos conflitos políticos para a construção dos territórios. Essa dimensão ressalta a idéia de acirramentos de disputas e construção de identidades para acessar recursos. Nessa perspectiva, os outros aspectos como os recursos da natureza, a identidade de um dado território[16], são importantes, mas é importante a compreensão de território com um processo político de construção, pelo menos no caso de análise de políticas públicas.

1.3.1 Implementação e Operacionalização do Programa

Veremos agora o processo de implementação e operacionalização da política dos Territórios Rurais. É importante perceber que a política de desenvolvimento territorial se apresenta com um caráter inovador, tanto no lado da gestão social compartilhada, como no estabelecimento dos objetivos, e nos critérios alocação de recursos buscando privilegiar um público-alvo socialmente e economicamente excluído dos projetos políticos.

Isso pode ser considerado um importante avanço no que se refere às políticas públicas, pois abre para a possibilidade de verificar, no decorrer do processo se, os encadeamentos, a coerência dos programas, ações e objetivos parciais que vem sendo alcançados. Mas, nesse processo nos interessa saber também se os resultados obtidos com a produção das ações

[16] Para análise sobre diversos enfoques da dimensão espacial e territorial em relação ao desenvolvimento nas diversas ciências ver Alentejano (2003)

compartilhadas estão se traduzindo em projetos de desenvolvimento rural, ou seja, tem alcançado seus objetivos iniciais.

A SDT (2005) em Brasília, se organiza institucionalmente a partir de uma coordenação e cinco gerências:

Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT (Secretário: José Oliveira)
Coordenação das Ações Territoriais – COAT (Coordenador: Wilson Dias)
Gerência de Desenvolvimento Humano – GDN (Gerente: Tânia Melo)
Gerência de Negócios e Comércio – GNC (Gerente: Vital Filho)
Gerência de Órgãos Colegiados – GOC (Gerente: Roseli Bueno)
Gerência de Infra-estrutura – GEINF (Gerente: Pedro Corrêa)
Gerência de Apoio ao Comércio – GAC (Gerente: Marcelo Pinheiro)

A partir desta estrutura, o programa trabalha com projetos específicos, que compõe o quadro de apoio ao desenvolvimento rural, a saber: infra-estrutura e serviços; capacitação; apoio ao associativismo e cooperativismo; apoio ao comércio e ao desenvolvimento de negócios e cooperação horizontal (SDT, 2004). Para que isso ocorra e possa avançar a SDT procura fortalecer institucionalidades locais já criadas ou/e apoiar a criação de novas, que promova a gestão social do programa:

> O programa provoca o aproveitamento de alguma institucionalidade que já existia no território, ou seja, em alguns casos já existia uma organização anterior. E a gente acha que é salutar reforçar alguma institucionalidade que existia de caráter territorial, adequando-as, problematizando-as: se faltam atores, se estão todos presentes. Mas também provocando o sentido de que os territórios constituam uma articulação destes atores, que são as institucionalidades. Essa é uma diretriz importante do programa. Mas nós não temos uma diretriz que diga: essa institucionalidade tem que ter tantos membros ou que ela tem que ser legalizada, não. Elas têm uma flexibilidade no sentido que os próprios atores vão construindo suas institucionalidades com os acordos políticos possíveis, com as pessoas envolvidas no processo. E a gente entende que inicialmente esses fóruns, conselhos, comissões, comitês, câmaras tem que ter composição aberta (ENTREVISTA SDT/BRASÍLIA, 2005).

A importância de ter sempre institucionalidades com composição aberta, reside no fato do programa ainda está em fase de amadurecimento. E muitos atores importantes no contexto local/regional podem ainda não se fazer presentes nesta fase. Até por que, o conjunto de atores que está comprometido com o programa, no primeiro momento ocupa os espaços criados. Mas, a própria dinâmica política local pode mudar a correlação de forças e surgir

novos atores com capacidade de intervenção no contexto do programa e do meio rural dos municípios.

Neste contexto, surge a proposta de instituições intermunicipais, levando a política dos territórios a trabalhar com os contratos territoriais de desenvolvimento[17] ou os Consórcios e Associações de Municípios que agora, em lugar dos Conselhos Municipais teriam o objetivo de viabilizar projetos para o desenvolvimento centrado na agricultura familiar. Teriam direito agora de acessar a linha Infra-estrutura e serviços às instituições intermunicipais voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, regularmente constituída.

Segundo a SDT (2004), o Consórcio ou Associação pode ter, no máximo, um município com mais de 100 mil habitantes. É necessário também que o percentual de estabelecimentos rurais familiares de todos os municípios participantes do Consórcio seja igual ou maior que o percentual de estabelecimentos rurais familiares do estado.

Para o representante da SDT (LIMA; LEÃO, 2004) no processo de seleção dos territórios rurais o critério que sobressaiu aos demais até meados de 2004 foi o político, já que os conselhos estaduais até agora na grande maioria das vezes, definem quais municípios farão parte dos territórios, o que traz a possibilidade de atender a demanda dos grupos políticos que giram em torno da esfera estadual e municipal, e não às demandas reais de municípios rurais com alta concentração de agricultores familiares, assentamentos rurais, etc.

Como se trata de uma política recente, grande parte dos territórios rurais está passando pelo processo de implantação desta nova institucionalidade, e neste período, as ações de apoio ao desenvolvimento rural nos territórios são divididos nas seguintes fases e instrumentos (SDT, 2004):

1. Mobilização, capacitação e organização dos atores sociais;
2. O planejamento de investimentos em infra-estruturas públicas;
3. A criação e o fortalecimento de organizações para a gestão social;
4. A análise das potencialidades e debilidades do território;
5. A formulação e execução de iniciativas que enfrentem os problemas e valorizem os recursos locais;
6. Monitoramento e avaliação das ações.

Estes instrumentos são utilizados frente aos objetivos prioritários do programa, assim definido pela SDT:

[17] Estes contratados, segundo Veiga (2001), Favarreto; Demarco (2002); Oliveira (2002) são definidos como: Contratos Territoriais de Desenvolvimento – CTD, que seriam, instrumentos de adesão e compromisso entre

> O objetivo mais geral é apoiar a organização dos atores sociais nos territórios. Essa organização deve ser construída sobre um acordo para o desenvolvimento. Ou seja, nós estamos com um programa que busca apoiar o desenvolvimento, a melhoria de vida das pessoas, o fortalecimento das organizações, sejam governamentais ou da sociedade civil. Esses acordos são os planos territoriais de desenvolvimento. (ENTREVISTA SDT/BRASÍLIA, 2005)

Ao mesmo tempo, inicia-se a execução de projetos estratégicos e a concretização gradual do plano, que é um dos instrumentos mais importantes do programa, pois estes projetos utilizam recursos para financiamento, em substituição ao PRONAF Infra-estrutura e Serviços, agora Infra-estrutura e Serviços Territoriais. Estes recursos são para investimento e custeio. A parte de custeio pode ser utilizada para capacitação para construção do plano.

Então, neste período, a estratégia é apoiar o processo de planejamento do território que contempla a elaboração do diagnóstico, do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Território e projetos específicos.

Consta nos documentos de orientação para elaboração de projetos nos territórios rurais da SDT o estabelecimento de critérios para a análise e seleção de projetos. Ao se estabelecer esse tipo de 'modelo' se estaria desestimulando a elaboração de projetos de qualidade e perpetuando modelos de projetos com formatos limitados e de 'lista de compras' ao invés de estimular efetivamente uma política de desenvolvimento territorial (Filho; Abramovay, 2003), conforme **ANEXO C**.

Um outro instrumento é materializado em contratos assinados e acordados entre a SDT e alguma instituição local, escolhida pela institucionalidade criada no território. O objetivo deste convênio é a contratação de um técnico no intuito de acompanhar as ações desenvolvidas, ajudar na mobilização, etc.

Como institucionalidades do programa foram criadas Comissões de Implantação de Ações Territoriais – CIAT's que têm como atribuições (SDT, 2004):

- Articular a elaboração da agenda de prioridades e respectivos projetos; articular e apoiar arranjos institucionais para elaboração e implantação dos projetos, estimular a criação de redes territoriais de prestações de serviços; acompanhamento, monitoramento e avaliação dos processos de desenvolvimento territorial, além de sensibilizar os atores sociais;

---

agentes, públicos e privados, que permitem articulação e complementariedade entre diferentes políticas que insidem sobre um mesmo território.

- Promover a elaboração das Agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos a serem implementados a cada fase do PRONAF Infra-estrutura;
- Articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos;
- Estimular a criação de redes territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, educação, tecnologias apropriadas, informatização/divulgação, etc.), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização;
- Encaminhar o processo de negociação de Programas, projetos e ações e projetos orientados para o desenvolvimento dos territórios;
- Promover o acompanhamento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento.

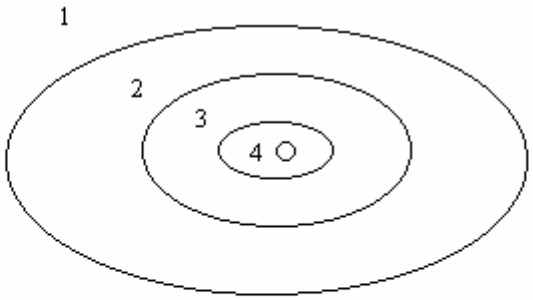
No que se refere à composição da CIAT, as recomendações da SDT/MDA (2004), que figuram com maior relevância são as seguintes:

- O caráter no mínimo paritário (estado/sociedade civil) do CIAT;
- A representação, incluindo o número de membros que irão formar a comissão, deve ser consensualizada entre atores que participarem das primeiras oficinas. O quadro geral é muito variável, havendo diversas situações que afetam a dimensão e a representação: tamanho do território; quantidade de entidades organizadas da sociedade civil; maior ou menor facilidade de transporte e comunicação no território; conselhos municipais e sua atuação; disponibilidade de recursos para atender às necessidades de deslocamento e hospedagem/alimentação, etc; Ou seja, as características locais é que irão direcionar a composição do CIAT, porém devendo haver preocupação em garantir boa representatividade (tanto em municípios, ou sub-territórios, quanto entre grupo de atores), mas ao mesmo tempo, permitir o dinamismo necessário ao funcionamento da comissão (maior necessidade de reuniões, especialmente nas primeiras etapas do PRONAT);

- Deve ser aberta de modo a permitir, de forma permanente, a entrada de novos membros, principalmente à medida que avança na multi-dimensionalinalidade dos planos territoriais, o que exigirá a atuação de atores sociais ligados às novas dimensões que virem a ser incorporadas;
- A representatividade entre municípios ou sub-territórios não deve impedir a presença de representantes de entidades que atuam em base inter-municipal ou em todo o território, o que possibilitará interagir a visão espacialmente limitada (por exemplo: os defensores de interesses municipais) com uma visão mais ampla (por exemplo: com representantes de instituições que atuam em espaços mais amplos).

Sugere-se que a estrutura do CIAT seja composta por três instâncias: 1- Plenária; 2- Núcleo dirigente – ND; 3- Núcleo Técnico – NT, tendo um técnico contratado pela SDT para atuar como articulador territorial, junto ao NT, como mostra a figura abaixo:

FIGURA 01: Organização da CIAT



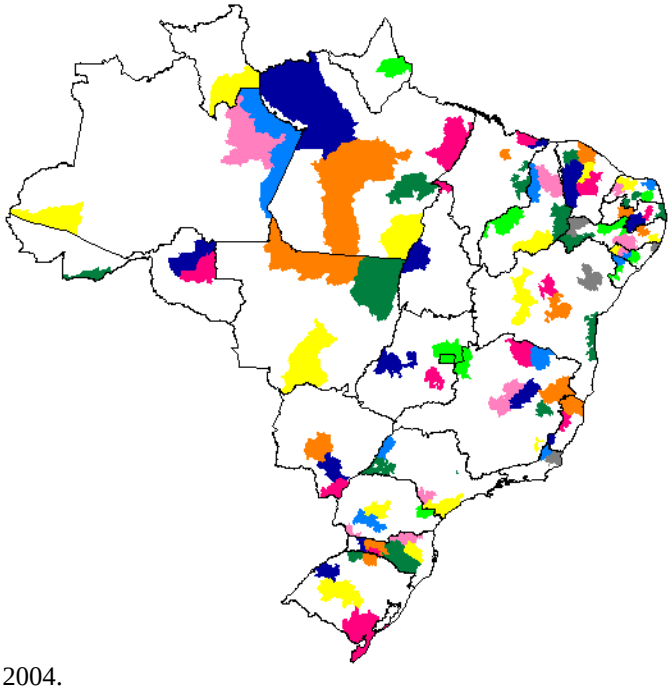
1- Plenária do Território (consultiva e deliberativa);
2- Núcleo Diretivo (não decide, só executa);
3- Núcleo Técnico (apoia tecnicamente);
4- Articulador Territorial.

Fonte: Coordenação CIAT Baixo Amazonas, 2005.

No início foram identificadas, pela SDT, 450 microregiões rurais, dentro de certos critérios definidos pela SDT (2004), a saber: densidade demográfica menor que 80 habitantes e população média por município até 50.000 habitantes, juntamente aos elementos rurais como: ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido as atividades agro-silvo-pastoris, base na economia e seus encadeamentos secundários e terciários, hábitos culturais e tradições típicas do universo rural. Até 2003, a secretaria atendia efetivamente 66

territórios que incluíam 936 municípios. Em 2004, a SDT indicava a criação de 98 territórios envolvendo 1.569, como pode ser visto na figura a seguir:

FIGURA 02: Brasil – Territórios Rurais Prioritários - 2004



Fonte: MDA, 2004.

Em Julho/2005, conta com 104 territórios e 1669 municípios, têm contratos celebrados com 120 organizações não-governamentais para capacitação e elaboração dos planos territoriais, além da capacitação de 26 mil agentes de desenvolvimento em 376 oficinas estaduais e territoriais.

Foram aplicados R$ 150 milhões entre 2003 e 2004 nas ações da política. Levando-se em conta a quantidade de territórios até aqui criados, põe-se em dúvida a questão da viabilidade econômica da implantação dos territórios em função da escassez de recursos do governo federal, para a amplitude dos objetivos e excesso de municípios envolvidos com o programa. Como podemos ver na **FIGURA 02**.

No que diz respeito à dotação orçamentária da linha Infra-estrutura e Serviços Territoriais que apesar de vir aumentando, esta não acompanha proporcionalmente o aumento de territórios rurais criados pela SDT. É bom ressaltar que a dotação orçamentária depende das políticas e da dinâmica macroeconômica do país que não leva em conta as políticas setoriais, mais tem interferência direta nos setores e em todas as atividades econômicas (DELGADO, 2000). O PRONAT pretende trabalhar com prioridades, e olharmos para o mapa brasileiro e as manchas que representam os territórios rurais, perceberemos haver uma falta de

critérios para selecioná-los. Devido ao programa atender hoje, quase um terço dos municípios brasileiros.

Além disso, essa limitação financeira cria dificuldades da operacionalização e instrumentalização da política inviabilizando até aqui a elaboração de indicadores para a avaliação da política de desenvolvimento territorial. A questão da viabilidade econômica da implantação dos territórios em função da escassez de recursos do governo federal pode se tornar um dos problemas centrais no processo de implantação das políticas, pois como vimos existe um número crescente de territórios sendo criados e municípios reivindicando fazer parte do programa.

1.4 CONCLUSÕES

Vimos neste capítulo, duas formas de tratamento na gestão das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro. Apresentamos uma caracterização geral das experiências de gestão das políticas, entorno do PRONAF Infra-estrutura, ou seja, os CMDRS's e a Política de Desenvolvimento Territorial da SDT/MDA.

Temos então um conjunto de transformações que as instituições de governo local e agora territorial vêm sofrendo, entendidas como, as mudanças nas arenas decisórias e dos atores envolvidos, que tem se materializado nos seguintes processos: progressiva descentralização das políticas públicas; institucionalização de mecanismos que combinam os princípios da democracia representativa com a democracia direta; a instituição de um sistema político redistributivo (SANTOS JUNIOR, 2001). Esses processos já em curso no Brasil promovem mudanças nas instituições do governo local. Mas é necessário relativizar seus alcances sociais e econômicos.

Vimos que boa parte dos estudos mencionados indicam que a maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural analisados não conseguiu articular a sociedade civil local, no sentido de desencadear processos que promovessem o desenvolvimento rural, já que esta é a principal premissa do PRONAF Infra-estrutura. Na maioria dos casos, apenas vinha cumprindo um papel meramente formal para atender às exigências do programa.

Os estudos realizados e as críticas das várias instâncias de governo e da sociedade colocaram em xeque o funcionamento dos Conselhos. Pois, não estava claro se o Estado, através do PRONAF, vinha cumprido adequadamente seu papel para que houvesse condições efetivas para gestão e monitoramento social.

No caso do PRONAT, destacamos a dinâmica que deu origem a criação da SDT, e sua atual fase de implementação. Mostramos os critérios utilizados para a criação dos territórios. E apresentamos as formas de instrumentalização, operacionalização e implementação da gestão social nos territórios rurais. Podemos dizer que não existe de um consenso sobre a noção de território que informa a base da política de desenvolvimento territorial, mesmo entre os representantes institucionais. Existem dificuldades da operacionalização e instrumentalização da política e a necessidade de se criarem critérios para a avaliação da política de desenvolvimento territorial.

Se formos propor uma questão para se analisar em nosso estudo de caso, poderíamos perguntar em que medida a política de desenvolvimento territorial teria esvaziado as discussões dos CMDRS's? Iremos aprofundar essa questão no Capítulo IV.

Verificamos que em muitos casos podem estar havendo superposições das políticas e os diferentes recortes espaciais prejudicariam uma visão mais integradora das políticas de desenvolvimento. Mais que isso, a deficiência na articulação da política, demonstra um descompasso entre processos políticos que se quer atingir e a orientação do eixo institucional e geográfica dado pela política.

O impasse nas negociações entre os atores da sociedade civil preocupados com a democratização das políticas e os atores governamentais mais preocupados com o aspecto da gestão das políticas impede de certa forma o desenvolvimento de projetos políticos compartilhados.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

2.1 INTRODUÇÃO

Os temas relacionados às políticas públicas em geral (sociais, ambientais, etc.) e em particular as políticas voltadas ao meio rural são relativamente recentes na agenda de pesquisas no Brasil. Nota-se que nos últimos anos alguns fatores vêm contribuindo para o crescimento da importância desta temática. No plano mundial, mas com especial teor para os países pobres as políticas de ajuste macroeconômico se apresentam como centrais (Souza, 2003):

1- A adoção de políticas de redução do gasto público. Isto ocorre devido à crise financeira internacional nos anos de 1970 e aos dois choques do petróleo. Contexto que o Brasil entra nos anos de 1980, obrigado a buscar ajustamento externo materializado em uma política ortodoxa de controle de demanda e fechamento de nossas relações comerciais com o exterior. O Estado passa a assumir o papel de fiador do enorme endividamento externo, além dos problemas 'de dentro': crise fiscal e inflação.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil no último meio século se esgotara. O Estado, principal agente do processo, teve sua capacidade de intervenção diminuída. A crise fiscal-financeira do Estado, com a combinação entre dívida externa, dívida interna, a nova ciranda financeira e a inflação como subproduto impediu tentativas de fácil superação.

O caminho seguido após várias tentativas de controle inflacionário foi o da 'Reforma do Estado', para adequar seu funcionamento com a 'nova ordem econômica mundial'. Boa parte da tecnoburocracia, no sentido Weberiano, é desmantelada para a construção de um modelo de gestão mais 'enxuto' e 'eficiente'. Pereira (1997) analisa os quatro aspectos básicos de reconstrução do Estado nos anos 90: 1- redefinição do tamanho; 2- a redefinição do papel regulador; 3- readquirir capacidade financeira e administrativa ('governança'); 4- readquirir capacidade política ('governabilidade'), e que o ano de 1980 teve como causa principal a crise do Estado "[...] uma crise fiscal do Estado da forma burocrática de administrar o Estado" (PEREIRA, 1997, p. 03). As crises do sistema capitalista são decorrentes, para este autor, ou do mau funcionamento do mercado, como foi o caso dos anos de 1930, ou do Estado mal administrado, como seria o caso da crise dos anos de 1980, Pereira (1997, p. 03) conclui "[...] é o colapso do Estado social do século vinte";

2- Aliado a isso, as novas concepções sobre o papel dos governos ganharam força, e as políticas intervencionistas vem dando lugar às de ajustamento fiscal. Cruz (1995) observa que

a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro está relacionada ao passivo acumulado pelo setor público, principalmente do endividamento externo ocorrido nos governos militares pós-64. A crise dos anos de 1980 faz parte do ciclo do endividamento externo, estatização da dívida, transferências dos recursos ao exterior e às relações entre os setores público e privado nas diversas fases desse ciclo. Essa nova definição de Estado passa fundamentalmente pelas sugestões estabelecidas pelo fórum conhecido como 'Consenso de Washington' realizado em 1989. Um plano de ajustamento das economias latino-americanas, patrocinado pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Esse novo arranjo político da década de 1990 também promoveu segundo Pinheiro, *et al* (2001) liberalização comercial, permitiu movimentação do capital internacional (inclusive volátil) sem restrições de fluxo, privatizou grande parte das empresas estatais e ajustes macroeconômicos como a política cambial ancorada no dólar (que trouxe sérios problemas à capacidade de exportação brasileira);

3- E como parte dos resultados destes processos os países subdesenvolvidos (África, América Latina e grande parte da Ásia) não conseguiram resolver, e em grande parte nem diminuir os efeitos dos planos de ajustamento econômico sobre o tecido social e sobre os setores econômicos nacionais. Neste sentido, muito pouco foi feito em termos quantitativos e qualitativos para equacionar a questão do alcance dos desenhos das políticas públicas e sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico nessas regiões. Embora as políticas públicas não tenham a capacidade de enfrentar sozinhas os desafios que estão colocados, seus desenhos e regras, assim como seus mecanismos de gestão podem contribuir para o enfretamento ou agravamento dos problemas para os quais a política pública é direcionada.

O contexto histórico brasileiro, a partir dos fatores acima descritos, demonstra que as análises de políticas públicas no Brasil vêem adquirindo grande relevância e seus conhecimentos específicos requerem esforços para tornar as questões relacionadas a elas mais claras.

Buscando uma definição que nos auxilie na construção desta análise, constata-se a existência de várias formas de conceber políticas públicas em geral, mas poucas abordagens tratam das políticas públicas para o meio rural. Grande parte da literatura advém do exterior e foram elaboradas para analisar os casos de 'economias e democracias consolidadas'. Algumas mais recentes centram a análise no desempenho/papel dos governos de alguns países subdesenvolvidos e de suas esferas de poder subnacionais (estados, municípios, etc.).

Neste sentido, a análise teórica deste estudo, tratará de duas questões centrais para compreender o contexto institucional para a criação de novas estruturas políticas (conselhos, câmaras técnicas, oficinas, comissões de implantação de ações territoriais), e os limites, possibilidades e desafios que se colocam para o desenvolvimento rural tomando como base às políticas de desenvolvimento rural tratadas: 1) analisar a repercussão das políticas juntos aos atores sociais relevantes, assim como compreender se o desenho destas novas institucionalidades (arenas decisórias), de alguma forma contribuiu para um maior envolvimento dos grupos sociais. Nesta perspectiva, é central o estudo dos atores, seus recursos de poder, perfil e objetivos junto às políticas públicas; 2) a concepção das políticas públicas aplicável aos casos em questão: à análise dos conselhos municipais e à política de desenvolvimento territorial.

A pergunta a se fazer é que conceitos e abordagens fundamentam a análise das políticas deste estudo?

2.2 DIFERENCIAÇÃO CONCEITUAL DAS POLÍTICAS

As formulações de políticas públicas envolvem disputas de interesses e idéias. Por isso, é preciso levar em conta os conflitos que emergem deste processo, além dos limites que cercam suas decisões. Muitas definições procuram focar no papel dos governos na formulação e execução das políticas e na sua eficiência para a solução racional dos problemas, ou na regulação das atividades e ações vigentes na sociedade.

Também se abre a possibilidade de olhar as políticas públicas como uma ação elaborada e coordenada por grupos sociais não-governamentais em cooperação com os governos e outras instituições. Neste caso, podemos citar como exemplo, o processo de constituição do PRONAF e a criação da política de desenvolvimento territorial do MDA, políticas que tiveram como ponto de partida, reivindicações de movimentos sociais, que acabaram sendo incorporadas a institucionalidade do governo federal.

No entanto, grande parte das definições e análises de políticas públicas tem os governos como foco principal. É a partir deles que se desenvolvem as estratégias, apropriações de idéias, interesses e posições em torno das políticas. Para Souza (2003), as abordagens que envolvem políticas públicas, por mais minimalistas que sejam, assumem em geral uma visão holística do tema, ou seja, não compreende os aspectos que fazem parte da temática de forma isolada. Ou ainda, é a soma das partes de instituições, interesses,

ideologias, programas, resultados, etc., que vão indicar uma compreensão satisfatória do tema[18]. Partindo então desta perspectiva, Souza (2003, p. 13) procura definir resumidamente política pública como:

> [...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações, e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar do outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do quais os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

As políticas públicas quando passam do plano da elaboração, formulação e desenho, e se incorporam às ações de agências governamentais, que as materializa em programas, planos, projetos, base de dados, etc., e passam a fase da execução se tornam passíveis de avaliação de desempenho, acompanhamento institucional das ações e resultados, além da análise de pesquisadores.

Também é importante a concepção de arenas de decisão que definem a maneira pela qual o processo decisório é estruturado (LAMONIER, 1994). Para Frey (2002), o modelo de *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com o seu caráter 'distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo'. Tanto para Frey (2002) como para Lamonier (1994), o ponto de partida é a concepção de Lowi (1992), que destaca quatro formas de política e suas respectivas arenas de decisão:

1- Políticas distributivas: cujas características são a visão de curto prazo e as decisões são tomadas sem grandes conflitos. Neste caso, parece que política só distribui vantagens pois atende a um grande número de destinatários. Podem ser políticas típicas de patronagem com decisões individualizadas;

2- Políticas redistributivas: políticas que geram conflitos, pelo fato de redistribuir renda e riqueza já existente entre camadas da sociedade;

3- Políticas regulatórias: são aquelas que definem ordens e proibições, decretos e portarias, atua sobre setores de atividade mais amplos. Pautam-se por algum tipo de norma geral; e,

[18] Admitir a análise de políticas públicas como um campo holístico, isto é, uma área que abrange diversas unidades, em totalidades organizadas, para Souza (2003) tem duas implicações: 1- a área de estudo torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos; 2- o caráter holístico da área comporta vários 'olhares', sem que essa multidiciplinaridade de perspectiva comprometa a sua coerência teórica e metodológica.

4- Políticas constitutivas ou estruturadoras (institucionais): determinam as regras do jogo ou modificam as regras já existentes. Refere-se à criação e modelação da política e suas instituições condicionantes. Reconfigura com processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Neste contexto, os Conselhos Municipais de desenvolvimento rural e agora os Conselhos Territoriais, constituem-se em inovações institucionais que reconfiguram e reorientam as arenas de decisão das políticas públicas no meio rural brasileiro. Outro conceito importante apontado por Frey (2002) é o de *policy cycle* referente ao caráter dinâmico ou a 'complexidade temporal' dos processos político-administrativos, ou seja, as várias fases das políticas que podem ser investigadas: formulação, implementação, avaliação ou controle do impacto das políticas e a eventual correção das ações propostas. Este modelo de análise nos fornece um quadro de referência para a análise processual. Como exemplo, a política de desenvolvimento territorial, ainda se encontra na fase inicial de implementação, em grande parte dos territórios rurais. Os CMDRS's e o PRONAF Infra-estrutura já passam por processo de avaliação e mudanças na sua condução.

No entanto, se quisermos ir mais a fundo sobre a gênese e o percurso de certos programas, assim como os fatores que obstaculizam ou o alavancam, deve concentrar de forma mais intensa os esforços de investigação nos processos político-administrativos. Com esse enfoque do processo, torna-se mais importante o arranjo institucional, a articulação e objetivo dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Diante desta orientação a categoria de *policy networks* (rede política de atuação de atores ou grupos de interesse) adquire importância para a análise. Se a análise for feita em escalas de poder locais (municipal, regional, territorial, etc.) tem-se a influência das redes políticas. As articulações dessas redes seriam fatores importantes da política de desenvolvimento rural. Os grupos sociais locais/territoriais se articulam com outros atores localmente e com atores externos. Ou seja, as redes de atores sociais podem estabelecer alianças políticas buscando objetivos conjuntos.

Conceitualmente uma primeira aproximação de *policy network* se refere às interações das diversas instituições e grupos tanto do executivo, legislativo, como da sociedade civil na gênese e na implementação de uma determinada política (HECLO apud FREY, 2002). E mais ainda, trata-se de uma rede de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais que as relações sociais institucionalizadas, onde normalmente é prevista uma distribuição dos papéis organizacionais. Contudo, essas redes sociais mostram-

se suficientementes regulares para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecerem opiniões e valores comuns (MILLER apud FREY, 2002).

A influência da rede de atores nos processos decisórios se afirma na medida em que os procedimentos e processos formais perdem referência política e social na determinação dos desenhos e conteúdos dos programas. As características particulares das *policy networks*, segundo Prittwitz (2002) são: 1- de uma estrutura horizontal de competências; 2- uma densidade de comunicação bastante alta; 3- um controle mútuo comparativamente intenso; 4- barreiras de acesso às redes de atores são relativamente baixas, se comparando com os sistemas corporativos de negociação. Em contra partida, Windhoff-Héritier apud Frey (2002, p. 222) fala das *policy networks* "[...] excludentes e fechadas. Neste caso as relações entre os poucos envolvidos tendem a serem intensas, rotineiras e freqüentemente institucionalizadas."

Para a análise de políticas públicas, segundo Frey (2002) as *policy networks* são importantes, enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. No entanto, no caso brasileiro, teremos que levar em consideração não apenas a formação de 'redes' ou 'arenas', mas, sobretudo, tipos de comportamento político como clientelismo, populismo, patrimonialismo, que por vezes tem maior influencia que as instituições formais.

Isto significa dizer que para o contexto brasileiro, levando em consideração a situação política e social do país, a necessidade de analisar as "instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e se não, quais conseqüências isso acarreta no processo político em geral" (O'DONNELL apud FREY, 2002, p. 249).

No caso do Estado brasileiro e sua relação com outros agentes, na luta pelos recursos, surgem certa cumplicidade entre burocracias estatais, agentes políticos e grupos de interesse, tendo como objetivo a obtenção de um maior montante de recursos para sua respectiva área de atuação. E no contexto de constantes ajustes fiscais e cortes no orçamento, essas disputas pelos recursos, entre as diversas esferas, agentes e agências, acabam por revelar certa incapacidade de ação do sistema político sobre o conjunto de problemas e desafios, que os programas políticos deveriam atuar.

Nesta perspectiva, para o estudo que nos propomos a fazer, parece relevante nos apoiar numa abordagem que privilegie a análise das políticas públicas no contexto brasileiro, ou numa democracia 'em processo de consolidação', e por outro lado que centre foco nos vários aspectos que envolvem o meio rural. Neste sentido, Frey (2002) e Lamonier (1994) são oportunos, pois buscam discutir alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, e

apresentam como elementos fundamentais: as arenas decisórias, que se constituem como os modelos vistos acima; o contexto institucional dos processos decisórios e o perfil dos atores relevantes.

2.3 A ABORDAGEM LOCAL

Até os anos de 1970 prevaleciam, nos países considerados de 1º mundo, processos de homogeneização do consumo e centralização política, ligados ao desenvolvimento do consumo fordista e à emergência de classes médias urbanas demandantes deste tipo de consumo (em massa) (LIPIETZ, 1991). O modelo de Estado-Providência triunfava com seus mecanismos reguladores e amortecedores dos problemas sociais, fazendo este modelo tornar-se quase uma unanimidade para os governos nacionais e aceito por boa parcela da população nos países ricos capitalistas (BOURDIN, 2001).

Desde o fim da 2ª Guerra Mundial, o capitalismo dos países centrais viveu um período de crescimento prolongado, segundo Lipietz (1991), jamais visto em sua história, mas que acaba no fim dos anos de 1960 e início dos anos de 1970. Pode-se dizer que o sistema capitalista passa por diversas transformações e numa relação direta com elas, se aprofunda uma crise econômica sem precedentes em função da ausência de um modelo de desenvolvimento que viesse a substituir o fordista[19] e a própria ideologia Keynesiana na condução do mundo capitalista.

Só que o capitalismo modifica-se internamente e assiste-se à construção de uma 'nova ordem' definida como 'globalização' ou 'mundialização', e às modificações das formas organizadas e das estruturas que sustentaram o capitalismo do pós-guerra, em que as economias nacionais eram articuladas em torno de um estado regulador e voltadas ao bem-estar social, e, nos países periféricos, de um estado desenvolvimentista. Para Giddens (1991) a globalização é um processo dialético, em que as relações sociais em escala mundial agudizam-se entre localidades que influenciam culturalmente outras à longa distância geográfica. Na visão de Santos; Avritzer (2002) este processo sucinta uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional.

Neste contexto, o modelo de Estado Keynesiano passa a ser questionado por todas as frentes, principalmente pelo liberalismo (político e econômico). Para Bourdin (2001) a

[19] Conjunto de métodos de racionalização da produção, elaborados pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio que a empresa deve dedicar-se apenas a especialização e produção em série.

mobilidade de bens, indivíduos e informações crescem continuamente, os comportamentos se diversificam com rapidez e as cidades tomam dimensões impensáveis. Por isso, as sociedades se tornam mais difíceis de governar. As ideologias 'identitárias' e comunitárias se impõem. E a localidade se mostra uma escala de análise mais relevante do que no período anterior, devido à sua proximidade com os problemas econômicos, sociais e políticos. Entretanto, corre o risco de perder sua capacidade crítica sobre o sistema dominante, e não se tem certeza se essa mudança esteja acompanhada de um progresso na capacidade de se pensar o local.

Muitos debates ocorreram e ainda ocorrem a esse respeito nas diversas ciências como na economia, sobre os distritos industriais marshalianos e aglomerações (MARSHAL, 1988), Arranjos Produtivos Locais, Sistemas Produtivos Locais, Clusters (KRUGMAN, 1991; PORTER, 1999). Na geografia/economia com a discussão sobre o desenvolvimento regional e os pólos de crescimento/desenvolvimento (PERROUX, 1967; ANDRADE, 1970 e BECKER; WITTMAN, 1997). Na sociologia e antropologia sobre as relações de vizinhança e pertencimento local/territorial (TORRE, 2003; ZALUAR, 1997). E na ciência política, sobre a eficiência dos governos e políticas públicas que se desenvolvem em escala local/regional, Como estamos tratando neste estudo.

Essa mudança de escala no âmbito das políticas públicas modifica e diversifica também os modelos de governo. E, apesar da democracia representativa/liberal se afirmar como modelo hegemônico, surgem modelos alternativos, ou contra hegemônicos (SANTOS; AVRITZER, 2002), que propõe um tipo de democracia participativa, como no Brasil, o Orçamento Participativo (em Porto Alegre - RS principalmente), os Conselhos gestores municipais (saúde, educação) e os CMDR, que agora se inserem na gestão dos territórios rurais – SDT/MDA. Para Bourdin (2001), estes processos estão geralmente associados à boa 'governança'. Conceito que para este autor se refere à arte de associar todos os atores locais, públicos ou privados, políticos, econômicos, sociais à ação colaborativa pelo bem comum.

Inclusive a noção de governança democrática pode ser usada para avaliar o papel dos conselhos na reforma das instituições de gestão local e seus efeitos na geração de novos padrões de políticas públicas. A questão da governança democrática nos remete à própria discussão de democracia local.

2.3.1 Mudanças no Poder Local e Novas Institucionalidades

Os anos de 1990, sob o ponto de vista dos canais de participação social na gestão pública foram marcados pela institucionalização dos Conselhos Municipais. Na verdade, a

participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente já na Constituição de 1988, quando são estabelecidos os fundamentos do sistema de governo do país, no qual o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos como por meio de participação direta.

Assim, a década de 1990 caracteriza-se pela regulamentação nacional de diversas políticas públicas, com a participação da sociedade na sua gestão e controle através de Conselhos. Estes se transformam no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação, presentes em diversos capítulos, como saúde, assistência social, educação, etc. Instituídos no âmbito federal, os Conselhos passam a ser obrigatórios em todos os âmbitos de governos estaduais e municipais. Para Santos Junior, *et al* (2004) os Conselhos em geral, apresentam as seguintes características:

1- temáticos, ligados a políticas sociais específicas como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, emprego;

2- de caráter semi-representativo, geralmente com mandatos sociais não-remunerados. Os Conselhos são canais que prevêem a participação voluntária de representantes de organizações sociais da sociedade civil;

3- deliberativos, em geral, abrangentes e pertinentes. As atribuições dos Conselhos não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento da demanda, mas abrangem deliberação sobre as diretrizes de políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo. Em síntese, nas temáticas aos quais estão vinculados os Conselhos incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a implementação;

4- são de composição paritária, em geral, entre governo e sociedade;

5- de autonomia e semi-autonomia em relação ao governo, apesar de não serem órgãos executivos. Possui autonomia para definirem suas regras e dinâmica de funcionamento, o que deve ser estabelecido com a participação de todos os segmentos sociais representados.

Para Santos Junior, *et al* (2004) como esferas de participação institucionalizadas, os conselhos de gestão apresentam uma profunda diferença em relação às experiências anteriores de participação. Eles assinalam duas principais: 1- as experiências anteriores normalmente concentravam-se na abertura de espaços de interlocução entre governo e organizações populares específicas e não em arenas temáticas integradas pelo conjunto de representações sociais organizadas a partir de diferentes interesses de natureza coletiva ou difusa; 2- as experiências anteriores vinculavam-se às iniciativas dos dirigentes das diferentes instâncias governamentais sujeitas à descontinuidade quando troca de governos.

Assim, representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas públicas, de modo que podem ser considerados canais de participação mais expressivos de um novo regime de ação pública na esfera local. Fundamentam-se em quatro princípios: a representatividade das instituições de poder; o compromisso político do governo com essas esferas públicas; a organização da sociedade em associações civis; e a representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, de forma que as posições assumidas pelos conselheiros expressem os interesses sociais existentes em dado contexto social. Todas estas formulações implicam numa revisão dos próprios instrumentos de desenvolvimento local/territorial e do papel do meio rural na sociedade (Veiga, 2000)

Com os anos de 1990, cresce no Brasil experiências de democracia participativa, procurando atribuir aos grupos sociais organizados um papel aparentemente importante na gestão de políticas públicas em geral, mais principalmente as sociais/setoriais (Saúde, educação, agrícolas, agrárias, diferenciadas, ambientais, etc.). Estes grupos de alguma forma passaram a influir no processo decisório do Governo. Surgem processos políticos nos quais se combinam instituições e práticas próprias do regime representativo com o da democracia direta, como o Orçamento Participativo - OP, Conselhos Rurais de Desenvolvimento Rural, etc. Para Wampler; Avritzer (2004) isso faz do Brasil o país onde existem algumas das experiências de maior sucesso em termos de participação no governo local.

Em um trabalho analisando o OP em três capitais brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife) Wampler; Avritzer (2004) tratam do papel da sociedade civil na emergência das novas estruturas da governança. Para os autores, as tradições teóricas como o institucionalismo e explicações sobre a sociedade civil oferecem explicações parciais para as inovações em curso, e pra superar esses limites propõe o conceito de ‘Públicos Participativos’, que seriam os novos atores políticos emergidos da sociedade civil brasileira no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, a partir de organizações que buscavam espaços públicos de atuação para expandir e aprofundar a democracia por meio da reivindicação de direitos de cidadania:

> Os novos atores políticos, que demandavam o aprofundamento da democracia, além das soluções específicas para os problemas sociais intensos, envolvendo trabalhadores sindicalizados, movimentos sociais, Comunidades Eclesias de Base (CEBs) e partidos políticos. Nesse sentido a idéia, de Públicos Privados surge como um resultado dessas duas demandas políticas, proporcionando um terreno fértil para a inovação em termos de estratégias políticas que confrontassem a exclusão social e política vivenciada pela maioria dos brasileiros (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 216).

O estudo realizado por eles mostra como as organizações da sociedade civil e os reformuladores políticos interagiram para a implementação de novos sistemas e arenas políticas. Em uma outra análise sobre a expansão da prática do OP em seis municípios brasileiros (Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém, Campina Grande, Medianeira/PR, Itaperecica da Serra/SP) na gestão 1997-2000, Vitale (2004) mostra como a Constituição de 1988, ao adotar princípios de democracia participativa para complementar os processos decisórios do sistema representativo e garantir maior autonomia e recursos ao município, favoreceu o desenvolvimento do OP. Vitale (2004) mostra também que o OP, pôde ser experimentado em municípios de todos os tamanhos, além ser governado por partidos políticos de orientações diversas como: Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

Pode-se apontar um grande obstáculo ao desenvolvimento do OP no Brasil, a partir das pesquisas e análises realizadas. Sem desmerecer o caráter inovador nessas arenas, talvez seu grande problema sejam os limites impostos ao montante de recursos voltados ao programa em relação ao montante total do orçamento dos municípios e as demandas. Em primeiro lugar a falta de uma progressividade da fatia orçamentária destinada ao OP, não permitiu que os atores locais que participaram de suas assembléias se tornassem os verdadeiros detentores políticos das decisões que envolviam o orçamento municipal. Restavam-lhes uma parcela pequena, mas com grande propaganda institucional em torno da inovação e até seu caráter transformador das relações de poder local . O caso de Porto Alegre segundo diversos autores foi o mais promissor.

Ainda na perspectiva de tratar as experiências institucionais de participação e deliberação no Brasil, Lavalle, *et al* (2004) analisam a propensão dos atores coletivos a participarem das arenas deliberativas na cidade de São Paulo. O estudo mostrou que são os atores que já tinham vínculos com instituições tradicionais da esfera política, sobretudo com partidos políticos, e aqueles que mantêm vínculos contratuais com o Estado, os que apresentam maior propensão a participar dos conselhos gestores, do OP e de outros conselhos e programas locais. A partir daí, os autores chamam atenção para as diferenças internas à sociedade civil e ao fato de alguns atores serem mais bem equipados e posicionados do que outros para deliberar a chamar a atenção pública para seus argumentos.

Coelho (2004) em estudo sobre os conselhos de saúde do município de São Paulo, argumenta que o sucesso dos mecanismos participativos está associado não só ao grau de mobilização e compromisso dos atores sociais e políticos, mas também ao interesse e

capacidade desses atores de transformarem os espaços políticos em arenas deliberativas. Essa transformação implica a promoção de inovações institucionais que garantam regras claras de representação política, bem como de processos de discussão e tomada de decisão que favoreçam a participação efetiva dos representantes que detém menos capacidade de comunicação e conhecimentos técnicos.

Jacobi (2004) em seu estudo sobre a gestão participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil procura mostrar os desafios do fortalecimento dos espaços públicos colegiados e a abertura do sistema de gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas. A análise mostra com isso, que a sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras marca rupturas com a dinâmica predominante, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista.

Mostrando a experiência dos conselhos municipais em geral, Santos Junior, *et al* (2004) levantam a questão se os conselhos seriam a expressões da emergência de um novo regime de ação pública, decorrente tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo quanto da maior presença dos atores sociais na cena pública e a experiência dos conselhos municipais pode aprofundar nossa democracia e possibilitar a instituição de modelos mais democráticos de gestão municipal.

Os Conselhos Municipais segundo Santos Junior, *et al* (2004) são vistos na sociedade brasileira como instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais e, por esta razão, assiste-se a sua disseminação do território nacional.

A criação e a disseminação dos Conselhos Municipais resultam da emergência os ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde meados de 1980. E espera-se que sua constituição e consolidação como nova arena político-administrativa venha reconfigurar os procedimentos decisórios das prefeituras, desde a fase da definição de objetivos, da formulação de políticas e chegando até à implementação e avaliação das decisões.

Essa nova forma de interação entre governo e sociedade faz emergir novos padrões de governo baseados na gestão democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas e às demandas da população, reconhecimento de direitos sociais e a abertura de canais para ampla participação cívica da sociedade O projeto de fortalecimento do poder local/municipal não é obra e

benevolência do sistema político nacional, sendo amplamente difundido pelos organismos internacionais como parte integrante da agenda liberal e reorganização do estado nacional (SANTOS JUNIOR, *et al*, 2004).

Em sua análise sobre a sociedade civil e o espaço público no Brasil, Dagnino (2002) aponta os limites e possibilidades da participação da sociedade civil nestes espaços, reconhecendo a construção democrática um processo não-linear, contraditório e fragmentado e vinculado a vários fatores. Esta constatação leva a se descartar a possibilidade de pensar sociedade civil como o espaço, por excelência, do aprofundamento democrático.

Fatores aos quais está vinculada a construção democrática: o Estado – em especial aquele cuja mantém desenho autoritário e resiste à participação; e os Partidos Políticos – mediadores tradicionais entre Estado e Sociedade Civil que, no Brasil, muitas vezes pendem para o lado do Estado e só buscam representatividade nos momentos eleitorais, propiciando o clientelismo e personalismo. Esta função mediadora está desgastada em função do afastamento entre sociedade e partidos e da insatisfação geral com política partidária, provocando uma busca de relação mais direta com Estado pela sociedade.

Assim, embates na construção dos espaços públicos no Brasil também incluem disputas entre sociedade civil e partidos políticos, e, entre a representatividade resultante das urnas e a originária dos espaços de participação da sociedade.

Neste sentido, Dagnino (2002), aponta o peso das matrizes culturais no processo de construção da democracia como componente essencial dos estudos de caso, onde contradições e fragmentações ficam mais evidentes: de um lado, autoritarismo social e visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política são obstáculos na constituição e funcionamento dos espaços públicos; por outro, o confronto desses padrões é um dos principais resultados do papel democratizante desses espaços.

Em relação à natureza das relações entre Estado e sociedade civil, Dagnino (2002) diz que o eixo central é pensar a noção de projeto político como o que orienta a ação e, assim, tem peso explicativo para articular resultados encontrados. Abre-se então a possibilidade de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, emergente nos anos de 1990, mas não pode esconder ‘tensão’ e ‘conflitos’ que permeiam as relações cuja natureza e graus variam, entre outras explicações, à maior ou menor aproximação, similaridade e coincidência entre os diferentes projetos políticos implícitos nessas relações, ou seja, um maior grau de conflito e tensão depende do quê e do quanto compartilham as partes envolvidas.

Esta impressão se desfaz para a autora, ao se constatar que a distinção entre Estado e sociedade civil baseada em determinações estruturais é tomada como dado irredutível da

realidade e acaba se transformando em relação de oposição ‘natural’, em uma premissa que impede a compreensão dos processos políticos que a constituem, pois somos levados a pensar a partir de uma visão reducionista de que a sociedade civil é um pólo de virtude contra um Estado que é a encarnação do mal.

Mas, na realidade, não passa de uma construção de caráter político e, portanto, podem ser mudadas pela ação política: Estado e Sociedade não são forças equivalentes; suas ações políticas não têm a mesma natureza, nem diferentes determinações que as estruturam podem ser ignoradas em nome de escolhas puramente políticas. Ou seja, explicação dos conflitos não cabe nas diferenças entre suas respectivas lógicas de atuação e ‘clivagem estrutural’ entre Estado e sociedade devendo ser combinadas a outras que atravessam suas relações.

Na visão de Dagnino (2002), o foco mais generalizado do conflito é a partilha efetiva do poder. E ressalta a importância das diferentes concepções de ‘participação da sociedade civil’ como elementos centrais na configuração dos diferentes projetos políticos. As diferentes concepções se manifestam:

a) Na resistência dos executores em compartilhar seu poder sobre decisões políticas públicas;
b) Na insistência de setores da sociedade civil em participar efetivamente das decisões e de ter controle social sobre elas.

Os conflitos também se expressam como:

> Demanda pela ampliação do âmbito das decisões envolvidas: queixas contra fragmentação, setorialização das políticas resultantes dos espaços que envolvem a participação da sociedade civil. Significam que essa partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar–se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo (DAGNINO; 2002, p. 283).

Uma outra característica é que os espaços públicos que se constituem no interior do Estado se isolam em relação ao conjunto da estrutura administrativa, formando ‘ilhas’ em ‘institucionalidades paralelas’, à margem e com dificuldade de comunicação com o resto do aparato estatal.

Dagnino (2002) compreende que os mecanismos que bloqueiam efetiva partilha de poder nesses espaços são vários e têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão; ou se relacionam as características estruturais do funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação.

Além de citar dimensões que constituem o desafio desses espaços para sociedade civil e para Estado, ou seja: reconhecimento dos diferentes interesses; capacidade de negociação sem perda da autonomia; construção do interesse público; participação na formulação de políticas públicas que expressem efetivamente esse interesse (DAGNINO, 2002). Ela afirma que, ao lado da sociedade civil, entre os elementos que dificultam a participação igualitária nos espaços públicos o mais importante é a exigência de qualificação técnica e política.

As dificuldades que o aprendizado envolve devem ser consideradas na avaliação do funcionamento desses espaços, principalmente no que se refere a sua principal característica: seu envolvimento com políticas públicas (etapas de formulação, discussão, deliberação ou execução). Além disso, deve-se investir no conhecimento sobre funcionamento do Estado, da máquina administrativa, já que os procedimentos envolvidos exigem saber técnico especializado que representantes da sociedade civil em geral não têm.

A qualificação técnica é desafio para sociedade civil porque, além de condição necessária para participação efetiva, traz implicações na prática: 1) investimento de tempo, de energia; disponibilidade de tempo que é então tirado daquele dedicado à manutenção dos vínculos com bases representadas; 2) prejudica a rotatividade da representação nesses espaços - os portadores de especialização tende a serem perpetuados como representantes; 3) falta dessas qualificações além de deficiência absoluta, é também relativa - traz para interior dos espaços públicos desigualdades adicionais que reproduzem o que têm como objetivo de eliminar – o acesso privilegiado aos recursos do estado que causa desigualdade social mais ampla.

É notado, segundo Dagnino (2002), relativo êxito da qualificação em experiências como Orçamentos Participativos: envolvimento de outros atores – principalmente ONG's – nos processos de capacitação parece fundamental. Explica, também o *status* que estas ganharam em períodos recentes (ex: MST/Universidade; OP de Porto Alegre/ ONG Cidade, para capacitação dos setores populares). E tem propiciado propostas mais gerais como solução (ex: Conselhos Gestores/reivindicações como Câmaras Técnicas ou assessorias especiais para representantes da sociedade civil).

As principais conclusões levantadas por Dagnino (2002) são: 1) concepção de qualificação técnica como parte de qualificação política mais ampla, onde dificuldade central é enfrentar o peso de matriz cultural hierárquica que favorece submissão ao Estado e setores dominantes e política com atividade desses setores; 2) qualificação política de representação da sociedade civil, além da qualificação técnica, exige aprendizado trazido pelos novos espaços como a convivência direta com multiplicidade de atores com concepções e interesses

diversos (principalmente nos espaços de deliberação política, como Conselhos Gestores); 3) reconhecimento da pluralidade e da legitimidade é requisito da convivência democrática em geral e dos espaços públicos em particular enquanto espaços de conflito onde argumentação, negociação, alianças e produção de consensos são procedimentos fundamentais (grande dificuldade no interior dos partidos de esquerda e até de movimentos como o das mulheres e até do MST, com outras características).

2.4 TERRITÓRIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

As mudanças ocorridas no espaço rural e a elaboração de políticas públicas territoriais são importantes objetos de investigação que contribuem para perceber que um novo olhar sobre as políticas e os processos de desenvolvimento voltados a este espaço vem sendo debatido no Brasil e no mundo. A agricultura familiar, a multifuncionalidade da agricultura, as atividades não-agrícolas rurais e desenvolvimento territorial rural, entre outros, são discussões que em parte, parecem buscar reaproximar o processo de desenvolvimento rural das demandas e expectativas dos atores locais/regionais.

Mais recentemente, passou-se a observar mudanças importantes no meio rural nos países desenvolvidos, que deixou de ser exclusivamente agrícola para se tornar uma mescla de atividades produtivas e de serviços das mais diferentes naturezas (MARSDEN, 1995; SARACENO, 1998; MOYANO; PANIAGUA, 1998 apud CAMPANHOLA; SILVA, 2000).

Neste sentido, buscando entender a questão referente à formulação e estratégias de políticas de desenvolvimento territorial-rural e traçar um paralelo com os processos de inovação institucional ligados às políticas públicas, e a formulação de políticas participativas, a experiência européia talvez seja um ponto de partida.

A política européia de desenvolvimento rural foi concebida, desde seu início, nos anos de 1960, como um acompanhamento da política setorial agrícola, voltada para modernização dos empreendimentos agropecuários e sustentação dos preços agrícolas nos mercados. Apesar da continuidade dessa estratégia ao longo do tempo, novos instrumentos para promoção do desenvolvimento rural foram postos em prática e outros revistos. Para Saraceno (2001, p. 01) podem-se distinguir três etapas na evolução das políticas de desenvolvimento rural desde o início da Política Agrícola Comunitária - PAC:

> *La primera, de acompañamiento a la políticas de mercado, hasta fines de los años `80, com una l'gica setorial;*
> *La segunda, de diversificación de áreas rurales, durante los anõs 90, con un enfoque territorial;*
> *La tercera y actual en la que ambos enfoques se han integrado, privilegiando nuevamente una lógica sectorial.*

Para Cazella; Roux (1999) a agricultura sempre ocupou um lugar de destaque no longo processo de construção da União Européia. A PAC criada em 1962, consolidou e mantém o modelo de desenvolvimento agrícola produtivista. Nos últimos anos do século XX, em resposta aos modelos de desenvolvimento rural aplicados no âmbito de políticas públicas, entre os anos 1960 e 1980, começou a se processar uma diversificação na compreensão do desenvolvimento rural. Na PAC, o modelo agrícola que a União Européia define como seu modelo de desenvolvimento varia entre uma linha mais produtivista e uma outra em que:

> [...] atividades agrícolas stricto sensu passam a ser articuladas a outros temas e preocupações, tais como a qualidade dos alimentos, a proteção do meio ambiente e a valorização dos diferentes tipos de territórios. Esse conjunto de ações se convencionou chamar de multifuncionalidade da agricultura (CAZELLA; ROUX, 1999, p. 65).

Na visão de Saraceno (2001), se analisarmos a experiência recente européia, notaremos uma mudança de rota na PAC, que em princípio tinha uma linha claramente produtivista, setorial e especializada, identificando o meio rural com o setor agrícola. Se relativizou a concepção setorial das políticas voltadas ao setor rural. Era necessário reconhecer que o espaço rural se tornou complexo e diversificado.

Dentro da estratégia de desenvolvimento territorial rural, a multifuncionalidade da agricultura familiar aparece como uma estratégia de reprodução sócio-econômica para os agricultores assim como um conceito ampliado do rural. Para Carneiro; Maluf (2003, p. 19):

> A noção de multifuncionalidade rompe com o enfoque setorial e amplia o campo das funções sociais atribuídas à agricultura que deixa de ser entendida apenas como produtoras de bens agrícolas. Ela se torna responsável pela conservação dos recursos naturais (água, solos, biodiversidade e outros), do patrimônio natural (paisagens) e pela qualidade dos alimentos.

A partir desta noção rompe-se com o caráter setorial da agricultura na consecução de políticas públicas, estabelecendo que o central para o desenvolvimento rural seja a heterogeneidade das atividades presentes neste espaço. Carneiro; Maluf (2003) propõem uma abordagem que articule a agricultura a outras organizações econômicas no domínio do desenvolvimento local (territorial), mais ainda que se deva olhar a agricultura familiar como uma relação entre famílias e territórios na dinâmica da reprodução social:

> [...] os modos de vida das famílias rurais na sua integridade, e não apenas seus componentes econômicos, como também incorporar à análise a provisão de bens públicos por parte destes agricultores relacionados ao meio ambiente, com a segurança alimentar e com o patrimônio cultural (CARNEIRO; MALUF, 2003, p. 21).

Neste sentido, o território é concebido de forma integrada e multisetorial, como uma construção social e política e não um espaço físico, com existência objetiva.

Historicamente a agricultura familiar como um todo se caracterizou pela diversidade de atividades produtivas, sejam elas agrícolas ou não. Na unidade de produção familiar combinavam-se uma série de atividades. Esta diversidade é uma estratégia de reprodução social e de sobrevivência, pois minimiza os riscos e gera a segurança alimentar da família, permitindo sua reprodução enquanto unidade produtiva. E mais, permite a ocupação diferenciada dos talentos e habilidades da mão-de-obra durante o ciclo produtivo anual.

Numa análise sobre a pluriatividade na agricultura, Brose (2000) identifica no diversificado universo da agricultura familiar, formado pelo conjunto das unidades familiares de subsistência, de transição e de mercado, sempre houve famílias que combinavam as atividades agrícolas com outras atividades. A diversificação das fontes de renda reduzia os riscos e as dependências do mercado e seus preços oscilantes. O termo pluriatividade, assim refere-se à reprodução econômica e social das unidades familiares de produção.

Foi a introdução da agricultura moderna, com seus pacotes tecnológicos subsidiado pelo crédito oficial e assistência técnica, em 60 e 70, que fez com que o sistema da pluriatividade quase desaparecesse. A unidade familiar foi vista a partir de então apenas e somente no enfoque macroeconômico que reserva a este segmento da sociedade a função da produção de alimentos baratos para o meio urbano. Houve assim uma redução da unidade familiar aos seus aspectos agrícolas esquecendo-se todas as demais estratégias produtivas, aumentando a vulnerabilidade das famílias frente ao mercado, fortalecendo assim o processo de empobrecimento das famílias mais frágeis.

A partir da ruptura tecnológica e social do modo de vida do período colonial, a monocultura em suas diversas configurações se alastrou pelas unidades familiares desestruturando a base produtiva das famílias. A mão-de-obra liberada através deste processo procurou então os centros urbanos. A partir do final dos anos de 1990, a pluriatividade esta sendo redescoberta como conceito e estratégia de desenvolvimento local, estabelecendo um novo paradigma e exigindo um novo perfil à formulação de políticas destinadas ao meio rural.

Wanderley (2000) afirma que existe uma crise no modelo produtivista dos países avançados. Ao lado do sucesso da modernização da agricultura, se verificou várias crises

como da superprodução, do desemprego e da degradação ambiental causados pela alta produtividade do trabalho, pelo incremento tecnológico e pelo uso intensivo de insumos químicos industriais. O espaço rural deixa de ser visto simplesmente como alvo de políticas setoriais ligadas em geral a atividades agropecuárias. Para Veiga (2001), passava-se a valorizar também atividades rurais diversificadas e não-agrícolas, reconhecendo a complexidade do espaço rural e das diferenças regionais e locais.

No centro dessas mudanças, está a implementação do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural - LEADER[20] no início da década de 1990, que trouxe à tona a necessidade de utilizar o enfoque territorial, frente à crise que abatia um grande número de regiões rurais européias. A abordagem dessa iniciativa, segundo Filho; Abramovay (2003) privilegiam o enfoque com base na competitividade dos territórios[21], incorporando de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações.

O Programa LEADER surgiu num contexto de intensas discussões a respeito de novas formas de planejamento para o desenvolvimento, uma vez que várias regiões da Europa, em especial as áreas rurais, enfrentavam sérias dificuldades. Lançada no ano de 1991, com base em uma abordagem "de baixo para cima" (*bottom-up*), de bases participativas, multi-setorial e integrada de desenvolvimento, a iniciativa comunitária do LEADER desempenhou um papel instrumental fundamental na emergência do enfoque territorial para o desenvolvimento, em especial nas áreas rurais. A principal inovação da iniciativa do LEADER foi, sem dúvida, incorporar na abordagem territorial do planejamento o conceito de competitividade territorial, segundo o qual "[...] uma área torna-se competitiva se está habilitada para fazer face à competição no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural, baseada em um duplo enfoque de trabalho em rede e relações inter-territoriais" (FILHO; ABRAMOVAY, 2003, p. 10).

Essa competitividade territorial, portanto, coloca em evidência a necessidade de se estruturarem projetos de desenvolvimento que incorporem, de forma definitiva, os diferentes

[20] Este programa foi desenhado para atender espaços territoriais de pequena escala: Zonas que tivessem de 5.000 a 100.000 habitantes, zonas consideradas mais desfavorecidas da união européia, e orienta-se para atividades rurais não agrícolas, além de estimular a participação da população beneficiária do programa. (OLIVEIRA, 2002)

[21] Para De Roo (2003) o território não é uma entidade passiva, é considerado ativo e constitui a própria matéria-prima da ação política, o lugar de definição das políticas. Neste sentindo, o desenvolvimento dos territórios, tem como objetivo não somente produzir desenvolvimento, mas também governança. Ou seja, a participação política dos atores sociais locais na elaboração dos planos de desenvolvimento. Além disso, o desenvolvimento territorial presume a interdependência das escalas territoriais, sem conceder primazia a nenhuma delas: local, nacional e global.

atores sociais na construção de uma visão comum do futuro desejado para uma determinada área. Contudo, tal abordagem exige segundo Filho; Abramovay (2003) não só boa vontade dos atores, mas também transformações nas estruturas políticas e institucionais para que esses projetos de desenvolvimento possam efetivamente acontecer. Como será visto mais adiante, foi necessário flexibilizar algumas formas tradicionais de apoio aos territórios, adequando os contratos às novas concepções que colocam o território (e não mais os setores produtivos) no centro do processo de planejamento.

Na definição de Schejman; Berdegué (2003) o Desenvolvimento Territorial Rural - DTR é um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural. A transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território a mercados dinâmicos. Assim como o desenvolvimento institucional tem o propósito de facilitar e estimular a interação dos atores locais entre si e entre os agentes externos, aumentando as oportunidades para que a população pobre participe do processo de construção e de seus benefícios.

Trata-se aqui do conjunto formado pelas instituições e pelas organizações. A implementação do enfoque de desenvolvimento territorial requer uma modificação institucional, pois geralmente não existem nem organismos ou instituições tradicionalmente capazes de abordar de forma integralizada a problemática do desenvolvimento rural. Os arranjos institucionais tradicionais são dispersos em uma multiplicidade de agencias publicas distintas. Nos últimos anos tentou-se enfrentar o problema através da atribuição de responsabilidades de desenvolvimento rural aos municípios. Uma adequada arquitetura institucional para o desenvolvimento territorial rural está associada a (Schejman; Berdegué 2003):

- as atribuições e capacidades dos governos locais em suas dimensões técnicas, administrativas e políticas;
- a coordenação mas também a existência de controles e equilíbrios entre os distintos níveis de governo (nacional, estadual, municipal);
- as redes e outras formas de associação entre os governos locais para gerar organizações de alcance regional capazes de empreender as tarefas de transformação produtiva que, de forma geral, ultrapassam as fronteiras municipais e as capacidades dos governos municipais;
- as organizações econômicas e de representação da sociedade civil;

- os espaços e mecanismos para a concertação público-privada nas escalas e âmbitos que são pertinentes para o desenvolvimento territorial rural.

Outros autores trabalham com noções do enfoque territorial rural. No Brasil, dois em especial tem dada atenção a esta temática a partir de enfoques vindos do exterior (França, EUA, etc.): Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga. Filho; Abramovay (2003) discutem os desafios do planejamento para o desenvolvimento territorial nas áreas rurais no Brasil. A idéia central de Abramovay (2003) é que o país necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mais aquém dos próprios Estados, que possam construir de forma conjunta projetos estratégicos, ao alcance da participação social dos atores neles interessados.

Nesta proposta, o autor diz que estes projetos serão a base para uma nova relação entre atores locais e o Estado, a partir de 'contratos de desenvolvimento' e não mais em transferências controladas de recursos. Em um artigo anterior, Abramovay (1998, p. 18), destaca o potencial que a valorização dos atributos territoriais das diferentes regiões pode trazer ao desenvolvimento, pois para ele "é em torno dos territórios que poderão ser descobertas novas configurações entre campo e cidade, capazes de propiciar oportunidades de geração de renda até aqui adormecidas". A proposta é que o desenvolvimento rural seja vinculado ao urbano em uma relação não excludente e positiva, sem necessariamente um rural à espera de se integrar à vida urbana. Neste mesmo artigo e em outro, Abramovay (2000), aponta a necessidade de se fortalecer a agricultura familiar, e de se formar capital social com uma ação voltada para a juventude rural, pois é incompatível a noção de desenvolvimento com o ambiente educacional do país. O fortalecimento da agricultura familiar como elemento estratégico para o desenvolvimento rural é defendido por diversos autores que discutem o desenvolvimento territorial (SCHEJMAN; BERDEGUÉ, 2003, VEIGA, 2001, FILHO; ABRAMOVAY, 2003).

Em outro plano, Veiga (2001), defende a idéia de uma perspectiva territorial do projeto de desenvolvimento rural e diz que a questão chave é a diversificação das economias locais. Para tanto, discute a importância e dinâmica da agricultura familiar e das áreas rurais chamando a atenção para a necessidade do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE. Na mesma linha de abordagem, Veiga (1999) investiga as motivações do emprego cada vez mais freqüente da expressão 'desenvolvimento territorial'. Seu principal objetivo é saber se tal tendência indica uma revalorização da dimensão espacial da economia, ou se, ao contrário, "[...] não passa de mais um prolongamento da infindável mania de se acrescentar adjetivos ao substantivo desenvolvimento" (VEIGA, 1999, p. 01).

Mas, em artigo recente, Veiga (2003) apresenta os primeiros resultados extraídos de uma nova base de dados do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE sobre Micro e Pequenas Empresas - MPE brasileiras. Explorando a distribuição espacial das mesmas, como um indicador indireto do 'grau empreendedor' existente em territórios rurais, é destacado que em grande parte dos municípios rurais têm muito mais empreendedores do que se pode supor fato relevante para o estudo dos sistemas produtivos locais. Pois podemos pensar os 'territórios' a partir de redes produtivas que podem se apresentar nos diversos níveis (estadual, municipal, nacional e internacional) formando cadeias que se articula com o território. O turismo (ou o agronegócio) -como exemplos de rede produtiva - se apresenta como uma atividade capaz de promover articulações em escala regional, nacional e internacional. Neste sentido, Saraceno (2001) entende a diversificação e a agregação de valor dos produtos locais, como eixo fundamental na economia dos territórios, ou seja, como os territórios são heterogêneos, para mobilizar suas atividades locais seria necessária em alguns casos a diversificação e em outros a agregação no valor dos produtos.

É importante também segundo Saraceno (2001), Flores (2004), a geração de produtos específicos do território. Desenvolver projetos econômicos que criem marcas locais que mobilizem os atores dos territórios. Estes produtos diferenciariam um território do outro e isso seria seu diferencial no mercado. Uma outra abordagem, pautada na escola francesa, é a questão das cestas de bens, ou seja, mobilizar os atores locais para oferecer uma cesta de bens representativa do território. As cadeias agroalimentares também, podem promover articulações.

A adoção da abordagem territorial como referência conceitual nos processos de desenvolvimento rural sustentável constitui premissa fundamental para a concepção desse espaço enquanto unidade de planejamento, bem como do seu reconhecimento como instrumento de descentralização e de autogestão de políticas públicas.

Mas, são várias as concepções existentes sobre território e a assimilação que os atores do desenvolvimento territorial possuem deste conceito levam a compreensão de território como a área geográfica de atuação de um projeto político-institucional, que se constrói a partir da articulação de instituições em torno de objetivos e métodos de desenvolvimento comuns. Partindo-se deste entendimento político, procuram desenvolver projetos produtivos, sociais, culturais e ambientais, normalmente orientados ou liderados por um projeto hegemônico.

2.5 CONCLUSÕES

Vimos neste capítulo alguns conceitos e análises que podem nos auxiliar na compreensão da dinâmica das políticas públicas que sugerem inovação institucional (gestão ou governança democrática) e a participação dos atores sociais que de alguma forma são público-alvo dos programas. Vimos que os conselhos gestores municipais de caráter setorial são novas institucionalidades criadas a partir da constituição de 1988, na reforma municipal e no processo de descentralização das políticas públicas de Estado.

Os Conselhos atuam em diversos campos no município como saúde, educação, meio ambiente, orçamento, etc. E estas experiências de políticas públicas mostraram que em alguns municípios pesquisados, houve avanços no aprofundamento do regime democrático. Em outros casos, estas inovações institucionais não passaram de mero arranjo político, que pouco contribuiu para a redistribuição do poder local. Demonstrando a necessidade de compreendermos estas inovações como um processo de constante construção, em que os atores sociais possam reavaliar constantemente, ampliando as práticas de democracia participativa no interior e exterior dos conselhos.

Procuramos mostrar também alguns enfoques teóricos e práticos que contribuíram para tornar a abordagem territorial uma referência para elaboração de políticas públicas no Brasil e no exterior. Percebemos que esta abordagem é muito recente e deve ser estudada com cuidado para que este tipo de abordagem não vire mais um modismo, que é apropriado por agências e governos.

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo será dedicado à construção de um quadro geral de características sócio-econômicas do município de Santarém, destacando o contexto histórico da formação econômica regional, assim como os elementos que condicionam a vida da população nos últimos tempos. Essa descrição com as principais características do município, tem como objetivo, fornecer informações que nos auxilie a compreender a dinâmica das políticas públicas rurais que se organizava em torno dos Conselhos, e agora se organiza a partir dos territórios rurais.

Os aspectos do município que apresentaremos serão delimitados aos traços gerais que incidem (ou podem incidir) sobre as políticas estudadas. São eles: histórico, demografia, estrutura fundiária, aspectos físico-geográficos, aspectos econômicos e quadro político institucional.

As principais fontes estatísticas secundárias utilizadas nesta sistematização foram o IBGE (Censo Agropecuário, Censo Demográfico), Relatório do Projeto de Integração Mineral da Amazônia – PRIMAZ elaborado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPN, a base de dados estatísticos da Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF do Estado do Pará denominada Estatística Municipal de Santarém e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Santarém.

A pergunta a se fazer é que características socioeconômicas, físicas e institucionais têm nosso universo de estudo: o município de Santarém?

3.2 CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO REGIONAL

O impacto das políticas públicas para o desenvolvimento regional na Amazônia, ao longo da segunda metade do século XX, teve como resultado o aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas, além de acentuar as diferenças regionais em relação às outras regiões do país.

O impacto das políticas públicas para o desenvolvimento regional na Amazônia, ao longo da segunda metade do século XX, teve como resultado o aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas, além de acentuar as diferenças regionais em relação às outras regiões do país. Grande parte dos projetos de desenvolvimento na Amazônia foi

orientada pelos programas desenvolvimentistas como o os Programas de Integração Nacional, que visavam incorporar vastas áreas (Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste) e populações marginalizadas ao processo econômico e às estratégias de desenvolvimento nacional concentradas no eixo Sul-Sudeste. Nesta temática, Castro; Coelho (2001) entendem que:

> As análises das relações entre políticas públicas e desenvolvimento regional, mostram de forma recorrente, uma grande frustração da sociedade amazônica que esperava muito dos projetos desenvolvimentistas dos meados da década de 1960 à primeira metade da década de 1980. A maioria dos estados amazônicos não conseguiu, todavia, extrair dos projetos de desenvolvimento os benefícios esperados.

Tal preocupação se deve ao fato de termos assistido na Amazônia um processo agudo de internacionalização dos recursos naturais de base extrativista, com a exploração de madeira e dos minérios (ferro, bauxita, caulim, manganês, entre vários outros), servindo para incorporar a região no processo de acumulação do capitalismo mundial. Entretanto, não incorporou endogenamente os resultados do 'modelo' de desenvolvimento implementado neste período.

Estes projetos possibilitaram a fixação em solo amazônico de um grande contingente de trabalhadores rurais que serviu tanto para atender ao objetivo fundamental de "ocupar os espaços vazios" como para a criação de uma reserva de mão-de-obra que viabilizou os grandes empreendimentos agropecuários.

Para corroborar com isso, Carvalho (2002) entende que entre os anos de 1960 e 1970, os governos militares levaram adiante um ambicioso 'Projeto Nacional de Desenvolvimento Regional para a Amazônia', que visava a ocupação e integração produtiva da região, vista como uma fornecedora de insumos para economia nacional. Além disso, a região cumpriu um papel estratégico como exportadora de *commodities* para o mercado internacional com vistas à geração de divisas para ajudar no pagamento dos juros e amortização da dívida externa. Neste mesmo período, foram criadas pelo governo federal, as agências que colocariam este projeto em prática: o Banco da Amazônia S. A. – BASA, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM[22] e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

No início dos anos de 1960, a SUDAM tentou implantar projetos de substituição de importação de bens de consumo (NETO, 1991). Porém, a desvantagem concorrencial a que

[22] Foi criada em 1953, no governo populista de Vargas, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, para coordenar e direcionar os planos governamentais na região. Esta foi transformada no governo Castelo Branco, em 1966, na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM,

ficaram submetidos os produtos da indústria local em relação aos produtos paulistas, mais baratos, levou a SUDAM a rever essa estratégia.

As reduzidas alternativas levaram a SUDAM a optar pelo 'Projeto de Pecuarização da Amazônia' como saída à ocupação da região, patrocinada pelos governos militares, que Oliveira (1997) entende como uma estratégia de financiar o acesso à terra na região por grandes grupos econômicos do centro-sul. E este processo sempre foi atravessado por grilagens e emissões de títulos falsos de propriedade, sem contar a disputa sangrenta de grandes fazendeiros e empresários rurais contra índios e posseiros.

Pelas suas características tecno-econômicas – uso extensivo de terras, baixa utilização de mão-de-obra e geração de emprego e renda – a 'Pecuária Incentivada da Amazônia', financiada pela SUDAM e BASA através dos incentivos fiscais e do crédito bancário, acabou elevando segundo Carvalho (2002) a concentração de renda e da terra, acirrando a luta pela propriedade fundiária e ocasionando os conflitos sociais cujas conseqüências têm resultado na morte de muitos trabalhadores rurais e seus representantes, que até em nossos dias vem ocorrendo, como por exemplo, o caso da Irmã Dorothy Stang em Anapú - Pa.

Posteriormente, nos anos 1970 e 1980, devido à necessidade de pagamento da dívida externa, o governo brasileiro resolveu implementar os 'Grandes Projetos de Mineração, Infra-Estrutura Energética e Telecomunicação'. Entretanto, para Carvalho (2002), estes projetos apresentaram baixo grau de 'Enraizamento Industrial' com o restante da economia regional em termos de indução produtiva 'para trás e para frente'. Ou seja, os grandes projetos de base extrativo-mineral-mineral se transformaram em enclaves econômicos e fiscais, já que agora com a lei Kandir as empresas exportadoras de produtos primários ficam isentas do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Neste sentido, Carvalho (2002) afirma que as políticas governamentais de desenvolvimento regional ainda não conseguiram desenvolver mecanismos indutores de verticalização e horizontalização da cadeia produtiva, capazes de superar os perversos efeitos econômicos e, por conseqüência, sociais desses enclaves. Pode-se dizer que esses 'modelos de desenvolvimento econômico', historicamente aplicados na região, fracassaram porque não foram capazes de incorporar a sociedade amazônica como o principal ator político no processo de um real desenvolvimento sócio-econômico.

Nos anos de 1990, precisamente no governo Fernando Henrique Cardoso, são criadas duas políticas de largo alcance na Amazônia: o Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM e

---

novamente transformada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, na Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA.

o Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM[23] e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENID's[24]. Apesar dos conteúdos desses programas conterem promessas de melhoria de qualidade de vida das populações amazônicas, suas dinâmicas revelaram estar em total continuidade com a lógica dos 'grandes projetos' dos governos militares e em consonância com um Estado que promove políticas em grande parte indiferente às reais necessidades e demandas da sociedade civil. Ainda nos anos de 1990 é criado o Fundo Constitucional do Norte – FNO, política pública creditícia que deve ser vista enquanto uma inovação institucional, e que atingiu 10% dos agricultores familiares paraenses até 2002.

Mais recentemente vem ocorrendo, em nível nacional, uma mudança nos desenhos institucionais e no processo de formulação de políticas públicas voltadas ao setor rural e com certo alcance regional/local, ampliando as possibilidades de negociação política e democratização nas formas de gestão dos programas. Um exemplo disto é o PRONAF, elaborado para atender a demanda dos trabalhadores rurais organizados. Em sua fase inicial, em 1995, o PRONAF era apenas uma linha especial de crédito. A partir de 1996, este passa à condição de um programa governamental mais amplo, com aplicações em infra-estrutura rural e capacitação de agricultores familiares. Na região Amazônica os recursos do programa advêm do FNO e são geridos pelo BASA.

Em 2003, as linhas PRONAF Infra-estrutura e Capacitação passam a ser geridas pela SDT. Na Amazônia foram criados catorze territórios rurais, que passam a ser suas unidades de atendimento, sendo um no Acre, um no Amapá, dois em Rondônia, dois no Tocantins, três no Amazonas e cinco no Pará. Entre estes o território está o do Baixo Amazonas, localizado no Oeste paraense. A implementação desta política na Amazônia como um todo e nesta região em particular, representa uma inovação na forma de gestão em projetos de desenvolvimento rural.

Entretanto, na Amazônia, as dificuldades de rompimento com os padrões políticos altamente clientelísticos das elites locais e a baixa participação dos atores historicamente excluídos do processo decisório, abrem espaço para a investigação sobre os obstáculos da legitimação das novas políticas de recorte local/territorial. As contradições nas relações entre o poder público e a sociedade civil e as tendências abertas pela implementação dessas novas

[23] O SIPAM/SIVAM é um sistema para controle e defesa do território amazônico, em nome do combate às drogas e preservação do meio ambiente, baseado em moderna tecnologia de radares financiado em 85% de seu valor de 1,4 bilhões de dólares pelo Eximbank americano (BECKER, 2004).

[24] Projeto incluído no Programa Avança Brasil, cujo objetivo era o fortalecimento logístico, especialmente a criação de um sistema multimodal de transportes e comunicação, entretanto nada que significasse um ganho efetivo de renda e de qualidade de vida das regiões (EGLER, 2000).

políticas precisam ser identificadas e explicadas. Neste sentido, sobre a dinâmica das novas políticas de desenvolvimento, com participação social sobre a Amazônia, é importante mostrar melhor como a região e seus atores reagem a essas novas configurações de política pública.

Para Castro; Coelho (2001) a reforma de Estado trouxe tendências de mudanças para o Estado brasileiro e o redirecionamento de suas políticas atinge a Amazônia. Nesta região os esforços de descentralização e desconcentração de poderes encontram dificuldades e até mesmo resistências.

Nos últimos 40 anos a Amazônia vem sendo palco de disputas políticas e econômicas que trouxeram como conseqüência direta, várias atividades/fenômenos como o extrativismo minerador, a especulação fundiária, os empreendimentos duvidosos financiados por recursos públicos, principalmente aqueles ligados aos projetos que receberam benefícios fiscais da SUDAM.

Mas, para Leroy (1991), frente a esta situação forma-se uma ‘consciência amazônica’ formada por trabalhadores urbanos, intelectuais, lavradores, seringueiros, pescadores, índios, posseiros, sem terras, entre outros grupos sociais que protagonizam uma história de luta e resistência contra os ditames do capitalismo sem lei e sem ordem, que busca a qualquer custo obter lucros a custa do capital humano e do capital natural existente na região. Os camponeses e pescadores de Santarém também fazem parte desta história.

3.3 BREVE HISTÓRIA DE SANTARÉM

Podemos atribuir à visita do Padre Jesuíta Antônio Vieira, em 1659, o início de um longo processo de colonização portuguesa no Tapajós. Apesar de não ter sido o primeiro contato entre portugueses e índios Tupaius (ou Tapajós). Dois anos mais tarde (1661), por determinação do próprio Vieira, o Padre João Felipe Bettendorf instalou ali uma missão da *Companhia de Jesus*, foi essa missão o embrião da cidade de Santarém, localizada num ponto de alto valor estratégico situado no encontro dos Rios Amazonas e Tapajós, em frente à tribo dos índios Tupaius.

Segundo Fonseca (1996) a Missão Jesuíta do Tapajós adquiriu importância estratégica na colonização amazônica, justamente por sua localização. Em 1693, foi ordenada a construção de uma Fortaleza na aldeia, que obrigaria os expedicionários portugueses nas incursões pela região. Além disso, o povoado passou a ser entreposto obrigatório de

mercadorias que vinham pelos dois rios na direção de Belém. A região foi rapidamente modificada pelas constantes incursões realizadas pelos portugueses e brasileiros na busca de índios para trabalho escravo e produtos extrativistas. Cabe ressaltar a decisiva influência e direção dos jesuítas na catequização do índios, o que fez desde este tempo a igreja um grupo político poderoso para a região do Baixo Amazonas.

Em 1758, após a expulsão dos jesuítas e em cumprimento à Lei de 06 de junho de 1775, o governador e capitão-general Francisco Xavier de Mendonça Furtado, em viagem ao Rio Negro, atribuiu à aldeia dos Tapajós o status de Vila, com a denominação de Santarém, instalando-a a 14 de março de 1758 (FONSECA; 1996).

Encerrado o período colonial, com a independência do Brasil e a adesão do Pará à independência, a estrutura político-administrativa de Santarém passou por diversas fases. A partir de 1829, essas funções passaram a ser exercidas pela Câmara Municipal e o executivo pelo respectivo Presidente, até o ano de 1890. A partir dessa data foi instalado o Conselho Municipal da Intendência, e as funções executivas passaram a ser exercidas pelo Intendente Municipal, até 1930, com a implantação do Estado Novo de Getúlio Vargas. O período seguinte caracteriza-se por uma interventoria e os prefeitos passaram a ser nomeados, até 1947.

Em 1848, a Vila de Santarém foi elevada à categoria de cidade, juntamente com Manaus e outras vilas da Amazônia. O município tem estado intimamente ligado a acontecimentos políticos nacionais e regionais, como: a Cabanagem, movimento de cunho civil revolucionário, ocorrido no Pará em 1835; o Levante de Jacareacanga, em 1956, liderado pelo então Major Haroldo Veloso (depois deputado federal) e pelos acontecimentos que levaram à instalação do regime militar no período de 1964/1984.

A partir de 1948, os prefeitos passaram a ser eleitos por voto direto, até 1969, sendo o último prefeito eleito no período, Elias Ribeiro Pinto, que foi afastado do cargo e substituído pelo Presidente da Câmara Municipal, culminando com a decretação, pelo Governo Central, da Interventoria Federal em Santarém, em plena vigência do Ato Institucional nº. 5. Em 1968, com a interdição e posterior cassação do mandato do prefeito eleito, Santarém passou à condição de 'Município de Área de Segurança Nacional', até 1985, quando readquiriu sua autonomia política, com direito de eleger seu prefeito.

A partir do século XIX, Santarém passou a receber um forte fluxo de imigrantes, principalmente japoneses e norte-americanos, atraídos pelas possibilidades de riqueza da região, sobretudo os seringais, que passavam pelo *boom* da exploração da borracha no Brasil.

Para o relatório PRIMAZ (1997), no aspecto econômico a segunda metade do século XX, passou por três períodos/processos de impactos relativos a região do Baixo Amazonas e, naturalmente, aí incluída a cidade de Santarém: 1- período anterior aos anos 70; 2- o crescimento do setor terciário; 3- o ciclo do ouro do Tapajós.

> A característica principal da economia regional, até os anos 60, baseava-se fundamentalmente no extrativismo, na criação do gado e, em fase de desaceleração, no plantio da juta. A obsoleta forma de exploração da juta concorreu, para a perda do mercado, com a introdução de produtos sintéticos e pela concorrência internacional, oriunda, principalmente, da Índia e do Paquistão. A produção pecuária também declinou, por falta de um mercado regular e pela perda dos rebanhos, pelo ciclo das cheias, com doenças, falta de pastos e transporte inadequado dos rebanhos. As demais matérias-primas produzidas na Região tiveram seus valores aviltados pela queda de preços no mercado comprador, ou porque seus custos de produção já não compensavam o investimento para sua exploração. A queda na oferta dos produtos primários, para colocação no mercado interno, por volta de 1960, levou o homem da Região à busca de alternativas, dentre as riquezas naturais. Foi quando começaram as primeiras atividades de extração aurífera, no Rio Tapajós.
>
> A partir de 1970 verifica-se na economia regional, maior aplicação de investimentos federais nas áreas de infra-estrutura urbana e a construção das rodovias Santarém – Cuiabá e Transamazônica. Os investimentos feitos na construção dessas rodovias refletiram imediatamente na vida dessas cidades e, no caso especial de Santarém, transformaram-na em um pólo regional.
>
> Com a intensificação da exploração do ouro no Vale do Tapajós e a melhoria da infra-estrutura urbana, dos transportes e comunicações, com as expansões dos negócios privados, começa a surgir, com intensidade, a economia do ouro, que trouxe conseqüências em toda a Região. Embora as cidades da Região do Oeste, não produzissem em seus territórios o ouro, suas economias estavam voltadas para atender essa atividade, pelo fornecimento de mão-de-obra, equipamentos mecânicos, transportes, alimentos, medicamentos, etc. A base principal desse eixo era Santarém, até por volta de 1980.

A essa altura, grande parte da economia regional, e especialmente Santarém, estava ancorada na exploração do ouro no rio Tapajós. O setor agrícola foi negligenciado, porque era muito menos rentável do que o comércio do ouro ou mesmo as aplicações financeiras. Finalmente, com as altas taxas de inflação e alta de custos da exploração a atividade aurífera entra em crise, com o fechamento de muitas áreas de garimpo pelo governo federal no início da década de 1990. A crise da exploração do ouro foi um processo relevante para agudizar os problemas econômicos e sociais na região do Tapajós. No Item 3.4.3 nos deteremos na situação recente dos aspectos sócio-econômicos do município.

3.4 CARACTERIZANDO SANTARÉM E O TERRITÓRIO DO BAIXO AMAZONAS – PA

A pesquisa ora apresentada se propõe a estudar a passagem da concepção de gestão participativa do desenvolvimento rural, em torno dos CMDRS's para a gestão dos territórios rurais – SDT/MDA, ainda em fase de implantação. Faremos isso estudando o caso de Santarém, no estado do Pará, município que faz parte do Território do Baixo Amazonas, que é formado por mais oito municípios, a saber: Alenquer, Belterra, Curuá, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha. Como é mostrado na **FIGURA 03**.

Um dos maiores Estados da Região Amazônica, o estado do Pará, possui uma área territorial de 1.247.702 Km², apresenta uma população estimada de 6.192.307 habitantes, sendo 66,5% urbana e 33,5% rural, distribuídos em seus 143 municípios (IBGE, 2005). Nos últimos anos ocorreu forte processo de urbanização, aparentemente nas pequenas e médias cidades.

FIGURA 03: Mapa do Estado do Pará e Localização do Território Rural do Baixo Amazonas

Fonte: SIDRA/IBGE, 2005.

No mapa do Estado do Pará da FIGURA 03 os municípios do Território do Baixo Amazonas são representados pelos seguintes números: 1- Oriximiná; 2-Óbidos; 3- Alenquer; 4- Monte Alegre; 5- Curuá; 6- Prainha; 7- Juriti; 8- Santarém e, 9- Belterra. A capital Belém está representada em vermelho e fica no Nordeste paraense.

Em se tratando da relevância desta região no contexto Amazônico e no estado do Pará, o território do Baixo Amazonas, em dados agregados, possui uma área de aproximadamente 229.231 Km^2 e uma população de aproximadamente de 542.795 habitantes como pode ser visto a seguir (IBGE, 2002):

TABELA 02: Apresentação da População e Área Total dos Municípios

Brasil, Região Geográfica, Unidade da Federação e Município	Área da unidade territorial (Km^2) Ano 2000	Nº. de Habitantes Ano 2000
Brasil	**8.514.204,90**	**169.799.170**
Norte	**3.852.967,70**	**12.900.704**
Pará	**1.247.702,70**	**6.192.307**
Alenquer - PA	**24.387,60**	**41.784**
Belterra - PA	**2.628,90**	**14.594**
Curuá - PA	**1.473,60**	**9.224**
Juruti - PA	**8.305,90**	**31.198**
Monte Alegre - PA	**19.977,00**	**61.334**
Óbidos - PA	**26.706,00**	**46.490**
Oriximiná - PA	**107.604,40**	**48.332**
Prainha - PA	**13.834,00**	**27.301**
Santarém - PA	**24.314,40**	**262.538**
TOTAL/TERRITÓRIO	**229.231,80**	**542.795**

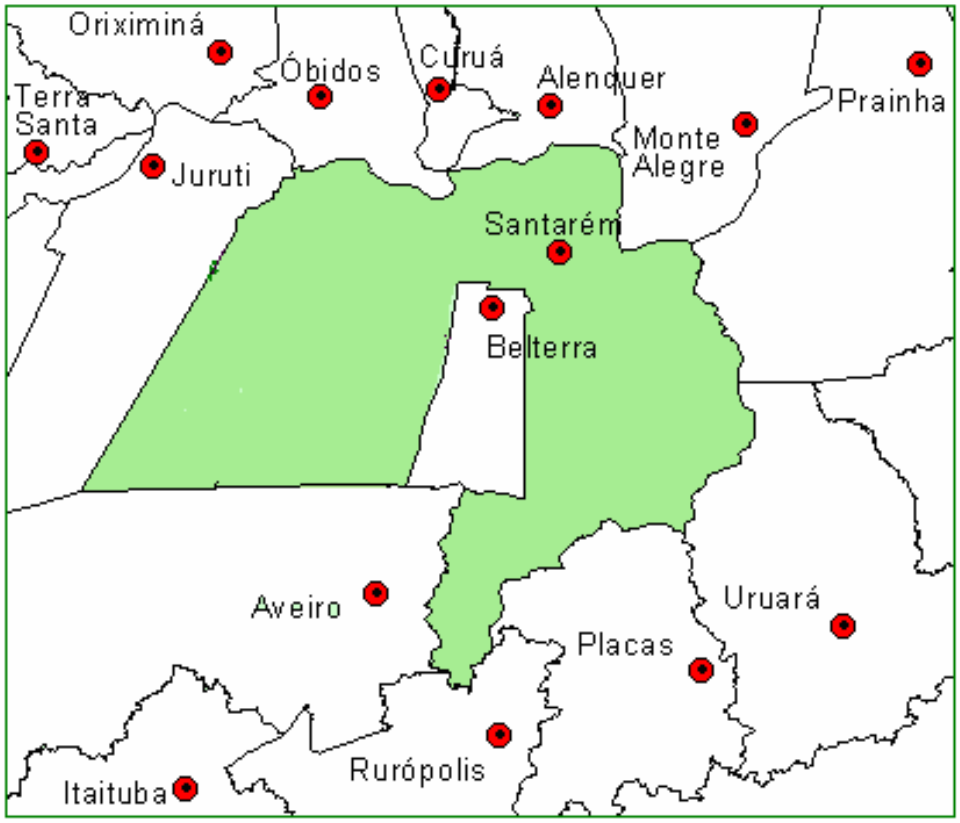
Fonte: Censo Demográfico - IBGE, 2000.

Este território corresponde a uma área territorial maior que o estado do Paraná (199.346.181 Km^2) ou representa 42% do maior país da Europa ocidental, a França (547.030 Km^2). No entanto, apresenta uma população agregada inferior à capital do estado, Belém, com população estimada em 2002, segundo IBGE de 1.280.614 habitantes.

Para o projeto FAO/INCRA (1996) a região oeste do Pará, particularmente Santarém, é considerada 'núcleo regional de referência', para aplicação de políticas públicas rurais, pela incidência de produtores familiares 'intermediários' (35% do total). Tal fato deve-se provavelmente às grandes extensões de várzea associadas à densidade populacional e atividade econômica. No entanto, devido à decadência de culturas como a malva e a juta, a maior parte dos produtores locais, passou a depender mais da pesca, seja como complemento, ou como parte mais importante da renda familiar. Atualmente, a pesca artesanal praticada pelos pescadores da região sofre concorrência de empresas equipadas, que atuam a partir de diferentes bases técnicas, beneficiando e armazenando o pescado para mercados externos. O resultado deste processo é recrudescimento sócio-econômico dos produtores locais.

Num outro plano, esta situação foi impulsionada pela crise do Estado brasileiro durante as duas últimas décadas e pelas políticas de estabilização econômica adotada diante da crise econômica do país.

FIGURA 04: Município de Santarém



Fonte: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM, 2006.
Elaboração Própria.

3.4.1 Aspectos Geofísicos

O município de Santarém, como visto acima, localiza-se na Região do Oeste paraense, na Meso região do Baixo-Amazonas e na micro região de Santarém (IBGE, 2005). Seus limites atuais são: a Leste e Norte com os municípios de Prainha, Monte-Alegre, Alenquer e Óbidos; a Oeste com Juruti e ao Sul com os municípios de Aveiro, Belterra, Placas e Uruará.

O município obteve a condição de cidade pela Resolução nº. 145, de 24 de outubro de 1848. Atualmente, o Município de Santarém é constituído dos seguintes distritos: Santarém, Alter do Chão, Boim, Curuaí e Mojuí dos Campos. (LEROY, 1991)

Segundo os dados da Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF (2005), os solos do Município são representados, sobretudo, pelo Latossolo Amarelo textura média, argilosa e muito argilosa em associações com os solos Concrecionários Lateríticos Indiscriminados destrófios textura indiscriminada, Areia Quartzosa distrófica e Gley Pouco Húmico distrófico textura argilosa; Podzólico Vermelho

Amarelo textura argilosa em associação com o Latossolo Amarela distrófico textura argilosa e Concrecionários Lateríticos Insdiscriminados distróficos textura indiscriminada; Glei Pouco Húmico eutrófico e Aluvial eutrófico texturas indiscriminadas. Faz parte da cobertura vegetal do Município a Floresta Equatorial Latifoliada e os Campos Cerrados localizados nas áreas de terra firme. Já nas áreas onde ocorre o desmatamento, a floresta primitiva foi sucedida pela de Capoeira. Nas áreas sob influência de inundação fluvial, encontra-se o predomínio de espécies arbustivas e subarbustivas, além dos campos aluviais.

Os acidentes geográficos mais importantes são os rios Amazonas e Tapajós, com o belíssimo encontro das águas amarelas e verde-azuladas, respectivamente, em frente à cidade de Santarém. Do ponto de vista ecológico, deve-se alertar para a perigosa e avançada poluição (sedimentos em suspensão, óleos, detergentes e mercúrio) do rio Tapajós pela ação dos garimpos em muitos dos seus afluentes, originários dos Municípios rio acima. O rio Curuá-Una, e seus afluentes, juntamente com o rio Arapiuns, e seus afluentes, exercem importantes funções no regime hídrico do Município. Há belas cachoeiras que devem ser preservadas, como a de Aruã, no rio do mesmo nome, que tem vinte metros de altura. Quanto aos lagos, existem aqueles que possuem certa relevância, como é o caso do Lago Grande de Curuaí ou Vila Franca, ao Norte do Município, e o Lago Verde ou dos Muiraquitãs em Alter-do-Chão. Entre as praias ameaçadas pela poluição, proveniente dos garimpos na bacia do rio Tapajós, cita-se: a Cotôas de Areia, Laguinho, Vera Cruz, Maracangalha, Mapiri, Maracanã, Salvação, Maria José, Aririá, Pajussara, São Marcos e da Prefeitura (SEPOF, 2005).

Por situar-se, estruturalmente, na Bacia Sedimentar Amazônica, o município de Santarém apresenta terrenos Terciários da Formação Barreiras - o de maior extensão na área do município - e sedimentos do Quaternário Recente e Antigo. Apresenta, também, ao Sul, áreas sedimentares de idade Paleozóicas , que constituem o Grupo Tapajós, do Carbonífero, constituído pela Formação Nova Olinda (folheados, siltitos, calcários e arenitos); Formação Itaituba (margas, alários, arenitos e folheados) e Formação Monte Alegre (arenitos, folhedos e siltitos). Está presente, também, a Formação, do Devoniano Superior (arenitos muitos finos, siltitos e argilitos); Grupo Urupadi, constituído pela Formação Ererê (arenitos e siltitos), Formação Maecuru (arenitos finos, conglomerados e folhedos) e Formação Trombetas (arenitos micáceos). Nessas Formações Paleozóicas, encontram-se instruções de diques e "stoks"do diabásio Penatecaua, de direção NE-SW, do Jurássico-Cretáceo. Nas linhas dos Municípios, ao Sul, há presença de Formação Prosperança, já fora da área da bacia sedimentar, formação essa que faz parte do Pré-Cambriano Superior. Acompanhando a geologia, o relevo é apresentado por áreas de várzeas, terraços e praias fluviais,

correspondentes ao Quaternário e por tabuleiros e baixas colinas nas áreas Terciárias. Nas áreas Paleozóicas, ao sul, o relevo torna-se mais expressivo, por apresentar um setor de planaltos tabulares, áreas cuetiformes e algumas pequenas serras. No relevo santareno há, portanto, quatro unidades morfoestruturais do Estado do Pará: Planalto da Bacia Sedimentar do Médio Amazonas, Planalto Residual do Tapajós, Planalto Tapajós-Xingu e Depressão Periférica do Sul do Pará (SEPOF, 2005).

Na hidrografia do Município, descaca-se o Tapajós, que o atravessa o Município no sentido Sul-Norte, em seu baixo curso e aloca na sua foz, pela margem direita, a sede municipal. Recebe, como principal afluente, pela margem esquerda o rio Arapiuns, com os seus afluentes, o rio Aruã e seu afluente o Rio Branco, e os igarapés Braço Grande do Arapiuns, Curí, Caranã entre outros, todos pela margem esquerda. O Arapiuns recebe, pela margem direita, apenas um afluente importante: rio Mentaí. Destaca-se, também, na margem esquerda do Tapajós o igarapé do Amarim. Outro rio importante é o Amazonas, com seus furos, ilhas, paranás e lagos que limitam o Município, ao norte com Alenquer, Óbidos e Monte Alegre. Na porção oriental, destaca-se o rio Curuá-Una onde se encontra a hidrelétrica do mesmo nome e tem como principal afluente o rio Mojuí, pela margem esquerda. O Tapajós, o Amazonas, o Arapiuns e o Curuá-Una são no município os quatro principais rios. Diferem-se cada um ao apresentar particularidades como tipo de água e por realidades sócio-econômicas distintas, com o Amazonas formando e ao mesmo tempo atravessando a ‘várzea’ e os outros rios que passam pela ‘terra firme’ (SEPOF, 2005).

A ‘várzea’ é a área que sofre vazante e enchente do rio Amazonas, formando segundo LEROY (1991: p. 19) “[...] um ambiente original, em que o solo, a água e a vegetação combinam-se de modo diferente, propiciando formas de vida de atividades humanas diferenciadas”. A ‘terra firme’, que cobre grande parte da área do município, ao contrário da várzea, é toda a área que não sofre a ação de enchentes e vazantes e permanece o ano todo seca. A sua formação geológica é da época do terciário. Seus solos de modo geral são arenosos, ácidos e frouxos, profundamente vulneráveis ao lixiviamento, quando a floresta é destruída. Mesmo nos lugares onde o teor de argila é maior, nas terras amarelas, esses solos são pobres em fertilidade, dificultando a prática de atividades agrícolas. O relevo da ‘terra firme’ é relativamente planos e começa na margem dos rios por um terraço arenoso, que vai se elevando progressivamente a partir do rio Tapajós e abruptamente na altura e ao leste de Santarém, onde se ergue o platô santareno, chamado planalto e que atinge 130 m. (Leroy, 1991).

Quanto às chuvas, no Baixo Amazonas e em Santarém, existem duas estações: uma chuvosa e outra com baixa precipitação pluviométrica. A primeira, vai de Dezembro a Maio e a segunda de Janeiro a Novembro. Para LEROY (1991) a grande diversificação do espaço físico condiciona a constituição de grupos sociais da área rural, que ajudaram a construir a história da ocupação do município de Santarém.

3.4.2 Demografia

O município possuía 262.538 habitantes em 2000 e em estimação de 274.012 em 2005 segundo IBGE, sendo o terceiro município do Pará em população, e o mais populoso fora da região metropolitana de Belém. Mas podemos observar pelos números abaixo, que nos últimos 10 anos do século XX a população rural de Santarém vem decrescendo. Isto não explica, mas indica as dificuldades e a falta de perspectivas para o colono santareno em se manter no campo e se reproduzir socialmente, a partir de atividades voltadas ao meio rural.

TABELA 03: Evolução da População no município de Santarém

ANO	URBANA	%	RURAL	%	TOTAL	%
1970	61.324	45,35	73.891	54,65	135.215	100
1980	111.493	58,09	80.452	41,91	191.945	100
1991	180.018	67,92	85.044	32,08	265.062	100
1996	180.189	68,39	83.279	31,61	263.468	100
2000	186.297	70,96	76.241	29,04	262.538	100

Fonte: Censos Demográficos – IBGE, 1970-2000.

Na Amazônia todas as mazelas sociais bem conhecidos da estrutura sócio-econômica brasileira (desemprego, pobreza, trabalhos precários, criminalidade/violência, etc.), devem ser somadas às grandes distâncias e às péssimas condições de infra-estrutura social presentes nas áreas urbanas e no campo. Em Santarém não é difícil perceber o crescente êxodo rural para a sede do município. Considerando que a infra-estrutura e os serviços não têm acompanhado essa demanda populacional, observa-se uma decrescente qualidade de vida da população da cidade, frente ao acelerado crescimento populacional urbano.

Para a pesquisa do PRIMAZ (1997) a dinâmica demográfica no Município e em especial na zona urbana, no período que vai de l970 a 2000, passa por fatores de alto significado econômico na região, com destaque para os seguintes pontos: a) investimentos do Governo Federal, na década de 70, em cidades que serviram de pontos de apoio ao Plano de Integração Nacional – PIN (Marabá, Altamira, Santarém, Itaituba e outras), com melhorias da

infra-estrutura urbana, de comunicações, transportes, serviços de educação, saúde e saneamento básico; b) corrida do ouro aos garimpos do Rio Tapajós (1980/1990), de forma acentuada, envolvendo toda a economia da Região, no abastecimento daquelas atividades cujo centro principal era Santarém e que, posteriormente, foi deslocado para Itaituba; c) consolidação de Santarém como um centro de prestação de serviços na Região.

3.4.3 Aspectos Sócio-Econômicos

O PMDRS (2002) afirma que para o município converge grande parte do fluxo de produtos primários, assim como a demanda por serviços sociais por parte do resto da população de toda região. Sua economia que já se baseou na exportação de cacau, borracha, juta, pimenta-do-reino e na exploração do ouro no Vale do Rio Tapajós, hoje se assenta na agropecuária, indústrias extrativas (especialmente a madeireira e a pesca), e no comércio.

Apesar dos problemas mencionados, a cidade de Santarém, tem importância regional pela sua localização, acesso, rotas de transportes de cargas e passageiros, potencial econômico, etc. Com isso, ela atrai um contingente migratório significativo, sem que para isso melhore ao longo dos anos sua capacidade de atendimento de demandas regulares, como: serviços de educação, saúde, segurança, emprego, etc.

A indústria, no município, praticamente não existe, limitando-se basicamente à de pequeno porte: fábricas de alimentos de pequeno porte, construção civil, artefatos de madeira, ou, na maior parte, apenas o beneficiamento de madeira, como matéria-prima para exportação. Na pesquisa do PRIMAZ (1997) foi observado que a partir do final do período de auge das atividades ligadas ao ouro, o comércio de Santarém passou a vivenciar momentos econômicos de contínuo desaquecimento nas vendas, com o conseqüente fechamento de unidades comerciais, elevação dos níveis de desemprego, baixo níveis de renda de rendas e as demais derivações de uma economia baseada nos setores primário e terciário, que sofre os impactos da crise da falta de um padrão de desenvolvimento.

O turismo é uma atividade econômica regionalmente relevante, por Santarém ser uma das mais belas cidades do norte do Brasil, onde se destaque suas belezas naturais e cênicas tais como o encontro das águas (que é o encontro entre os rios Amazonas e Tapajós) e as praias de rio. Para além dessas belezas, existem também os atrativos históricos-culturais como, por exemplo, as construções do século XVIII e XIX (Solar do Barão de Santarém e o Solar do Barão São Nicolau). Como em toda a região norte, nesta se destaca o folclore, resultado de uma profícua miscigenação das culturas branca, índia e africana, como a Festa do

Çairé, realizada em setembro e que é considerado um dos maiores eventos folclóricos da Amazônia, além do artesanato (cerâmica tapajônica) e a culinária (a base peixe, derivados da mandioca e frutas regionais) (SEMTUR, 2005).

Apesar da instalação recente de grandes empresas beneficiadoras de produtos agrícolas (arroz e soja) a exemplo da empresa Mato Grosso Cereais S/A e exportadoras de grãos como a multinacional CARGIL S/A, a zona rural ainda é composta em grande número de pequenos produtores, que ainda cultivam agricultura de subsistência, ou seja, utilizam sua propriedade rural para produzir gêneros para seu próprio consumo.

No entanto, a cultura agrícola de Santarém é importante em nível regional, devido à infra-estrutura de transportes ser precária e cara, dependendo de em grande medida do transporte fluvial, onde o tempo médio de barco ou balsa para Manaus é de quarenta e oito e para Belém de setenta e duas horas, fator que torna o nível de preços dos produtos vindos de outras regiões elevados e conseqüentemente torna a produção local um amortecedor inflacionário e a alternativa mais barata. Podemos ver a seguir a produção Agropecuária do Município:

TABELA 04: Produção Agropecuária do Município de Santarém – Produto e VPB (2004)

Município	Produção Agrícola		Produção Extrativista		Pecuária		Produtos Beneficiados	
	Produtos	**Valor (R$)**	**Produtos**	**Valor (R$)**	**Produtos**	**Valor (R$)**	**Produto**	**Valor (R$)**
Santarém	Abacaxi	375.000	Abiu	1.151	Suíno (cabeça abatida)	420.000	Café (em grão)	167.300
	Arroz (em casca)	87.984.000	Açaí (fruto)	79.175	Bovinos (cabeça abatida)	363.280	Aguardente de cana	4.780
	Banana	2.135.000	Babaçu (amêndoa)	2.844	Galinhas, Galos, Frangas e Frangos.	1.104.180	Álcool de casa	4.780
	Cana-de-açúcar	30.000	Bacaba (caroço)	7.358	Ovos	939.270	Garapa de Cana	4.780
	Cacau (em amêndoa)	21.000	Borracha líquida	3.718	Leite de vaca	1.713.630	Melado	3.508
	Café	642.000	Borracha coagulada	48.289	Outras aves	78.870	Rapadura	7.170
	Côco-da-baía	54.000	Caju (castanha)	2.660	Pintos de 1 dia	66.920	Vinagre de cana	2.390
	Feijão (em grão)	702.000	Caju (fruto)	4.648			Compotas de frutas	2.390
	Laranja	1.027.000	Carvão vegetal	256.743			Licor de frutas	2.390
	Limão	132.000	Cascas taníferas	1.429			Vinho de frutas	62.140
	Mamão	188.000	Castanha-do-Pará	8.429			Fumo (em rolo ou em corda)	19.120
	Maracujá	115.000	Copaíba (óleo)	2.767			Coalhada	2.390
	Mandioca	9.600.000	Dormentes	1.402			Doce de leite	2.390
	Melancia	1.120.000	Estacas de madeira	136.641			Manteiga	11.950
	Milho (em grão)	756.000	Lenha	1.677.937			Queijo ou requeijão	616.620
	Pimenta-do-Reino	1.296.000	Madeiras em toras	1.481.071			Farinha de mandioca	14.696.110
	Soja (em grão)	17.226.000	Moirões de madeira	8.632			Goma (polvilho de mandioca)	348.940
	Tangerina	54.000	Murici	1.077			Massa puba de mandioca	2.390
	Tomate	560.000	Outros produtos	47.467			Tapioca (beiju de mandioca)	222.270
	Urucum (em semente)	236.000	Palanca	21.091			Tiquira (aguardente de mandioca)	2.390
			Vigas	6.775			Canjica e canjiquinha de milho	4.780
							Fubá de milho	26.290
							Banha	26.290
							Carne verde de bovinos	774.360
							Carne verde de Suínos	516.240
							Outros produtos	731.340
	Valor Total	**124.253.000**		**3.801305**		**4.686.150**		**18.267.788**

Fonte: IBGE; Produção Agrícola Municipal, 2004: Censo Agropecuário 1996.
(1) Valores atualizados da Produção extrativista, Pecuária e Produtos beneficiados pelo: IGP-DI Geral – Agosto 1994 =100, Δ% = 2004/1996 = 311,87/130,52 = 2,39.

Como pode ser visto a estrutura produtiva agrícola é diversificada, e grande parte das atividades rurais são desenvolvidas por agricultores familiares, que mesmo com muitas dificuldades de acesso a crédito, comercialização, preço, etc., praticam esta modalidade de agricultura, por não terem alternativa de reprodução social e econômica.

Segundo o Censo Agropecuário do IBGE (1995/1996), o número de estabelecimentos rurais do município era de 8.786 apresentando uma área total de 471.780 hectares. Por outro lado, enquanto o número de estabelecimentos rurais com áreas de até 100 apresentava cerca de 74%, a área ocupada pelos mesmos abrangia apenas cerca de 28% da área total, demonstrando ao mesmo tempo uma concentração da estrutura fundiária e uma forte presença de unidades produtivas familiares. Como pode ser analisada na tabela abaixo:

TABELA 05: Área dos estabelecimentos por grupos de área total e concentração fundiária (índice de Gini) (1996)

Área dos estabelecimentos (Hectare)					
Ano = 1996					
Município e Índice de Gini	**Grupos de Área Total**	**Nº. de Estabelecimentos**	**Nº. de Estabelecimentos (Percentual)**	**Área dos estabelecimentos (Hectare)**	**Área dos estabelecimentos (Percentual)**
Santarém – PA 0.53	Total	8.786	100,00	471.780	100,00
	Menos de 10 ha	3.212	36,56	11.026	2,34
	10 a menos 100 ha	3.321	37,80	122.188	25,90
	100 a menos de 1000 ha	2.237	25,46	287.005	60,83
	1000 a menos de 10000 ha	15	0,17	37.844	8,02
	10000 e mais	1	0,01	13.716	2,91

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário – I996 (SIDRA)

A Região de Santarém ainda apresenta relativa disponibilidade de terra[25] para a expansão agrícola. Contraditoriamente, a forma como isso ocorre produz conflitos de ordem diversa, e particularmente, de cunho agrário. No Pará isso é mais sentido nas regiões da Transamazônica, Nordeste e no Sul/Sudeste do estado.

3.5 QUADRO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Santarém é um município com relativo peso político na Região do Oeste Paraense. Os acontecimentos ocorridos no município refletem com certa intensidade em todo o Baixo-Amazonas e Tapajós, em função da interação econômica e social que há entre os municípios vizinhos.

A atual estrutura do poder político-administrativo compõe-se pela eleição da prefeita atual, Maria do Carmo do PT e Vice-Prefeito Delano Riker do Partido Democrático

[25] Segundo informações do Anuário da Agricultura Brasileira – AGRIANUAL (2005, p. 83), a valorização das terras no Pará no período compreendido entre julho/agosto de 2003 e julho/agosto de 2004, foi de 19%. Na média, em julho/agosto de 2004, as terras paraenses custavam R$ 695,00/ha, atingindo preço máximo de R$ 3.025,00/ha na região de Santarém. A maior valorização no período acima referido, registrou-se para as 'terras de mata de difícil acesso', na região de Paragominas, onde alcançou uma valorização de 137% e a menor ocorreu no município de Tucumã, onde a "terra de mata" perdeu 6% do seu valor.

Trabalhista – PDT, eleitos numa aliança partidária, em 2004. A composição da Câmara Municipal conta com 14 vereadores: 5 do Partido Liberal - PL, 3 do PT, 2 do PSDB, 1 do Partido Popular - PP, 1 do PMDB, 1 do Partido da Frente Liberal - PFL e 1 do PTB. (GAZETA DE SANTARÉM, 2004)

O prefeito anterior pelo período 1997-2003 foi Joaquim de Lira Maia, do PFL, tendo como vice-prefeito Alexandre Raimundo Vasconcelos Wanghon - PDT.

O colégio eleitoral de Santarém apresenta certa evolução (ver quadro a seguir.) O eleitorado apto a votar nas eleições de 1996 foram de 145.773 eleitores. Enquanto que em 2002 este número já chegava em 159.503 eleitores.

TABELA 06: Colégio Eleitoral de Santarém

ANO	SEÇÕES	N° DE ELEITORES
1996	530	145.773
1998	568	153.542
2000	601	151.517
2002	579	159.503

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral - TRE/20ª. Zona Eleitoral, 1996-2002.

Dados internos da distribuição dos eleitores do Município indicam que 72,2% estão listados nas seções denominadas urbanas, enquanto os restantes 27,8% estão nas denominadas zonas rurais, incluídas nessas, as vilas. Nas eleições municipais (1985, 1988, 1992 e 1996) é notado um crescimento acentuado do eleitorado, destacando-se a inclusão de menores de 16 anos, que podem se alistar para votar, após a Constituição de 1988.

3.6 CONCLUSÕES

Neste capítulo procuramos mostrar os aspectos sócio-econômicos regionais e do município de Santarém. Percebemos que o município apresenta uma história rica que passa pela colonização portuguesa, e períodos de relativa expectativa de desenvolvimento como o ciclo da borracha, mas em geral está marcada por: falta de sistemas produtivos locais, dificuldades de localização, acesso e transporte para outras regiões do país, o que acaba trazendo grandes implicações em sua estrutura sócio-econômica.

Um dos maiores Estados da Região Amazônica, o estado do Pará, enfrentou nas últimas décadas um forte processo de urbanização, aparentemente nas pequenas e médias cidades. O município de Santarém é um reflexo disso. O município de Santarém possui 262.672 habitantes (IBGE, 2000), é o segundo maior município do Pará e dispõe de uma incipiente infra-estrutura básica. Apesar de possuir um grande potencial para o turismo e para a agricultura, o município apresenta grandes problemas sociais tal como acontece nos demais municípios do Pará.

A população santarena, nos últimos 15 anos tende a concentrar-se na zona urbana. Isso se agrava com a implantação de grandes áreas para plantio de grãos como soja e arroz. Assim como grandes empresas que comercializam estes grãos, o que acaba por aumentar a concentração fundiária, trazendo reflexos sobre os agricultores familiares, que ocupam parcela importante do meio rural santareno.

CAPÍTULO IV

DO CMDRS AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/SDT EM SANTARÉM - PA: ATORES E GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS

4.1 INTRODUÇÃO

O capítulo ora apresentado busca mostrar o processo de passagem e mudança da gestão municipal de desenvolvimento rural, entorno do CMDRS de Santarém para gestão dos territórios rurais, política da SDT/MDA.

O objetivo é compreender a dinâmica das institucionalidades destas políticas em nível local (municipal), tendo com foco central, a atuação dos principais atores sociais no processo de implementação/planejamento; monitoramento; e coordenação das ações desenvolvidas pelas políticas.

Partiremos do processo de criação e constituição do CMDRS/Santarém e do território do Baixo Amazonas, para discutir posteriormente como estas arenas funcionavam (CMDRS), e estão funcionando agora (Política Territorial), destacando os seguintes aspectos: 1) execução dos programas; 2) os processos decisórios; 3) os principais atores envolvidos; 4) os resultados; e, 5) diagnóstico comparativo dos programas. Nosso universo de estudo é o município de Santarém e os atores organizados e institucionalizados que dependem, vivem, produzem e atuam no seu meio rural.

Grande parte das considerações foram baseadas em entrevistas realizadas com atores sociais importantes na condução das políticas de desenvolvimento rural no município de Santarém. Atores que participaram e ainda participam, ou de alguma forma foram excluídos dos processos e arenas decisórias das políticas em questão. Portanto, são levadas em consideração as percepções dos representantes governamentais e não governamentais que de alguma forma estão envolvidos na dinâmica institucional das políticas. Os resultados destas entrevistas constituem-se matéria prima básica para as interpretações e conclusões aqui expostas. Além das entrevistas junto aos atores sociais relevantes, houve participação em oficinas territoriais, em reuniões da câmara técnica do PRONAF e visita às comunidades.

As fontes documentais utilizadas foram: o plano municipal de desenvolvimento rural, planos de trabalho, relatórios e resumos das atividades das oficinas territoriais, jornais locais e informativos de órgãos governamentais.

A pergunta a se fazer é como foram estruturados os programas institucionalmente na região, e qual a atuação dos atores sociais do município de Santarém?

4.2 ATORES SOCIAIS DO MEIO RURAL SANTARENO

Um modelo de análise da gestão e decisões de políticas públicas deve começar discriminando com clareza os atores envolvidos. Analisamos sua capacidade de intervenção social, assim como os 'recursos de poder' à disposição de cada um (LAMOUNIER, 1994).

Os atores sociais envolvidos nos processos de planejamento, coordenação e execução das duas políticas, foram agrupados em dois conjuntos importantes, que muito influem ou influíram nas políticas em questão: atores não-governamentais, a atores governamentais. Mas foi incluído também, na pesquisa atores que são importantes, e pelo jogo político local foram excluídos ou pouco influem no processo decisório dos programas.

4.2.1 Atores Não-Governamentais

4.2.1.1 Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR

O sindicato foi criado em 1972, por colonos do planalto santareno, com a sede em Mojuí dos Campos. Como quase todos os sindicatos rurais no Pará, a sua criação foi incentivada por políticos ligados à ditadura. Em 1980 um grupo de trabalhadores organizados denominado 'Corrente Sindical dos lavradores Unidos', com a ajuda da FASE[26] ingressam no sindicato dando-lhe uma identidade combativa e tornando o STR – Santarém um importante instrumento de fortalecimento da cidadania dos produtores rurais. Atualmente, entre outras coisas, atua em campanhas como: 'Não abra mão de sua terra'; luta pela criação de assentamentos agroextrativistas e reservas extrativistas na região; e a criação de outras modalidades de assentamentos rurais. Na época do CMDRS, levava as demandas de sua base social para discussão, embora sem resultados concretos. Hoje, esta entidade, conta com doze mil produtores rurais cadastrados.

4.2.1.2 Associação de Produtores de Santarém – APRUSAN

Uma das maiores e mais organizadas entidades representativas dos agricultores familiares no município e do Oeste do Pará. São mil e duzentas famílias associadas. O trabalho da entidade é feito principalmente dentro das quatro principais feiras da cidade, onde

[26] Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - foi fundada em 1961. É uma organização não governamental comprometida com o trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo.

os pequenos produtores têm um espaço para a comercialização direta com a população. Além disso, atua junto às agências de crédito buscando desburocratizar o acesso ao financiamento agrícola para seus associados.

4.2.1.3 Colônia dos Pescadores de Santarém Z-20

Instituição central para a gestão participativa dos recursos pesqueiros do município de Santarém é a Colônia de Pescadores. É a entidade que representa os pescadores do município e, de modo geral, a população da várzea. A Z-20 reorganizou a sua estrutura administrativa recentemente através do Projeto denominado 'Pró-Várzea' (convênio entre a colônia e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA), provocando uma mudança radical na forma de gestão anterior. O objetivo da reestruturação foi modernizar e profissionalizar a administração da Colônia para que esta pudesse atender melhor às necessidades de seus sócios. A reestruturação enfocou várias dimensões da Colônia: a estrutura organizacional, a administração financeira, os procedimentos administrativos em geral, os serviços sociais e econômicos prestados aos sócios. Conta com 8.102 sócios, dos quais, 4.000 recebem seguro-desemprego no período de 'defeso do pescado'[27].

Agora, financeiramente estável, a Colônia está priorizando programas de apoio aos pescadores nas áreas de benefícios trabalhistas, gestão pesqueira e comercialização do pescado. Também tem iniciando vários convênios. Um, na área de assistência médica aos sócios. Outro, junto ao IBAMA, para implantar o Projeto Pescador Cidadão, em que o barco da Colônia visita as comunidades do interior para que os pescadores possam tirar a sua carteira do IBAMA, a da Colônia e a Certidão de Pessoa Física – CPF, documentos necessários para exercer sua profissão e garantir os direitos trabalhistas sem que seja necessário se deslocar para a cidade.

A colônia foi ameaçada pela gestão anterior da prefeitura em diversos momentos, que retiraria a força uma feira de peixes denominada de ´Feira do Tablado` localizada estrategicamente em frente à cidade, devido ao impacto da poluição no rio Tapajós. Mas, apesar do impacto ambiental, os representantes da colônia justificam que a feira é responsável pela geração de centenas de postos de trabalho diretos e indiretos.

[27] Portaria do Ministério do Meio Ambiente/IBAMA estabelecendo que na bacia hidrográfica do rio amazonas, no trecho compreendido entre a desembocadura do rio Jari até a foz do rio Amazonas no estado do Amapá, o período de proteção a reprodução animal dos peixes (piracema), proibindo no período de meados de novembro de a meados de março a pesca, o transporte, a comercialização e a armazenagem de algumas espécies.

4.2.1.4 Centro de Apoio aos Projetos de Ação Comunitária – CEAPAC/Fórum da Agricultura Familiar

O CEAPAC é uma entidade não governamental de assessoria à organização e ao desenvolvimento comunitário. Criado legalmente em 1990, tem sede em Santarém, e seu objetivo é auxiliar grupos de pequenos produtores, melhorando a qualidade de vida e a auto-estima das famílias envolvidas através da criação de projetos alternativos e processos coletivos de uso dos meios de produção.

O CEAPAC tem prestado assessoria a 17 comunidades localizadas na região do Lago Grande do Curuaí, na várzea do Rio Amazonas, na Reserva Extrativista Tapajós Arapiuns - RESEX e no Planalto Santareno. Algumas das atividades realizadas pelo CEAPAC são a assessoria de natureza técnica, jurídica e econômica das organizações comunitárias (associações e cooperativas) e seus projetos, principalmente aqueles voltados à agricultura familiar; o desenvolvimento de programas de formação política, econômica e cultural com elaboração e produção de material pedagógico; e a promoção de intercâmbio e articulação entre as organizações para comercialização, troca de experiências e fortalecimento institucional.

É um membro do Fórum da produção familiar[28] do Oeste do Pará. E o Fórum participa como membro do núcleo diretivo da CIAT. Dentro do Núcleo diretivo tem uma coordenação que participa um representante do Fórum. Segundo seu representante (2005) a política territorial fez melhorar e ampliar a intervenção do Fórum em nível regional.

4.2.1.5 Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAGRI

A FETAGRI-PA é uma entidade de representação sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais do Estado do Pará, fundada em 1968. Sua estrutura político-administrativa é composta por uma diretoria executiva estadual, 10 coordenadorias regionais e 133 Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STR's filiados. A entidade luta pelos direitos sociais e econômicos dos produtores familiares, além de reforçar os processos de organização coletiva através de cooperativas ou associações para a melhoria das condições de produção e

[28] Composto por Associações Comunitárias e entidades locais públicas e privadas, que tem como objetivo contribuir na formulação de políticas para a produção familiar, bem como executar ações integradas para a capacitação do pequeno produtor e fomento à verticalização da produção.

de vida (FETAGRI, 2005). Através de um amplo processo de mobilizações de massa, entre as quais se destacam os ‘Gritos’ do Campo, da Amazônia e da Terra Brasil, a FETAGRI conseguiu ser um dos articuladores para criação de linhas de crédito especiais para a produção familiar (PRONAF e FNO-Especial), entre outras conquistas sociais e econômicas.

No Baixo Amazonas a cidade sede da coordenação Regional é Santarém que representa 14 municípios e STR, mas só nove sindicatos rurais fazem parte oficialmente do território. Foi pedida a inclusão de mais quatro municípios (Terra Santa, Almerim, Faro e Aveiro) ficando de fora ainda Itaituba, Trairão, Novo Progresso que participam de um outro território: o BR 163 criado no final criado no final de 2005. Destaca-se também o apoio à organização e consolidação da Feira de Produção Familiar Rural da Amazônia - FEPAM, que já teve cinco edições realizadas com relativa participação de produtores organizados em associações. Esta feira tem como objetivo promover o comércio de produtos elaborados por produtores familiares (artesanato, agricultura, pesca, etc.) com a participação de dezessete municípios do Baixo Amazonas.

A FETAGRI assumiu em agosto de 2005 a coordenação da CIAT, segundo seu representante (2005) agora além de trazer reivindicações e propostas de trabalhadores e trabalhadoras da região, caberá à entidade acompanhar a execução e implementação da política dos territórios rurais.

O representante da FETAGRI questiona que até agora a CIAT só discutiu a utilização dos recursos destinados à Infra-estrutura rural. Mas, o objetivo da entidade é ampliar o debate, relacionado à questão ambiental, fundiários, todas as políticas relacionadas à agricultura familiar na região do Baixo Amazonas devem passar por dentro da institucionalidade do território rural (CIAT), para aproveitar o fato de que existem representantes de vários segmentos como indígenas quilombolas, pescadores, trabalhadores rurais, mulheres do campo e cidade, assistência técnica, agência financiadora. No início da política territorial só fazia parte das reuniões (CIAT) os sindicatos rurais de Santarém, Monte Alegre e Juruti. A FETAGRI reivindicou que outros municípios também fizessem parte, tendo ou não CMDRS.

4.2.1.6 Associação Cultural Nhemboé

O Instituto Cultural Boanerges Sena – ICBS vem atuando desde a década de 1980, por iniciativa do engenheiro florestal Cristovam Sena, que decidiu, inicialmente, coletar jornais, revistas, livros, mapas e fotografias antigas da região, inclusive do século passado,

para, depois, reuni-los numa das dependências de sua própria residência, onde passou a funcionar a entidade.

Em 1998, outra entidade paralela surge justaposta à primeira, com o papel específico de promover e participar do desenvolvimento cultural, registrar, recolher, preservar a memória visual da produção local e criar o Museu da Imagem e do Som, além de revitalizar a Biblioteca Boanerges Sena surge a Associação Cultural Nhemboé que está servindo de intermediário para a vinda de recursos para a capacitação dos atores sociais que participam das reuniões (oficinas territoriais e CIAT). Por via de regra estes recursos precisam ser intermediados por uma ONG.

4.2.1.7 Sindicato Rural de Santarém – SIRSAN

O Sindicato Rural de Santarém representa os grandes produtores rurais e criadores de gado do município. Seu poder político no município de Santarém é relativamente grande, tanto que o atual Secretário de Agricultura e Abastecimento e vice-prefeito de Santarém é ex-presidente deste sindicato e sempre declara publicamente que as políticas para o meio rural devem abranger não só a agricultura familiar, mas também o agronegócio e a pecuária.

4.2.2 Atores Governamentais

4.2.2.1 Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/Santarém

A EMATER como órgão de extensão rural vinculada a Secretaria Especial de Agricultura e Produção no Estado do Pará trabalha para a execução de projetos voltados à agricultura familiar. De acordo com o gerente local da EMATER o público alvo da entidade são os agricultores familiares trabalhando prioritariamente a prestação de assistência técnica às atividades ligadas a esses produtores. A entidade tem como eixo central de atuação, buscar introduzir uma diversificação de culturas agrícolas e não agrícolas, a exemplo da produção de alevinos em cativeiro, criando um sistema produtivo que garanta às famílias rurais produção e receita durante o ano todo, e que não tenham que passar por crises que se exprimem de sistemas monocultores. A EMATER local se mostra preocupada com o crescente êxodo rural dos colonos santarenos proporcionados pela falta de perspectivas no meio rural e pelo crescente avanço da cultura de grãos (soja e arroz).

No início dos trabalhos do CMDRS, mais precisamente, durante o primeiro mandato do prefeito Lira Maia (PFL na época), entre 1994 e 1998 a EMATER participava da composição apenas como representante/conselheiro. Já no segundo mandato do referido prefeito, o gerente local da EMATER passa a ocupar o lugar de vice-presidente eleito.

4.2.2.2 Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento – SEMAB

Esta secretaria teve durante o Governo Lira Maia (1996-2004) uma forte presença política no meio rural santareno. Isso se deve em grande parte, da visão em perspectiva que os representantes do executivo municipal tinham sobre as áreas rurais. Em Santarém, 30% da população vive na área rural, ou seja, aproximadamente setenta e sete mil (77.000) habitantes. Mas o interesse municipal não se devia apenas ao potencial político-eleitoral da zona rural, apesar da sua importância.

Existe uma pré-disposição do governo municipal atual (Governo Maria do Carmo) em promover ações para fortalecer a agricultura familiar, isso pode ser comprovado com a criação da Divisão de Agricultura Familiar - DAF da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento - SEMAB. Os projetos para o meio rural são: incluir na merenda escolar produtos da agricultura familiar, eletrificação rural, agroindústrias para beneficiamento da agricultura familiar, capacitação vias escolas rurais.

A função da DAF/SEMAB é a articulação das entidades relacionadas à agricultura familiar para dinamizar a cadeia produtiva (produção, beneficiamento e comercialização). Segundo representante da prefeitura (2005):

> O mais importante nesse momento é a assistência técnica para atender 16.000 famílias na área rural. A EMATER faz parte do trabalho, mais é insuficiente. Então a DAF tem no seu quadro dois agrônomos, para apoio e capacitação (cursos) às atividades econômicas, buscando parcerias institucionais, inclusive com a SDT.

Na prefeitura de Santarém existem ainda, o Instituto Sócio-Ambiental de Santarém – ISAM e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social – SEMDES, que desenvolvem projetos voltados ao meio rural, mas são programas e entidades que não tem articulação institucional.

4.2.2.3 Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Pará – SAGRI

A SAGRI, agência vinculada a Secretaria Especial de Produção do governo estadual do Pará, tem como programas voltados a agricultura familiar promover e dar suporte legal às ações de regularização de domínio das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos e implantar medidas sócio-econômicas, ambientais, culturais e de apoio às atividades de educação e de saúde que favoreçam o desenvolvimento dessas comunidades e dos povos indígenas no estado do Pará; além disso, desenvolve um programa de modernização do padrão de produção da agricultura familiar paraense, na perspectiva do incremento da renda familiar; tem ações que visam promover a integração e a estruturação do setor pesqueiro e aquicola, visando o aproveitamento do seu potencial.

No início da Política Territorial, em 2003, quando não havia consultores territoriais, a SAGRI que participava da Secretaria Executiva do PRONAF ficou responsável de assessorar tecnicamente os cinco territórios do Estado, junto às oficinas territoriais. Para isso, houve treinamento junto ao MDA. A SAGRI ajudou ainda na mobilização e na orientação de uma oficina estadual que organizou as oficinas territoriais através da Secretaria Executiva (SAGRI/MDA). A SAGRI fornece contrapartida de 10% aos projetos territoriais.

4.2.2.4 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

O INCRA é uma autarquia federal criada pelo Decreto n. 1.110, de 9 de julho de 1970 com a missão prioritária de realizar a Reforma Agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 29 Superintendências Nacionais. No Pará, local de diversos conflitos agrários, sua atuação teve maior efetividade nas décadas de 1970 e 1980 com os processos de colonização dirigida pelo governo federal.

Segundo o MDA (2005), nesta gestão o INCRA incorpora entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial. O objetivo é implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do País e fomentar a integração espacial dos projetos. Outra tarefa importante no trabalho da autarquia é o equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infra-estrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de 5 mil assentamentos existentes no país.

Em Santarém, sua atuação recente, ficou marcada por denúncias de um esquema de grilagem de terras públicas no oeste do Pará, que partia da superintendência estadual, mas, com vinculação na sede de Santarém. Com isso a Polícia Federal deflagrou a 'Operação Faroeste'. Foram cumpridos até 18 mandados de prisão temporária à época. Dos presos, oito eram servidores do INCRA no Pará, inclusive o superintendente do órgão no estado. Os presos são acusados de crimes contra a ordem tributária, corrupção ativa e passiva, grilagem de terras (Lei 4947/66) e formação de quadrilha.

Este processo ao que parece desestabilizou o INCRA/Santarém durante algum tempo e foi necessário tomar algumas medidas institucionais, para garantir seu funcionamento. Para isso o INCRA/Santarém ganhou novo espaço no organograma. Deixou de ser gerência regional, subordinada ao INCRA/Belém, e, degrau acima, ganhou o *status* de superintendência, ficando subordinado diretamente a Brasília.

4.2.2.5 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA

A atuação do IBAMA em Santarém está marcada por inúmeras mudanças na sua gerência regional. Essas mudanças ocorrem em função da grande pressão política, principalmente, dos grupos madeireiros que exploram a região. Sua atuação está voltada para a tentativa de regulação das atividades extrativistas e predatórias como a exploração madeireira sem controle, invasão de unidades de conservação, desmatamento ilegal, queimadas e destruição de castanhais nativos, entre outros. Em função da extensão de área que o IBAMA/Santarém precisa cobrir, sua estrutura organizacional se volta completamente para essas ações.

4.3 A EXPERIÊNCIA DO CMDR EM SANTARÉM

4.3.1 A Execução da Política

Como já foi dito o CMDRS deveria ser formado por representações/instituições de agricultores familiares, e por outras instituições que atuam no município. Pelo menos 50% de seus membros deveriam ser agricultores familiares. E o CMDRS teria por finalidade analisar e aprovar o PMDRS, sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais,

promover articulações para implementação do Plano, e auxiliar no acompanhamento e fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos. O Conselho seria um fórum permanente de debate dos interesses dos agricultores familiares.

As atividades do CMDRS em Santarém começaram informalmente em 1997. Apesar de ter sido definido um cronograma de reuniões, quase sempre não houve *quorum* para a realização das mesmas. O objetivo inicial do CMDRS era identificar as prioridades de investimento em infra-estrutura rural nas diversas regiões do município. O CMDRS tinha o papel de definir um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - PMDRS para ser executado posteriormente.

Durante o período de 1997 até 2001, o Conselho praticamente não funcionou, pois houve apenas algumas reuniões irregulares, mas sem deliberar sobre a aplicação dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura. Neste período, não se conseguiu elaborar um PMDR e oficializar o funcionamento do CMDRS, junto ao MDA.

Então, o CMDRS em Santarém somente foi criado oficialmente, em 2001, através de um projeto lei enviado pelo então prefeito Joaquim de Lira Maia (PFL) e aprovado pela câmara de vereadores, pois como já visto, sua criação era exigência do MDA, para liberação de repasses do PRONAF Infra-Estrutura. Segundo um vereador entrevistado (2005) “de 2001 até meados de 2002 houve reuniões do CMDRS em Santarém”.

Infelizmente, não tivemos acesso às atas de reuniões do Conselho, apesar dos pedidos à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, inclusive de caráter formal, como consta no **ANEXO A**, e várias idas a até a sede da SEMAB em Santarém, com intuito de solicitar pessoalmente ao Secretário e entrevistá-lo, mas sempre esbarrando na falta de disponibilidade do mesmo. Ao que tudo parece não existe boa vontade de tornar público as ações desenvolvidas pelo CMDRS, então, mas do que nunca cabe aqui uma investigação, junto aos atores que participaram ou estiveram envolvidos com essa experiência. Segundo representante da atual gestão municipal (2005) “muitos arquivos, inclusive relacionados ao CMDRS foram apagados e extraviados na mudança e transição de governo municipal”. Isso ocorreu em várias secretarias municipais na passagem do mandato municipal de 2004. Talvez com o objetivo de ocultar informações e ao mesmo tempo dificultar o trabalho da nova gestão, com o extravio dos bancos de dados municipais.

Existe um documento denominado de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS/Santarém, mas segundo os conselheiros entrevistados não foi construído com a participação dos agricultores familiares dentro da institucionalidade do CMDRS. Foi elaborado pelos técnicos do executivo municipal e apresenta na primeira parte

uma caracterização geral do município de Santarém como se fosse um diagnóstico técnico de vários setores econômicos, educação, infra-estrutura, poder público (agências), capacidade instalada, etc. A segunda parte do plano tem características de projeto de viabilização econômica e apresenta como resultado o resgate do potencial agrícola do município e do turismo.

Para alcançar os objetivos do programa o PMDRS teria que ser construído de forma participativa e dar conta de todos os aspectos do desenvolvimento rural, meio ambiente, educação, agrícola, etc., da realidade da várzea e do planalto e dos ribeirinhos a partir do reconhecimento de cada cultura, de cada costume, de cada potencial econômico das várias regiões que compõe o município de Santarém.

4.3.2 Quem Decidia as Ações?

Os CMDRS's eram espaços fundamentais para a participação social nas decisões do PRONAF Infra-Estrutura. E como já vimos no primeiro capítulo os documentos do PRONAF definem como pré-condição para o bom funcionamento do conselho, a participação paritária entre os agricultores familiares e poder público[29].

É importante ressaltar que no caso do PRONAF Infra-estrutura todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que a decisão final do destino dos recursos era do gestor municipal. Ainda mais, os recursos eram centralizados pela prefeitura e os outros conselheiros não tinham acesso às informações do valor contratado junto ao Governo Federal (MDA). Ou seja, o poder público municipal, em nome do secretário municipal de agricultura e abastecimento, e do próprio prefeito deliberava nas palavras de um conselheiro (2005), "em portas fechadas, em seus gabinetes, qual o critério seria utilizado para a alocação de recursos".

Havia com a constante falta de *quorum* nas reuniões do CMDRS, uma crescente desmotivação dos representantes dos trabalhadores rurais, especialmente aqueles ligados às organizações voltadas à produção familiar no município (APRUSSAN, STR, Associação de Produtores). Estes conselheiros, em geral, precisavam se deslocar das áreas rurais, onde trabalham e/ou residem, para a sede do município, percurso que dependendo da situação pode durar até dois dias de barco.

Um dos problemas mais evidentes segundo os agricultores, era a falta de paridade entre atores governamentais (prefeitura, assistência técnica, agências financiadoras, etc.) e os agricultores familiares. Com isso, a participação dos agricultores nas reuniões do CMDRS foi

sempre inferior aos dos atores governamentais, criando uma crescente desmotivação e esvaziamento do Conselho. Para Marques (2003) no caso da constituição do CMDRS, a paridade se associa essencialmente na divisão dos assentos disponíveis. Segundo os conselheiros entrevistados, o Conselho tinha no total, 14 conselheiros, e era assim composto:

1- Instituições Federais: Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC[30] e IBAMA;

2- Agências Estaduais de Assistência Técnica: EMATER e SAGRI;

3- Agências Financiadoras: Banco da Amazônia e Banco do Brasil

4- Organizações dos Trabalhadores Rurais: STR/Santarém, Associação dos Pequenos produtores Rurais de Santarém – APRUSSAN;

5- Colônia de Pescadores: Z-20;

6- Reserva Extrativista: RESEX/Tapajós-Arapiuns;

7- Sindicato Rural de Santarém – SIRSAN (sindicato dos grandes agricultores e pecuaristas);

8- Câmara Municipal;

9- INCRA; e

10- SEMAB.

O poder público municipal foi apontado como responsável direto pelo 'esvaziamento' do Conselho, pois cumpria um papel desmobilizador, se ausentando de reuniões pré-marcadas, e quando estavam presentes não imprimiam objetividade nos encaminhamentos das reuniões. Assim, os objetivos iniciais, em grande medida, não foram cumpridos. Com isso as entidades representativas dos trabalhadores foram sacrificadas, pois geralmente se deslocavam das áreas rurais, percorrendo grandes distâncias e não tinham o retorno esperado. O representante da colônia de pescadores Z-20 (2005), afirma que

> As propostas levadas ao conselho e que representavam as reivindicações dos pescadores do município eram sempre rechaçadas pelo poder municipal. Isso se deve ao fato de haver clara disputa de projetos a serem desenvolvidos no meio rural, entre prefeitura e as organizações da classe trabalhadora rural.

Apesar de ter beneficiado um bom número de moradores da área rural do município, os micro-sistemas de água, são um exemplo de projeto implementado de 'cima para baixo'

[29] Para uma discussão sobre paridade nos CMDR ver Marques (2004).

com um viés claramente clientelístico, e sem a devida discussão na arena do CMDR. Estes micro-sistemas foram usados mais tarde no balanço do governo municipal como uma ação inovadora do próprio governo. Neste caso, segundo um conselheiro o recurso utilizado foi proveniente do PRONAF Infra-Estrutura.

O grupo formado pelas entidades não-governamentais (STR, APRUSAN, Z-20) afirmam que se esforçaram, mas não houve articulação entre elas, para uma participação efetiva que conduzisse o CMDRS a uma gestão social democrática e com resultados.

É importante mencionar que a prefeitura (do mandato passado) defendia a participação no CMDRS do sindicato patronal dos grandes agricultores (SIRSAN), o que contraria a natureza do Conselho, que deveria ser voltada para ações de fortalecimento da agricultura familiar.

4.3.3 Atuação do Atores Sociais

O CMDRS deveria ser um instrumento que poderia contribuir para a transparência, e à democratização das instâncias locais de poder. Mas, pode também ser mais um espaço para manipulação, de dependência dos agricultores familiares em relação ao executivo municipal ou aos técnicos extensionistas. Para Neves (2001) a dependência é uma característica fundamental da sociedade brasileira, é o clientelismo político se fazendo presente nas estruturas de poder criadas com objetivos contrários a isso.

Uma das dificuldades apontadas pelos entrevistados se refere ao fato do executivo municipal ‘atropelar as atividades desenvolvidas no CMDR’ procurando colocar a institucionalidade e suas decisões à serviço de seus interesses políticos, ou seja, o funcionamento do CMDRS estava condicionado aos desenvolvimentos de ações que trouxessem ´ganhos políticos` para a administração municipal.

Os representantes da agricultura e produção familiar, convocados a participar desde o início, foram apontados pelos atores governamentais entrevistados, como participativos e preocupados com o estado de desenvolvimento rural do município. Segundo estes informantes, os trabalhadores e suas entidades sempre procuravam buscar alternativas e apresentar propostas, mas não encontravam contra partida institucional e política através do CMDR. Na fala de um técnico da EMATER (2005):

[30] A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC, é um órgão do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, atua em seis estados do Brasil: Bahia, Espírito Santo, Pará, Amazonas, Rondônia e Mato Grosso.

> A Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Santarém – APRUSSAN e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR/Santarém tiveram um papel de destaque, mas foram perdendo força com a inatividade e a falta de resultados concretos.

Os atores não-governamentais e o representante da EMATER (2005) disseram que se houvesse um compromisso político do executivo municipal, seria possível articular a estrutura já efetiva de agências governamentais com o funcionamento do Conselho. Pois apesar de insuficiente, já existe no município um conjunto de entidades como as de assistência técnica, de crédito, meio ambiente, INCRA e organizações da classe trabalhadora rural, capazes de elaborar projetos conjuntos, a partir de articulação institucional e projetos de desenvolvimento rural compatíveis com as necessidades da agricultura familiar santarena.

Também foi apontada por um representante dos pequenos produtores (2005), a falta de articulação entre as entidades representativas dos agricultores familiares, para a elaboração conjunta de propostas a ser incorporados no PMDR e que atendessem às necessidades comuns. Mas, cada entidade participava por contra própria, desencadeando certa concorrência entre as mesmas. O representante do STR (2005) informou que as reuniões do Conselho, eram marcadas pela participação hegemônica dos atores governamentais como técnicos de extensão rural e prefeitura, na figura do Secretário de Agricultura e Abastecimento. Em contrapartida a sociedade civil ficava numa posição passiva, por não se articular e unir forças para intervir na arena criada. Até porque os debates giravam em grande parte, sobre as questões técnicas de elaboração do PMDR. Na verdade a atuação e postura dos técnicos e do executivo municipal, provocava a exclusão dos atores não governamentais, em função do desnivelamento de preparação e capacidade de pensar tecnicamente os projetos. Isso gerou desgaste na participação dos agricultores e de seus representantes.

4.3.4 Avaliação dos Resultados

A experiência do CMDR e do PRONAF trouxe como conseqüência positiva a organização de algumas comunidades, através de grupos de produtores e associações. Segundo o representante da EMATER, durante o período de funcionamento do CMDR (até 2002), foram utilizados recursos para a construção de micro-sistemas de água e eletrificação rural. Para isso, foram definidas como áreas prioritárias para investimentos: aquelas que cultivavam café, pois existia ao que parece cumplicidade institucional entre o CMDRS, na figura de seu presidente, secretário municipal de agricultura, e o BASA que destinava linhas de financiamentos para este tipo de atividade através do FNO-especial.

Para a desarticulação do CMDRS foi apontado que não existiam ações e encaminhamentos práticos, além da falta de regularidade nas reuniões. O CMDRS, depois do período inicial, ficou desativado e foi retomado em 2001. O funcionamento do Conselho foi precário durante o mandato de Lira Maia, e no governo atual ainda não foi retomado.

Fica como um sentimento geral para os representantes não governamentais (STR, APRUSSAN e Z-20), que ao invés de facilitar a alocação de recursos, a institucionalidade do conselho, se transformou em mais uma burocracia que entrava o uso de dinheiro público.

Para o representante do STR (2005), o CMDR foi inoperante porque o executivo municipal, no período em questão, nunca pensou e elaborou projetos de política pública voltados à agricultura familiar, muito pelo contrário, o projeto que posto em prática pela prefeitura buscava desenvolver no município a cultura de grãos em larga escala, ou seja, implantar na cidade e nos municípios de seu entorno, especialmente o agronegócio da soja. Para Marques (2003, p. 76) "a representação do poder executivo no interior dos conselhos permite analisar o funcionamento da máquina administrativa municipal, instrumento maior das práticas clientelísticas". O CMDRS deveria tencionar uma mudança na organização na estrutura decisão em nível municipal. Mas ainda, para Marques (2003) não se pode negligenciar a existência de uma hierarquia de tradição piramidal e patrimonialista do poder no Brasil.

Além disso, para o representante do STR (2005), além disso, o executivo municipal não se empenhava na convocatória dos conselheiros para as reuniões, e isto era feito segundo o informante "para esvaziar o CMDRS [...] o grupo da prefeitura não tinha interesse político na consolidação do CMDRS".

Ao que tudo indica a prefeitura não concebia o conselho enquanto arena democrática e inovadora, redistribuidora do poder local, pois este novo conceito ameaçava de alguma forma o poder e as práticas clientelísticas do prefeito e do seu grupo político. A maioria dos conselheiros não teve acesso às decisões e informações sobre a alocação de recursos do PRONAF Infra-estrutura no período de funcionamento do CMDRS. O que depõe contra princípios básicos de funcionamento do Conselho, ou seja, a transparência e a gestão democrática e participativa dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura.

Em uma avaliação geral dos atores entrevistados, se o CMDRS tivesse tido uma gestão mais democrática e transparente, poderia ter cumprido um papel histórico importante e poderia inovar na forma de administrar recursos de políticas voltadas à agricultura familiar. Em vez disso, o que se viu foi uma tentativa do executivo municipal de exercer seu poder unilateralmente, conduzindo o Conselho de encontro a seus interesses políticos. Uma crítica

unânime foi feita em função da presidência do Conselho ficar nas mãos do Secretário Municipal de Agricultura, que era claramente comprometido com o projeto dos agronegócio em Santarém.

O que marcou os oito anos de mandato do antigo prefeito foi certa necessidade de utilizar parte significativa das áreas rurais com a cultura agrícola dos grãos em grande escala (arroz, milho e principalmente a soja). E apesar da atividade do agronegócio sojicultor no Pará ser impulsionada por políticas macroeconômicas e de comércio exterior, articulada com políticas setoriais de crédito, além da assistência técnica especializada e pesquisa agropecuária, em nível municipal houve receptividade formal e apoio político da prefeitura à implantação de empresas graneleiras, criando condições para instauração do porto privado para escoamento.

Esse processo começou em 1998, quando a prefeitura de Santarém encomendou um levantamento do potencial agrícola do município. Descobriu que era grande e foi até Mato Grosso divulgar os resultados. A cidade tem entre 500 mil e 600 mil hectares de floresta já modificada pelo homem (antropizadas), que podem ser usados para a agricultura de grão como soja e arroz. Ou seja, esse avanço do agronegócio da soja no município de Santarém-Pa, se deve em grande parte ao papel exercido pelo executivo municipal.

A agricultura familiar ficou neste processo secundarizada, pois neste mesmo período a prefeitura de Santarém articulava a vinda de plantadores de soja vindos do Mato Grosso e a instalação do porto graneleiro da CARGILL S.A. Segundo o representante do STR (2005):

> Vendeu-se a idéia que no município e em seu entorno, existem quinhentos mil hectares de áreas alteradas, propícias[31] à cultura da soja. Mas sem nenhum momento esta discussão do 'projeto' da soja foi pauta de reunião no CMDR, portanto não houve diálogo a esse respeito com a sociedade civil em Santarém.

O governo municipal ao que tudo indica pouco se esforçou para tornar o CMDRS uma arena democrática para o exercício do poder local. Além do mais, as prefeituras de cidades localizadas no interior do Pará, como Santarém, apresentam como característica o fato de serem pouco afeitas ao controle político da câmara dos vereadores. Estas acabam sendo controladas politicamente pelo prefeito através de favores (Marques, 2003).

Por fim, é necessário ressaltar que para esse estudo, foi pensada como estratégico, o depoimento dos representantes do executivo municipal da administração passada (Governo Lira Maia), período de 'funcionamento' do CMDRS, para podermos confrontar os diferentes

[31] Neste mesmo período a EMBRAPA realizava pesquisas, com o objetivo de provar o potencial da região de Santarém para o cultivo da soja.

depoimentos. Infelizmente por razões não especificadas seus representantes não concederam entrevistas à nossa pesquisa.

4.3.5 A Reativação do CMDRS

A reativação do CMDRS e do PMDRS começa a ser discutida pela SEMAB. A primeira reunião aconteceu no dia 26/09/2005, a pedido do vice-prefeito e secretário de Agricultura e Abastecimento Delano Riker, e contou com a presença de representantes de diversos setores da sociedade civil organizada, como presidentes de sindicatos, de associações, de órgãos públicos, do governo municipal, e, especialmente, de pessoas ligadas ao setor rural e que já eram membros do Conselho.

A reativação do Conselho e do PMDR se deve, segundo Delano, ao interesse do atual governo municipal em promover o desenvolvimento do setor rural de Santarém. Para isso, foram criadas duas novas divisões dentro da SEMAB: a Divisão de Agricultura Familiar e a Divisão de Pesca (GAZETA DE SANTARÉM, 2005).

Como já visto, o CMDRS foi criado em 2001, como requisito para que Santarém ficasse apta a receber financiamento através do PRONAF. Iniciou, mas logo perdeu força, sendo desativado. Com a criação dessas duas novas Divisões (a de Pesca e a de Agricultura Familiar) na SEMAB, fez-se ainda mais necessário retomar a discussão para a reativação do Conselho, com a finalidade de traçar diretrizes que venham beneficiar o setor rural do município.

Os membros do Conselho acreditam que, para que a entidade seja reativada, é preciso que ela passe por uma reestruturação completa, já que, segundo eles, o Plano possui algumas falhas em sua estrutura. Além disso, o vice-prefeito acredita que o Conselho precisa ser enxugado e que os seus novos membros tenham responsabilidade e representatividade para levar adiante o objetivo de valorizar e alavancar o setor rural. Delano Riker acrescentou que o governo municipal também vai traçar um Plano de Desenvolvimento Rural à parte, para o município, englobando, especialmente, a agricultura familiar, mas que envolverá também o desenvolvimento rural em todos os seus aspectos (GAZETA DE SANTARÉM, 2005).

4.4 IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PARÁ

A política de desenvolvimento territorial da SDT vem sendo traçada e articulada no Pará com o Governo do Estado, por meio da Secretaria Executiva de Agricultura (Sagri), em parceria com as prefeituras municipais, sociedade civil organizada e outras instituições ligadas ao meio rural. Mas isso faz parte de uma estratégia nacional da SDT para penetrar nos Estados, estabelecendo certa articulação com esta esfera de poder estadual.

> Um instrumento muito utilizado no início do programa, mas ainda utilizado hoje em dia, foi o que a gente chamou de primeiro ciclo de oficinas estaduais, que era para mobilização. Ou seja, se faz uma atividade estadual, chamando os atores estaduais e se apresenta o programa, os seus objetivos, um pouco de mobilização, informação e sensibilização para o envolvimento no programa. A partir daí se faz um planejamento de como você chega no território. Então se faz uma agenda e se repete a mesma estratégia utilizada no Estado (ENTREVISTA SDT/BRASÍLIA, 2005).

O Pará já tem cinco territórios aprovados pelo MDA e em fase de implantação: Sul, Sudeste, Nordeste, Baixo-Amazonas e Transamazônica. Em 2004 foram destinados a estes territórios R$ 2,8 milhões e em 2005, R$ 1,6 milhões, sendo 10% contrapartida do governo estadual (MDA, 2005). Vejamos os territórios aprovados em 05/08/2003 no Pará:

- **BAIXO AMAZONAS:** Alenquer, Belterra, Curuá, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém.
- **NORDESTE PARAENSE:** Aurora do Pará, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Santa Luzia do Pará, São Domingos do Capim, São Miguel do Guamá, Ulianópolis;
- **SUDESTE PARAENSE:** Eldorado dos Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Parauapebas, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia;
- **SUL DO PARÁ:** Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Pau Darco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia;
- **TRANSAMAZÔNICA:** Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Rurópolis, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu.

O CEDRS[32], presidido pelo secretário executivo de agricultura do estado, Wandenkolk Gonçalves, aprovou recentemente a criação de três novos territórios no Pará.

Os três novos territórios criados pelo CEDRS são: Marajó, com 16 municípios, Baixo Tocantins, com nove municípios, e BR-163 (Cuiabá - Santarém) região Oeste do Pará, com 6 municípios:

- **MARAJÓ:** Portel, Bagre, Gurupá, Melgaço, Curralinho, Anajás, Afuá, Breves, São Sebastião da Boa Vista, Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari e Soure.

A ilha do Marajó é considerada de grande potencial turístico, por ser a maior ilha fluvial do mundo. O ecossistema do Marajó é constituído de florestas de terra firme, campos e várzeas distribuídas ao longo das bacias dos rios Paracauari, Arari e Furo Grande de Breves. O domínio da economia está na agricultura, extrativismo, pesca, turismo e pecuária.

- **BAIXO TOCANTINS:** Abaetetuba, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju e Oeiras do Pará.

A degradação do solo da região do Baixo Tocantins justifica a baixa produtividade econômica que resulta na insuficiência da renda familiar. Na economia predomina a agricultura, com bom potencial para o ecoturismo.

- **BR-163 (Cuiabá - Santarém):** Itaituba, Rurópolis, Jacareacanga, Novo Progresso, Placas e Trairão, e a área distrital Castelo de Sonhos, que pertence a Altamira.

As áreas da região da BR-163 são consideradas as últimas fronteiras de florestas primárias do Pará com ecossistema formado por florestas de terra firme que se estendem ao

[32] O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, é um órgão colegiado que tem por finalidade deliberar sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – PEDRS. Dentre as diversas atribuições do CEDRS estão as de propor, articular e adequar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável; aprovar e compatibilizar da programação físico-financeira anual dos Programas que integram o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e ainda, acompanhar as ações dos CMDRS; dar subsídios ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS na elaboração das propostas anuais de alocação de recursos do PRONAF, Crédito Fundiário, Programa Nacional da Reforma Agrária.

longo das bacias dos rios Tapajós e Xingú. A economia desta região está pautada na agricultura e extrativismo.

De acordo com os estudos e levantamentos econômicos realizados pelas comissões técnicas institucionais (MDA, 2005), esses territórios vem sendo afetados pelas atividades de exploração florestal, pecuária, agricultura, pesca e a mineração resultando no aumento do desmatamento e das queimadas acidentais, perda da biodiversidade, contaminação das águas superficiais por mercúrio, assoreamento dos rios e erosão dos solos, problemas diretamente ligados à questão social.

A infra-estrutura existente nesses municípios é muito precária resultando em graves problemas sociais e atraso econômico, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional, decorrentes da falta de ação governamental.

O estudo sobre os novos territórios aprovados pelo CEDRS será encaminhado à SDT/MDA, para análise e estudo de toda a documentação. Se aprovados também pelo MDA, os territórios do Marajó, Baixo Amazonas e da BR-163 já serão incluídos na programação orçamentária para 2006.

Um dos fatores mais importantes da política dos territórios rurais está no fato dela não ficar apenas na esfera estadual, mas conseguir descer a uma esfera regional/local. Fazendo com que o MDA, através da SDT consiga estabelecer relações diretas em nível local com as organizações envolvidas no programa. Essa relação se dá institucionalmente através de consultores territoriais contratados pela SDT, que fazem o acompanhamento e monitoramento da dinâmica *in loco.* Mas por outro lado isso gera disputas e conflitos. Pois existe certa tradição nas políticas públicas de obedecer ao pacto federativo, ou seja, as políticas teriam que passar pelas esferas federal, estadual e municipal. No caso do desenvolvimento territorial SDT/MDA, se estabelecem parcerias com os estados e municípios, mas o programa tem plena autonomia para atuar sem a concordância dessas esferas políticas.

4.4.1 Implantação do Território do Baixo Amazonas em Santarém – PA

4.4.1.1 O Funcionamento das Novas Arenas: CIAT e Oficinas Territoriais

Os trabalhos da Política de Desenvolvimento Territorial tiveram início no território do Baixo Amazonas no segundo semestre 2003. Como Santarém é cidade pólo da região, praticamente todas as reuniões da CIAT e oficinas territoriais foram e são realizadas nesta cidade. Em 2003, foi realizada a I Oficina Territorial, com o objetivo de apresentar as

linhas gerais da política. Além disso, neste mesmo ano foi realizado um debate sobre as diferenças de enfoque territorial e municipal.

Em 2004, foram realizadas nove atividades relativas à política territorial que está sendo analisada. A primeira reunião foi para tratar de definições de Projetos Territoriais, a segunda foi realizada em Belém - Oficina Estadual - onde congregou representantes dos cinco territórios do estado do Pará, até aquele momento.

A II Oficina Territorial tratou de discutir o alinhamento conceitual de políticas públicas. Foi feito ainda uma visita, juntamente com representantes da Caixa Econômica Federal - CEF a áreas potenciais para projetos territoriais. Uma quinta e importante atividade foi realizada em 2004, tratava-se da III Oficina Territorial, que tratou da gestão e planejamento da Política Territorial, e ainda foi definida a composição da CIAT. Logo em seguida foi realizada a primeira reunião da CIAT.

A criação da CIAT deve ser provisória, até sua transformação em entidade com personalidade jurídica. A CIAT vai coordenar e articular as ações sociais do território com vista à construção coletiva do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável em seus diversos ciclos, assim como selecionar os projetos a serem implementados a cada fase do programa. A contratação de um articulador territorial, junto ao Núcleo Técnico foi outra discussão da oficina.

Ainda em 2004, foi realizada uma reunião para analisar os projetos territoriais. Uma reunião do plenário da câmara técnica do PRONAF, também tratou de assuntos da política dos territórios. Como última atividade de 2004 foi realizada a IV Oficina Territorial, onde foi discutida a temática “Concepção Básica de Desenvolvimento Territorial”.

No mês de Abril de 2005, foi realizada a V Oficina Territorial que tratou da temática “Gestão Social: Monitoramento e Avaliação” - que pode ser visto no **ANEXO D** - durante dois dias, para esclarecimentos sobre a forma de gestão social, sobre a institucionalidade do território (CIAT), o planejamento estratégico, a forma de monitoramento e a avaliação da ação política, e dos arranjos institucionais necessários à consolidação do programa.

Nesta Oficina, houve espaço para uma recomposição no núcleo diretivo do programa, que estava sob comando da SAGRI, na coordenação e do SIRSAN (sindicato patronal) na articulação da CIAT. O que contrariava uma determinação nacional de ter na coordenação, representantes dos agricultores familiares. Foi feita ainda uma discussão da aplicação de recursos na ordem de R$ 600 mil do PRONAF Infra-Estrutura para 2005. A composição da CIAT ficou assim com 39 representantes:

- Associação dos Estivadores de Santarém. - AES
- Associação Estadual dos Técnicos Agrícolas do Pará - AETA
- Associação dos Municípios da Calha Norte - AMUCAM
- Associação dos Municípios da Transamazônica e Santarém - AMUT
- Associação das Organizações de Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas - AOMT-BAM
- Associação para o Progresso das Comunicações APC
- Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Baixo Amazonas - ARCAFAR – BAM
- Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná - ARQMO
- Banco da Amazônia - BASA
- Banco do Brasil - BB
- Banco do Estado do Pará - BANPARÁ
- Caixa Econômica Federal - CEF
- Centro de Apoio aos Projetos de Ação Comunitária - CEAPAC
- Centro de Estudo, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas - CEFET-BAM
- Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC
- Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Agricultura - CESMAG
- Delegacia Federal de Agricultura - DFA
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
- Federação da Agricultura do Estado do Pará/Sindicato Rural de Santarém- FAEPA/SIRSAN
- Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAGRI
- Faculdades Integradas do Tapajós - FIT
- Fórum da Produção Familiar
- Fundação Estadual da Criança e do Adolescente - FUNDAC
- Grupo Consciência Indígena - GCI
- Grupo de Trabalho da Amazônia - GTA
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

- Instituto Esperança de Ensino Superior - IESPES
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
- Movimento dos Pescadores do Oeste do Pará e do Amazonas - MOPEBAM
- Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Pará - SAGRI
- Assessoria Técnico Psico-Pedagógica à Sociedade de Estudos e Aproveitamento dos Recursos da Amazônia - SEARA
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI
- Universidade do Estado do Pará - UEPA
- Universidade Federal do Pará - UFPA
- Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA

Neste mesmo encontro foi revisto a composição do núcleo diretivo da CIAT, que contava com a SAGRI na Coordenação e do SIRSAN na articulação.

Ainda em 2005, aconteceram três oficinas chamadas de nivelamento das informações territoriais para esclarecimento sobre o programa e a realidade sócio-econômica da região. Estas oficinas duraram de dois a três dias.

A seguir temos a nova composição que em 2005 coordenou os trabalhos do núcleo diretivo e do núcleo técnico, contando com 14 representantes, e com paridade de 06 Instituições Governamentais e 08 Não-Governamentais:

- Atores governamentais: INCRA, SAGRI, IBAMA, AMUT, AMUCAM, EMATER;
- Atores não-governamentais: FETAGRI, Fórum da Produção Familiar, CEFET-BAM, ARQMO, GCI, STR de Juruti, STTR de Santarém, STTR de Monte Alegre.
- Coordenação do Núcleo Diretivo: Fórum da Agricultura Familiar

O núcleo diretivo da CIAT com 21 representantes, se apresenta como institucionalidade de caráter político, e tem a função de coordenar e articular os atores sociais nos territórios, com vistas à construção de projetos territoriais e do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. A seguir o ND do Baixo Amazonas:

- EMPRABA, UFRA, ADEPARÁ, ULBRA, UFPA, SAGRI, FIT, IESPES, EMATER, CEPLAC, IBAMA, SENAR, SEBRAE, CEAPAC, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BANPARÁ, DFA, INDRA, ARCAFAR.

Em uma outra reunião da CIAT, foi feita mais uma recomposição na coordenação do núcleo diretivo e na articulação do programa, ou seja, a FETAGRI seção regional do Baixo Amazonas passa a coordenar o ND e o representante do Fórum da Agricultura Familiar, assume a articulação. É ampliada a composição da plenária da CIAT, que passa a ser composto assim com 55 representantes:

EMBRAPA	ARQMO
EMATER	CEAPAC
IBAMA	GCI
INCRA	CEFET-BAM
AMUT	STTR de Santarém
UFPA	STTR de Alenquer
SAGRI	STTR de Curuá
BANCO DAAMAZÔNIA	STTR de Juruti
BANCO DO BRASIL	STTR de Óbidos
UM REPRES. DE FACULDADES PARTCULARES	STTR de Oriximiná
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	STTR de Prainha
FAEPA/SIRSAN	STTR de Momte Alegre
UFRA	STTR de Belterra
CESMAG – Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Agricultura	Nhemboé
CEPLAC	FUNDAC
AMUCAM	AETA
Prefeitura de Santarém	Colônia de Pescadores de Santarém – Z20
Prefeitura de Alenquer	Colônia de Pescadores de Alenquer – Z28
Prefeitura de Curuá	Colônia de Pescadores de Curuá
Prefeitura de Juruti	Colônia de Pescadores de Juruti– Z42
Prefeitura de Óbidos	Colônia de Pescadores de Óbidos– Z19
Prefeitura Oriximiná	Colônia de Pescadores de Oriximiná– Z41
Prefeitura de Prainha	Colônia de Pescadores de Prainha– Z31
Prefeitura de Monte Alegre	Colônia de Pescadores de Momte Alegre– Z11
Prefeitura de Belterra	Colônia de Pescadores de Belterra
ARCAFAR Regional	FETAGRI

Essa composição corrige algumas injustiças e demonstra que no ano de 2005, com uma nova coordenação, a CIAT passa a funcionar com maior participação de entidades representativas dos trabalhadores em regime familiar, e se desfaz a confusão que era cometida em 'misturar' câmara técnica do PRONAF e a CIAT. Pois foi outro fato que marcou o processo de implantação do programa Territorial a confusão criada em torno da câmara técnica do PRONAF. Em 2002 foi criada esta câmara no Oeste do Pará. Em 2003/2004 surge a idéia da CIAT. Num primeiro momento, muitas entidades criaram confusão sobre o papel das Câmaras Técnicas e da CIAT. Hoje ainda existe a Câmara Técnica e nela se discute algumas ações do território.

No início da implementação da política territorial os trabalhadores rurais e outros representantes da agricultura familiar não estavam representados na escolha da coordenação e da articulação da CIAT. A FETAGRI enviou uma carta ao delegado do MDA no estado do Pará, fazendo esclarecimentos e reivindicando mudanças, pois a SAGRI coordenava a CIAT e o SIRSAN, sindicato patronal estava na articulação, de 2003 até abril de 2005. As reuniões eram feitas conjuntamente e algumas forças políticas que passaram a compor essa instância não representavam a agricultura familiar.

Nos dias 02 e 03 de Agosto de 2005, foi realizada a 'Oficina de Estudo de Dinamização da Economia Territorial do Baixo Amazonas'. Esta Oficina tinha como objetivo principal apresentar um conjunto de dados agregados do Território do Baixo Amazonas, para que os atores presentes pudessem visualizar-lo como sistema Sócio-Produtivo integrador das potencialidades e das capacidades humanas da região do Baixo Amazonas.

A partir disso, se tinha como outros objetivos como identificar os principais eixos econômicos do Sistema Produtivo do Território; os principais setores econômicos e suas cadeias produtivas 'tradicionais e inovadoras'; apontar atividades que possam subsidiar a elaboração de projetos; contribuir para elaboração do PTDRS e contribuir para a dinamização da economia do território dentro da perspectiva de Desenvolvimento Sustentável apoiado pela SDT/MDA (FASE/SDT, 2005).

Para cumprir esta tarefa, foi contratada uma consultora técnica pela FASE para elaborar o estudo de "Dinamização da Economia Territorial". Esta profissional acompanha os consultores territoriais no Pará e no Amapá. Seu estudo busca demonstrar um arcabouço de informações agregadas do território. Essas informações são discutidas nas oficinas territoriais

e vão servir de base para a formatação dos projetos territoriais. Além disso, a consultora técnica irá fazer uma avaliação dos projetos e demandas para ter a possibilidade de corrigir os erros que venham a surgir nos projetos.

O programa Infra-estrutura e Serviços Territoriais disponibilizou certo volume de recursos em 2004: R$ 600.000,00, o mesmo de 2005. E as organizações locais ficaram incumbidas de elaborarem projetos. Isto foi feito, porém houve insuficiência de dados, que foram esclarecidos pelo agente financeiro implementador das ações (CEF). O resultado foi que até Agosto de 2005 não havia se implantado nenhum projeto que se vem discutindo desde esse período. Um dos problemas se deve ao fato das entidades locais não terem conhecimento técnico sobre o processo de elaboração dos projetos. Por exemplo, para construir uma obra utilizando esse recurso tem que ser em uma área de domínio público. Caso ela seja em área privada, tem que ser transformada em pública. Este tipo de informação não era do conhecimento dos atores locais em 2004. Só em 2005 com articuladores da SDT, as dúvidas de ordem técnica parecem estar sendo dirimidas.

Em 2004 foi apresentado e aprovado um projeto em parceria APRUSAM/SAGRI para a construção de uma cobertura para a feira do Aeroporto Velho (um terreno que mede 55 metros) que atende uma faixa de 300 produtores que comercializam no local, o custo do projeto ficou em R$ 270.000,00, mas ainda não foi executado. A justificativa dada pela CEF (agência de crédito responsável pela liberação do recurso) se deve, como dito anteriormente, a problemas técnicos no projeto, mais precisamente, com o projeto de engenharia. O representante da entidade acredita que “não foram liberados os recursos por problemas políticos e acabamos ficando quase dois anos nesse embrólio”. Foi aprovado projetos para a construção de casas familiares rurais e Tanques/Rede.

Inclusive no caso do projeto da APRUSAN, a SAGRI/Santarém, que coordenava a CIAT, foi acusada de não repassar a planta (projeto de engenharia civil), e de perder documentos do projeto elaborado pela APRUSAN na construção do galpão, para a nova coordenação (FETAGRI). Os projetos aprovados no ano de 2004 tiveram problemas na sua elaboração, especialmente nos seus objetivos e nas associações/entidades que vão geri-lo. A SAGRI é executora de alguns projetos em parceria com prefeitura municipal de Santarém, pois o consórcio inter-prefeituras não foi ainda legalizado.

Para completar o processo de execução, as ONG’s entram com a capacitação dos participantes institucionais do programa, pois é uma exigência do MDA que a capacitação seja feita por organismos não-governamentais e que elas tenham experiência na área. Como os projetos não estão sendo executados, não se pode fazer uma avaliação mais aprofundada.

A etapa é de aperfeiçoamento, buscando capacitação para trabalhar os projetos, junto ao órgão financeiro, principalmente na elaboração do projeto técnico, procurando resolver os problemas. No início (2003-2004) tinha-se que elaborar os projetos técnicos, mas não existiam recursos para pagar profissionais na sua elaboração, então ocorriam muitos erros, mas agora já existem recursos previstos para esta rubrica.

4.4.1.2 O Envolvimento dos Atores na Gestão do Território

Para termos uma visão mais ampla do envolvimento dos atores, confrontamos suas observações sobre o nível de envolvimento deles mesmos nas arenas instituídas pelo programa. Procuramos explorar as questões relacionadas à relevância política de fazer parte de uma inovação institucional, que disputas existiram pelos mecanismos de decisão institucionalizados e a avaliação da participação dos outros atores no desenvolvimento da fase de implantação da Política Territorial.

Uma das observações que mais foram levantadas, diziam respeito à dubiedade da atual gestão executiva municipal. Ao que tudo indica o poder público municipal se encontra um pouco dividido na tarefa de promover o desenvolvimento rural no município de Santarém, ao mesmo tempo apresenta pelo menos três instituições para tratar de possíveis intervenções de políticas municipais: a DAF/SEMAB; a recém criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, com projetos a serem desenvolvidos no na área de associativismo, fomento às atividades da Várzea e um projeto mais global, trabalhando com a idéia de Arranjos Produtivos Locais – APL; e o Orçamento Participativo com assembléias realizadas na zona rural. Por outro lado, a SEMAB, na figura do atual Secretário de Agricultura do município dá forte incentivo à agricultura em larga escala, à grande pecuária e ao agronegócio da soja. Na atuação do executivo municipal em relação à Política Territorial, muitas são as queixas de um envolvimento maior.

Para o representante de uma associação de pequenos produtores rurais (2005) a Secretaria de Agricultura Municipal:

> Não tem uma participação firme, seus representantes só ficam observando, isso, quando vão às reuniões, fica claro para os agricultores que a prefeitura não tem compromisso e nem projeto para a agricultura familiar.

Mas, para o representante da FETAGRI (2005) a atual administração se mostra mais sensível com o desenvolvimento rural dos agricultores familiares:

> Isso é mostrado na criação da divisão de agricultura familiar (DAF). Coordenada por um ex-dirigente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém (Livaldo Sarmento). Existe o interesse da Prefeitura de fortalecer as casas familiares rurais, um projeto de educação utilizando a metodologia da 'alternância', uma experiência vinda da França.

O representante dessa mesma entidade diz que os outros órgãos governamentais que realmente assumiram compromisso com a política são a SAGRI e EMATER. Valeu ainda um destaque para a participação de ONG's que "tem propostas exemplares para as políticas". Para este mesmo representante as entidades da sociedade civil (STR, Associações, ONG's, etc.) estão presentes e estão sendo responsáveis pelas mudanças na estrutura organizativa do CIAT, na ocupação de cargos diretivos importantes.

Segundo o representante da ONG (2005), responsável pela capacitação do programa, os executivos municipais "não têm capacidade técnica e administrativa para uma participação ativa na política, ou seja, não entendem e não sabem como se organizar para buscar recursos junto ao MDA". O representante da DAF/SEMAB tem clareza da responsabilidade do executivo municipal na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural. Como este plano é uma ação recente, só agora a prefeitura está tomando ciência.

Em Santarém o envolvimento das entidades não-governamentais é um pouco mais facilitado, pelo fato das reuniões territoriais serem realizadas na sede do município. Ainda contando com o fato que as entidades locais, possuírem uma infra-estrutura diferenciada para sua mobilização em relação ao programa. Para o representante da FETAGRI quem mais participa são os representantes dos trabalhadores rurais, assistência técnica e agências financiadoras (BASA, CEF e Banco do Brasil). O Banco do Estado do Pará foi convidado mais nunca se mostrou interessado.

Existem ONG's com importante atuação na região como CEAPAC, Saúde e Alegria, IPAM e FUNDAC. Mas, cada uma procura atuar de forma isolada, para o mesmo público (agricultores familiares), sem articulação e até com certa concorrência ao invés de parcerias. O Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS e a Associação Cooperativa dos Pescadores e Seringueiros – ACOSPER, ligados a comercialização da produção familiar não estão vindo às reuniões. Nenhuma entidade local/regional se opõe à implementação da política. Porém, segundo os representantes entrevistados o IBAMA é o grande ausente e o INCRA é pouco presente, em função de problemas internos e institucionais.

4.4.2 Resultados Locais da Política Territorial

As atividades da SDT no território do Baixo Amazonas iniciaram-se ainda no fim de 2003 com reuniões conjuntas com a câmara técnica do PRONAF. O que provocou a confusão supracitada. As reuniões foram feitas em Santarém, com o descolamento dos representantes das entidades de outros municípios feitas de barco e ficando hospedados em hotel, local das reuniões, com despesas pagas pela SDT.

Entre 2003 e 2004 o programa avançou na consolidação de uma CIAT, com coordenação ou núcleo diretivo composto por atores governamentais e não governamentais. Após disputa pela coordenação do CIAT, que no começo não tinha representante dos produtores familiares, houve uma recomposição neste sentido. Isso demonstra que a institucionalidade em construção, até então tem um caráter aberto à entrada de novos atores sociais e que o desenho do programa favorece isto. Pois no decorrer do processo de implantação, vários grupos organizados foram sendo convidados a participar das atividades do programa. O número de entidades passou de 39 para 55 em 2005, como vimos anteriormente.

De 2003 a 2005, o território do Baixo Amazonas passa por um ciclo de Oficinas, que fazem parte da primeira fase de implementação do programa, buscando informação, mobilização e sensibilização dos atores locais e estaduais, seguindo a estratégia supracitada de penetrar nos territórios através do envolvimento de organizações já estabelecidas.

A organização institucional do território conta com uma consultora territorial contratada pela SDT (Socorro Oliveira em 2005), um articulador (Josué Linhares) indicado pela CIAT, O Núcleo Diretivo – ND e a CIAT.

As ações até aqui desenvolvidas são mais voltadas ao programa (mobilização, gestão, planejamento e capacitação) e são poucas as ações voltadas ao território. Principalmente pelo fato dos projetos de Infra-Estrutura e Serviços Territoriais aprovados estarem tendo dificuldades para a liberação de recursos, em função da falta de qualidade dos projetos. Mas é fato a necessidade de capacitação das pessoas e dos grupos organizados em torno do programa e que isto não é algo localizado, mas sim um problema nacional. Conforme declaração de representante da SDT/Brasília:

> Nós fizemos em 2005 um esforço a partir da Gerência de Infra-Estrutura e Serviços, responsável por parte dos projetos, no sentido de está capacitando pessoas ligadas aos territórios. Essas pessoas são indicadas pela institucionalidade do território, para se capacitarem e ajudarem na elaboração de planos de trabalho que são os projetos. Isto foi uma ação intencional da SDT no sentido capacitá-los. Pois os projetos que

> estão vindo para cá (SDT/Brasília) com qualidade e redação muito ruim, ou seja, tinha que fazer muitos consertos aqui. Então é pertinente a capacitação mais direta de pessoas. Mas os territórios têm recursos para custeio que eles podem definir que tipos de capacitação querem utilizar. Que vai desde a capacitação mais política, ou da construção do plano territorial. Em alguns casos eles estão trabalhando com capacitação dos Conselhos municipais, aí tem uma liberdade que os territórios decidem onde vão utilizar estes recursos.

Para avaliar as ações desenvolvidas pelo programa até agora, é importante dizer que a SDT ainda não desenvolveu um instrumento de avaliação dos possíveis resultados conseguidos. Neste momento, o mais importante, segundo representante da SDT/Brasília (2005) são os atores sociais reagirem e se articularem em torno da institucionalidade criada no território:

> A efetividade do programa se dá quando os atores locais tomam pra si as ações desenvolvidas no território. Eles têm que ser os protagonistas. Nós da STD provocamos, mas se não tiver uma reação de lá (território), não somos nós que vamos lá fazer o desenvolvimento territorial. Em nível nacional existem dinâmicas diferenciadas, tem territórios que o processo é mais rápido por que já existe uma experiência anterior de desenvolvimento local, ou os atores são mais organizados. Agora tem territórios que não tem nada. E aí o processo é mais lento. Então não se pode afirmar que o resultado é melhor aqui ou ali, pois são dinâmicas e processos diferenciados.

Neste sentido, em nível local, o programa tem avançado no envolvimento de atores não-governamentais, em relação ao início dos trabalhos. Isso se deve em grande parte ao fato de que as entidades ligadas à sociedade civil terem em alguns casos avançado sua organização localmente e regionalmente. Em outros casos, estas organizações já têm uma estrutura organizada e uma história como nos casos do STR e FETAGRI.

Um outro elemento importante é o processo de gestão social dos instrumentos criados ou assumidos pela política territorial, em especial da linha Infra-Estrutura e Serviços Territoriais. Essa nova forma de distribuição de poder e de responsabilidades é encarada pelas organizações locais como uma inovação e oportunidade de decidir para onde os recursos devem ser aplicados, o que expressa uma repartição do poder de decisão. Pois com a exceção do extinto PRONAF Infra-estrutura, as transferências de recursos do governo federal se dão diretamente às esferas estaduais e municipais de poder.

Não é por acaso que esta forma de fazer política tem gerado algumas resistências em forma de ausência ou pouco envolvimento de alguns atores governamentais na institucionalidade criada pelo programa. Isso é mais sentido em relação ao executivo municipal.

Partindo-se do objetivo mais geral do programa, que é apoiar a organização dos atores sociais em tornos da institucionalidade criada pelo território, podemos concluir que no

caso de Santarém, houve avanços neste sentido. As organizações que representam os trabalhadores e as ONG's se fortaleceram e se articularam no processo e passaram a ocupar um espaço de coordenação das ações internas. Mas desde 2004 os acordos políticos em torno dos projetos territoriais parecem ter avançado. O que se materializa nos planos territoriais de desenvolvimento aprovados até agora pela CIAT, com obras de infra-estrutura para Santarém, Juruti, Oriximiná e Alenquer.

4.5 Conclusões e Diagnóstico dos Programas

Como podemos perceber nas seções anteriores, a experiência do CMDRS em Santarém, teve 'certo impacto' sobre os atores que nele atuavam. Mesmo sem subsídios para avaliar formalmente a participação dos conselheiros nas reuniões (pela falta de acesso às atas), podemos inferir a partir das entrevistas, os avanços, as diferenças e as percepções dos atores locais sobre o CMDRS e a Política Territorial. Mais do que isso, é importante perceber se a 'antiga' experiência institucional (CMDRS) apresenta alguma interferência no programa mais recente (desenvolvimento territorial).

Segundo o representante da SAGRI (2005) os CMDRS no Pará não funcionaram efetivamente enquanto espaço de gestão social, por não conseguirem retratar uma participação efetiva da sociedade civil especialmente dos agricultores familiares, pois foram criados exclusivamente em função do PRONAF Infra-estrutura. Agora, com a gestão territorial os Conselhos, se continuarem existindo, devem ser uma instância de discussão autônoma para o desenvolvimento rural dos municípios.

Para o representante de uma ONG relacionada à agricultura familiar (2005) houve avanços com a política territorial, mas, "o que cria obstáculos e dificulta a implementação é a falta de compreensão por parte das organizações sociais sobre os benefícios da política". Um membro de associação de produtores observa que a "Política de Desenvolvimento Territorial é mais organizada, participativa e representativa, o que está emperrando é a burocracia para a liberação dos recursos". Uma das dificuldades apontadas por quase todos os entrevistados foi a dificuldade na execução de projetos territoriais, o que implicaria maiores esforços para capacitação técnica. O representante da SAGRI (2005) acredita que a própria fase de implementação é importante para o aprendizado dos atores em torno do enfoque territorial, ou seja:

> A política não é implementada bruscamente sem dar aos grupos sociais uma certa capacitação para intervenção. E o executivo municipal acaba ficando numa posição, que o obriga a agir como outro ator qualquer, e às vezes mais ouvindo do que intervindo. Mas, é importante continuar os trabalhos dos Conselhos Municipais, pois mais a frente, eles terão vínculos institucionais com a entidade que vai ser criada após a CIAT, passada esta fase inicial.

Uma outra dificuldade diz respeito ao número de municípios participantes no território do Baixo Amazonas. Para o representante do STR (2005) "são muitos municípios e fica muito difícil definir projetos em conjunto ações que atendam a necessidade de todos. Como é muito recente, a política ainda está em fase de construção, o que torna o trabalho de capacitação mais importante". Ainda mostrando a importância da capacitação de quem se envolve com a institucionalidade do programa, o representante de uma ONG destaca:

> O avanço da política dos territórios está no fato da identificação dos espaços, com características comuns entre eles para implementar políticas relacionadas a cada território. Ao invés de fazer políticas generalizadas, como foi o incentivo aos seringueiros em toda a Amazônia, ou "a pecuarização" como forma de ocupar. Talvez seja mais interessante especificar projetos de acordo com o potencial regional/territorial. O problema da fase de implementação é a incorporação e conscientização dos atores sociais sobre o enfoque territorial.

Em comparação ao CMDRS a política de desenvolvimento territorial avança em muitos pontos, principalmente no desenho institucional, pois com o enfoque territorial se diminuem ou se anulam as práticas clientelísticas. É mais difícil o uso do programa para esses fins. Isso é tão verdade que o representante municipal é pouco efetivo em sua participação nas reuniões e oficinas territoriais. Na política territorial o desenho favorece a participação de mais entidades.

Um elemento relevante levantado pelo representante da FETAGRI (2005) é que praticamente todas as políticas públicas importantes na região estão sendo discutidas dentro da institucionalidade do território como o Projeto Interministerial da BR-163 (consultas públicas feitas em Santarém). Isso está inclusive possibilitando uma aproximação da sociedade civil santarena junto aos ministérios do governo federal.

Outro grande avanço da política de desenvolvimento territorial para os representantes da EMATER (2005) é que se tira a decisão individual do município e do CMDRS e passa a ser gerido pela organização territorial.

> Essa organização traz na sua abordagem uma análise mais global, trabalhando com cadeias produtivas, estrangulamento das cadeias, mercados e o envolvimento social maior. O processo de racionalização dos recursos produtivos é mais eficaz, pois é menor a possibilidade dele ser conduzido por segmentos políticos com interesses individuais que busquem favorecimentos de ordem política e econômica.

A organização das arenas parece ser um ponto chave nesta discussão. Neste caso, a experiência do CMDRS que a forma de condução organizativa que envolvia cronogramas, chamadas públicas às reuniões, e encaminhamentos práticos, se mostravam pouco efetivos e sem continuidade, comprometendo o funcionamento da arena.

Em contra partida, a organização da política territorial é um dos elementos-chave que podem explicar, que mesmo em períodos longos sem conseguir a liberação de recursos, o funcionamento da CIAT e das oficinas territoriais eram e são contínuas, e com boa freqüência dos beneficiários.

Uma análise mais criteriosa sobre a atuação dos atores aponta de um lado para, um valoroso envolvimento institucional das organizações não-governamentais. As organizações governamentais parecem ter dificuldade de atuar numa arena onde o poder é distribuído de forma mais igualitária. Principalmente o executivo municipal.

Os CMDRS em geral não funcionavam, pois apresentava os vícios clientelísticos do poder local, com privilégios para segmentos dos produtores rurais que em geral não fazem parte da categoria de agricultores familiares. Os CMDRS são importantes, mas no desenho institucional e político do PRONAF Infra-estrutura não possibilitou uma distribuição do poder. No caso dos territórios ele avança em aspectos já mencionados como a organização, pois traz um grupo amplo de atores que tem forças relativamente equilibrada.

As questões políticas também parecem atrapalhar a relação e articulação entre o poder municipal e as institucionalidades criadas em torno das políticas dos territórios, já que as práticas clientelísticas e de balcão ainda são dominantes em nível local, na relação entre poder público local e sociedade.

Enfim, existe na região relativa identidade cultural, física e sócio-econômica, além de um bom grupo de entidades, ONG’s, sindicatos e serviços públicos, porém, falta maior articulação entre os movimentos sociais e o poder público, apesar da política de desenvolvimento territorial ter revertido, relativamente, quem determina os rumos das políticas voltadas à agricultura familiar.

É importante fazer uma análise dos avanços e diferenças que ensejam os dois programas tratados. Para isso procuraremos mostrar os resultados de funcionamento/organização das arenas e sua definição, o envolvimento dos atores sociais e os processos decisórios:

TABELA 07: Diagnóstico dos Programas: CMDRS Versus PRONAT em Santarém - PA

PROGRAMAS	PROCESSOS DECISÓRIOS	ORGANIZAÇÃO DAS ARENAS	ENVOLVIMENTO DOS ATORES	RESULTADOS
CMDRS	- Dos 14 conselheiros, 9 eram atores governamentais, 4 eram representantes de produtores familiares (agricultores; extrativistas e pescadores) e 1 do sindicato dos grandes produtores. Esta composição não configurava uma participação paritária entre produtores familiares e o poder público. - As principais decisões tomadas foram do executivo municipal, que foi responsável pela dinâmica (imobilidade) do CMDRS. - O PMDRS foi elaborado pelos técnicos do executivo municipal e pouco discutido no âmbito do CMDRS. - O espaço do CMDRS não deliberou ações voltadas ao fortalecimento da	- Durante cinco anos se discutiu a criação formal do CMDRS. Durante este período e após a criação, não houve regularidades nas reuniões. Algumas reuniões não aconteceram por falta de *Quorum.* - Quando as reuniões ocorriam, não existia objetividade, e o encaminhamento de ações concretas acabava não acontecendo.	- O envolvimento dos representantes não-governamentais foi fortemente abalado pela dinâmica (imobilização) imposta pelo executivo municipal, materializada na falta de paridade entre representantes dos agricultores familiares e atores governamentais na composição do conselho. - Os atores locais, representantes dos produtores familiares não se articulavam entre si, para propor ações conjuntas no Conselho. - Não houve diálogo entre os atores governamentais e não-governamentais, em busca de transformar o CMDRS em espaço de concertação de interesses.	- A experiência não contribuiu para avançar redistribuição do poder local (democratização) e criar transparência no uso dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura. Ele reproduziu as relações de poder local, tendo o executivo municipal praticamente monopolizado suas ações, além de ter desmobilizado o envolvimento dos produtores familiares. - Por outro lado, as comunidades rurais passaram a se organizar em associações com vistas a reivindicar investimentos do PRONAF.

	agricultura familiar, no município. Funcionou mais como órgão consultivo.			
PRONAT	- O processo de recomposição da coordenação do Núcleo Diretivo da CIAT, conferiu maior legitimidade à esta arena, ao definir que o ND fosse coordenado pela FETAGRI e a articulação ficasse ao cargo de uma ONG ligada regionalmente à produção familiar. - As arena criada (CIAT) tem caráter deliberativo em relação às ações desenvolvidas pelo programa.	- De 2003 até o fim de 2005 houve reuniões regulares entre Oficinas Territoriais, Estaduais e reuniões da CIAT.	- No início de execução do programa a SAGRI e o SIRSAN (assistência técnica e sindicato patronal) dirigiam a CIAT. Depois ONG's e sindicatos de trabalhadores passam ao ND. - Destaque para o envolvimento de ONG's, Sindicatos, Associações ligados à produção familiar no município e na região, inclusive no ND. - Entre os atores governamentais as Empresas de assistência técnica (EMATER e SAGRI) ocupam seu espaço e são reconhecidas como os órgãos mais atuantes.	- O entrave maior está na falta de conhecimento e preparo técnico dos atores não-governamentais, para a elaboração do projetos territoriais. - Até então, devido ao bom número de reuniões e oficinas houve avanços na capacitação dos atores, e maior conhecimento sobre o funcionamento do programa.
CMDRS *Versus* **PRONAT**	-A experiência do CMDRS gerou, nas organizações dos produtores familiares, falta de expectativa em torno dos espaços públicos de participação. Mas serviu em alguma medida para proteger os novos espaços criados contra a atuação de grupos políticos que costumam usar as políticas públicas em proveito próprio, especialmente o executivo municipal. A política territorial possibilita, a partir de seu desenho, um envolvimento maior dos atores não-governamentais, tais como ONG's e organizações regionais de trabalhadores rurais, tais como FETAGRI, que acabou sendo figura central na recomposição em favor dessas organizações na estrutura da CIAT. Essa disputa pelos mecanismos de controle gerou maior articulação entre os representantes dos produtores familiares.			

	- A estrutura organizacional do Território é financiada e controlada pela SDT, o que a torna mais efetiva em relação ao CMDRS. Isto materializa-se em capacitação através de oficinas, interfaces entre organizações locais e o governo federal através dos articuladores, consultores contratados pela SDT/MDA. No caso do CMDR esta estrutura não existia. - As disputas pelos mecanismos de controle são mais abertas e claras no Território, pois o número de entidades que participam é maior que o CMDR, mesmo se tomarmos somente o município de Santarém. No caso do CMDR, além de não haver paridade entre entidades governamentais e dos agricultores familiares, não se abria espaço para recomposição de forças entre os conselheiros, tendo o executivo municipal maior responsabilidade nisso.

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa.

Considerações Finais

O desenvolvimento do estudo hora apresentado nestes quatro capítulos é, de modo geral, uma análise das políticas públicas de desenvolvimento rural em Santarém – Pa. Particularmente sobre o funcionamento do CMDRS e da Política de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA.

Para isso no primeiro capítulo apresentamos uma caracterização geral das duas políticas, sua operacionalização e algumas interpretações de resultados do funcionamento dos CMDRS's pelo Brasil. Mostramos que a constituição dos Conselhos, de modo geral, foi muito rápida, sem a devida mobilização, especialmente das organizações representativas dos agricultores familiares. A principal motivação para a sua constituição (CMDRS) foi exigência legal do governo federal, para possibilitar o acesso aos recursos do PRONAF. Por conta disso, nas experiências pesquisadas constatou-se que o poder executivo municipal teve atuação destacada como principal agente envolvido na criação dos Conselhos, que tornava o mesmo um espaço com forte propensão a reprodução de práticas clientelísticas municipais. Mas a partir de sua constituição os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Empresas de Extensão Rural e o executivo municipal, passavam em geral, a monopolizar suas ações. O grande obstáculo à consolidação dos Conselhos como local de democratização das práticas decisórias do PRONAF infra-estrutura foi à falta de preparo técnico, principalmente dos representantes dos agricultores familiares (sindicatos, associações, etc).

Talvez em função das dificuldades geradas pela crescente institucionalização das práticas dos CMDRS's, mas também por forte influência das experiências vindas do exterior, surge com grande força a abordagem territorial, que passaria a servir de referência aos processos de elaboração de políticas públicas voltadas ao meio rural. No Brasil a proposta da SDT/MDA é reflexo disto. Política que incorpora um número elevado de municípios no contexto de seu plano de ação. Sua operacionalização ainda se encontra na fase de implementação em grande parte desses municípios. Diferenças marcam o desenho institucional entre os CMDRS's e a política dos Territórios Rurais. Os mais expressivos são: 1- a passagem da organização de arenas políticas decisórias municipais para as territoriais (formada por um grupo de municípios); 2- a relativa blindagem na política territorial ao monopólio de ações do executivo municipal e derivado a isso, maior controle social sobre o uso dos recursos.

Os conselhos em geral, municipal ou territorial, já traziam pré-estabelecidos as orientações para elaboração de projetos, os atores envolvidos e a priorização das demandas, que parece tencionar para atividades dos setores agropecuários (setoriais) e não para atividades rurais dentro de uma concepção mais ampla de desenvolvimento rural, ou seja, atividades diversificadas (não-agrícolas). Dentro da proposta da SDT o ´empoderamento` das pessoas e dos grupos se constitui elemento chave para a construção da estratégia de desenvolvimento rural. Entretanto este conceito trás em si a idéia de uma mudança na estrutura de poder. O que nos faz pensar que o "empoderamento" é concedido pelas agências do governo e não construído ou conquistado pelos agentes, reproduzindo assim, na lógica dos conselhos, a estrutura do poder vigente. Isso apontaria para uma falha institucional na medida que não se estabelece mecanismo para que os agentes adquiram competências e instrumentos para que estes atuem mais do que na simples gestão e controles dos recursos que são repassados pelo governo federal.

No capítulo dois procuramos compreender as diferenças conceituais sobre políticas públicas analisadas a partir da abordagem local e as novas institucionalidades criadas nesse novo contexto. A instauração em nível municipal de diversos conselhos foi pré-condição para o processo de descentralização do poder político nacional. Junte-se a isso o caráter participativo que estes conselhos deveriam gerar, para chegarmos a um resultado idealmente pensado a partir da constituição de 1988.

E finalmente a abordagem territorial que surge como inovação institucional, mas também como apropriação conceitual de diversas agências públicas para a definição de políticas. Pois nos anos 90, nota-se importantes mudanças no âmbito das políticas públicas, um redirecionamento na natureza da elaboração dos programas que adquirem um caráter multisetorial e abrem-se a participação para a execução tanto da administração pública como da sociedade civil organizada. Esse novo quadro permite a configuração de vários recortes territoriais, pensados e materializados, especialmente a partir de pelo menos três iniciativas inovadoras: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento encaminhado pelo Ministério do Planejamento, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e o Zoneamento Ecológico e Econômico (SNMA/MMA). A despeito das diferenças entre os objetivos, os métodos e os resultados, todos os tinham por objetivo planejar o processo de desenvolvimento do país com base em determinados recortes territoriais

que não a tradicional macrorregiões do IBGE. A configuração dos territórios rurais é o mais recente destes recortes regionais.

No terceiro capítulo mostramos uma caracterização geral do município de Santarém, ressaltando a formação sócio-econômica regional, sua história, demografia, aspectos físicos, quadro político institucional.

A valorização dos conhecimentos tradicionais e a abertura de espaço para a participação popular nas decisões da gestão pública são fundamentais. Os conflitos pela terra e pelo controle dos recursos da floresta continuam. Temos que considerar que a Amazônia é um espaço imenso do ponto de vista territorial e de realidades diversas.

O município de Santarém e seu entorno apresentam uma configuração sócio-econômica-espacial diversificada no seu meio rural, emergindo, nos últimos anos novos processos de cunho agrário. Principalmente disputas pela reconfiguração deste espaço, a partir de políticas e certos modelos de desenvolvimento ou pelo menos de exploração do espaço rural. Temos de um lado um grupo de programas, através de agências estatais que tem como eixo referencial de intervenção a agricultura familiar, a reforma agrária e o desenvolvimento rural multifuncional ou pluriativo, atendendo em parte às demandas das comunidades rurais, ribeirinhas e dos 'colonos' da região. Neste caso o Banco da Amazônia, EMATER, o MDA, através do INCRA, da SAF e da SDT, fomentam na região vários programas como o PRONAF crédito, assistência técnica, reordenamento fundiário e assentamentos rurais, além da política de Desenvolvimento Territorial. Por outro lado, num contra movimento que expõe o espaço rural à disputa, um projeto muito bem articulado, da agricultura empresarial ou do agronegócio , que cria na região um braço forte da cadeia agroalimentar global da soja.

No quarto foi feita a análise pesquisa empírica realizadas junto aos atores sociais do meio rural santareno, envolvidos nas políticas públicas em questão. No caso do CMDRS, vimos que a atuação dos atores governamentais, particularmente os representantes do executivo municipal foi prejudicial tanto ao funcionamento efetivo do Conselho como arena democrática de decisões como sobre a alocação dos recursos do PRONAF infra-estrutura. E mais ainda, não teve pleno funcionamento ou funcionalidade como arena de discussão sobre projetos e planos de desenvolvimento rural para o município estudado.

A Política de Desenvolvimento Territorial vem sendo discutida há dois anos e meio no município, e enfrenta ainda dificuldades diversas. A alocação dos recursos destinados aos projetos territoriais de desenvolvimento é uma delas. Isso se deve a falta

de preparo técnico dos atores locais para elaboração dos projetos. Mas isso reflete ao que parece, uma dificuldade nacional. Neste sentido, a partir de 2005, 20% do total dos recursos poderá ser alocado para remunerar a elaboração de projetos técnicos. Os recursos do PRONAF Infra-estrutura na Amazônia precisam estar a serviço da agregação de pesquisa e tecnologia para dar suporte à agricultura familiar.

O envolvimento dos atores locais na organização territorial pode ser avaliado positivamente. Pois, houve uma mudança substancial do núcleo diretivo da CIAT, que era coordenado até então por uma agência de assistência técnica e pela entidade ruralista (Sindicato Patronal) no início das atividades do programa. Mas depois esta composição acabou sendo corrigida com a atuação da FETAGRI e das ONG's. Nota-se que houve disputa pelos mecanismos de controle da política neste ínterim.

Constatou-se o envolvimento das principais entidades representativas de pescadores e trabalhadores/produtores familiares do município, além de ONGS's envolvidas com a questão rural. Constatou-se também a forte presença das agências de extensão rural. Mas pelo lado dos atores governamentais, ficou claro o pouco envolvimento do executivo municipal e de algumas instituições com INCRA E IBAMA.

Enfim várias diferenças marcam a mudança do enfoque de poder municipal, em torno do CMDRS, para o territorial. Para os atores que tiveram participação como membros do CMDRS e agora atuam no território rural, o maior destaque nesta mudança é o fato de haver uma maior distribuição do poder, na arena territorial, criando maior dificuldade de um grupo monopolizar as ações e a dinâmica do programa em favor próprio.

Mas ficou claro que o executivo municipal da gestão anterior dificultava as ações voltadas à agricultura familiar, pois seu projeto prioritário foi à articulação da atividade sojicultora, junto aos agricultores do Mato Grosso e a empresas como a multinacional Cargil S. A., além de pesquisas que procuravam mostrar a viabilidade do agronegócio na região. Este processo desencadeou fenômenos pouco vistos na região até então como grilagem de terra, expulsão de agricultores do meio rural para as periferias das cidades.

A política de desenvolvimento territorial em grande parte parece ter esvaziado as discussões dos CMDRS's e trouxeram superposições das políticas e diferentes recortes espaciais prejudicando uma visão mais integradora das políticas de desenvolvimento. Mais que isso, a deficiência na articulação da política demonstra um descompasso entre

processos políticos que se quer atingir e a orientação do eixo institucional dado pela política. Neste sentido estariam às imobilizações dos conselhos relacionadas à forma como os atores percebem os espaços públicos de negociação das políticas.

O que podemos concluir de forma geral é que as inovações materializadas nestes espaços públicos de participação (CMDRS e as arenas territoriais) apresentam aspectos modernos, mas reproduzem outros do passado político brasileiro. E qualquer mudança política passa pela desarticulação em alguma medida da estrutura clientelista de natureza oligárquica, que ainda hoje domina e legitima as relações políticas.

REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural**. In:** LEITE, P. S. (Org.). **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: Paralelo 15, 2000.

_____ **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial.** Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Vols. 28, nºs 1, 2, 3 e 29, nº 1, janeiro/dezembro 1998 e janeiro/agosto, 1999.

_____ **Conselhos Além dos Limites.** Revista do Instituto dos Estudos Avançados, São Paulo: USP, dez./2001.

ANDRADE, M. C. **Nordeste: Pólos de Crescimento**: São Paulo. Brasiliense, 1970,

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **Reforma agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro.** Seropédica: CPDA/UFRRJ. 2003. Tese de Doutorado.

ARENDT, H. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER, Dinizar F; WITTMANN, Milton Luiz. **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BOURDIN, Alain. **A Questão Local.** Rio de Janeiro: DPIA Editora, 2001, 237 p.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável.** Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

BROSE, Markus. **Agricultura Familiar, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

CABANILHA, Doraci. **Processos Sociais, Agricultura Familiar e a Implementação do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços: a experiência do município de Araci**. Seropédica: CPDA/UFRRJ. 2000. Dissertação de Mestrado.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. **Desenvolvimento Local e a Democratização dos Espaços Rurais.** 2004. Disponível em www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/ textos/congrsem/S_I00831.html Acesso em 25/08/2005.

CAMPOS, Carlos Alberto; NUNES, Sidemar Presotto. **Políticas Públicas Descentralizadas como Estratégia de Gestão e Monitoramento Social: o caso do PRONAF Infra-Estrutura**. Curitiba: CEFET-PR, 2003.

CARNEIRO, Maria J**. Em que Consiste o Familiar da Agricultura Familiar? Ocupações Rurais Não-agrícolas.** Londrina: Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná – NEAD, 2000.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato S. **Para Além da Produção: multifuncionalidade e agricultura familiar.** Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2003.

CARVALHO, David. Depoimento. **In:** GRANDI, Rodolfo; RENTE, Andréa; COSTA, Fernanda. (Orgs.). **Fundamentos para o Desenvolvimento da Amazônia.** Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

CARVALHO; TEIXEIRA (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Instituto Pólis: 2000. Resumo disponível em www.polis.org.br. acesso em 01/09/05.

CASTRO, Edna Ramos de; COELHO, Maria Célia Nunes. Políticas e gestão pública como campo de pesquisa: À guisa de pósfácio. **In:** CASTRO, Edna Ramos de; COELHO, Maria Célia Nunes; AMIN, Mathis; HURTIENE, Thomas. (Orgs) **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional.** Belém: CEJUP, UFPA-NAEA, 2001.

CAZELLA, Ademir Antonio; ROUX, Bernard. Agribusiness em Questão: a emergência da agricultura multifuncional. **In: ESTUDOS SOCIEDADE E AGRICULTURA**. Número 13, 1999.

CHÉVEZ, Maura Lígia Zelaya de. **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: um espaço para a mobilização das capacidades locais na busca do desenvolvimento? – um estudo a partir de três experiências em Minas Gerais**. Seropédica: CPDA/UFRRJ. 2002. Tese de Doutorado.

COELHO, V. S. Conselhos de Saúde enquanto Instituições Políticas. **In:** COELHO, V. S; NOBRE (Orgs). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**., Marcos. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COSTA, Francisco de Assis. **Políticas Públicas e Dinâmica Agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO, um capítulo da história econômico-social contemporânea**. Belém: Papers do NAEA, n. 145, Maio de 2000.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoof Chagas**.** Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **In: NOVA ECONOMIA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, ago. 1995.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. **In:** DAGNINO, Evelina, (Orga**.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, Nelson. As Relações entre a Macroeconomia e a Política Agrícola: provocações para um debate interrompido. **In: ESTUDOS SOCIEDADE E AGRICULTURA**, Rio de Janeiro, n. 14, Abril: 2002.

DE ROO, Priscilla. O Desenvolvimento Local pelo Prisma das Cidades: os contratos de aglomeração na França.**In:** MONIÉ, Frédéric; SILVA, Gerardo (Orgs.). **A Mobilização Produtiva dos Territórios: instituições e logística do desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DOCUMENTO DE RESUMO DAS OFICINAS. **Resumo sobre território do Baixo Amazonas**. 2005. Mimeo.

DOCUMENTO DE RESUMO DAS OFICINAS. **V Oficina Territorial do Território do Baixo Amazonas. Gestão Social: monitoramento e avaliação.** 2005. Mimeo.

EGLER, Cláudio A. G. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

FAVARETO, Arilson; DEMARCO, Diogo. Entre o Capital Social e o Bloqueio Institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. **In:** SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FAO/ DESER. **A relação Entre as Reformas de Descentralização e o Desempenho dos Serviços Públicos no Setor Agropecuário – o caso do Sul do Brasil**. Curitiba, 2002. mimeo

FAO/ INCRA. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA**. Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000. Disponível em: www.incra.gov.br/sade. Acesso em: 05/08/2005.

FAO/ INCRA. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA. **A Agricultura Familiar na Região Norte.** Altamira, 1996.

FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura. 2005. Disponível em www.dedbrasil.org.br/pa_fetagri.htm**.** Acesso em 17/09/2005.

FILHO, Luís Carlos Beduschi; ABRAMOVAY, R. **Desafios para Gestão Territorial do Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** SOBER, 2003.

FLORES, Murilo**.** Desenvolvimento Territorial Rural: uma proposta de estudo para apoio a formulação de políticas públicas. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Orgs.). **Territórios em Movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/SEBRAE, 2004.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **In: PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2002.

FONSECA, Wilde Dias da. **Santarém: momentos históricos**. 4ª Edição. Santarém, Pa: Gráfica e Editora Tiagão, 1996.

GAZETA DE SANTARÉM. 2005**. Disponível** www.gazetadesantarem.com.br/edi_antiga_arquivo/763/capa.htm . Acesso em 31/12/2004.

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade.** São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HURTIENNE, Thomas. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural Sustentável na Amazônia. In: COELHO, Maria Célia N.; CASTRO, Edna; MATHIS, Armin; HURTIENNE, Thomas (Orgs.). **Estado e Políticas Públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional.** 1ª Edição, Belém: CEJUP, 2001.

IBGE. **Censo do Brasil/2000**. Disponível no site www.ibge.gov.br. Acesso em: 25/08/2005.

IBGE. **SIDRA.** Disponível no site www.ibge.gov.br . Acesso em 08/08/2005.

IBGE. **Cidades@**. Disponível no site www.ibge.gov.br. Acesso em 10/08/2005.

IBGE. **Perfil do Municípios Brasileiros**. Disponível no site: www.ibge.gov.br. Acesso em 05/09/2005.

IBASE/ MDA/ IICA. **Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural em Quatro Estados: ES, SC, PE e MS.** Relatório de avaliação completo. Tomo 1. Brasília, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. A Gestão participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil e os Desafios do Fortalecimento de Espaços Públicos Colegiados.. **In:** COELHO, V. S; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

KRUGMAN, Paul. *Increasing Returns and Economic Geography*. **In: *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY***. Chicago, v. 99, n. 31: 1991.

LAMOUNIER, Bolívar (coord.). **Determinantes Políticos da Política Agrícola: um estudo de Atores, demandas e mecanismos de decisão**. Brasília: IPEA,1994.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P; ACHRYA, Arnab. Lugares e Atores da Democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. **In:** COELHO, V. S; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**.. São Paulo: Ed. 34, 2004.

LIMA, Maria do Socorro Bezerra de; LEÃO, Sandro Augusto Viégas. **Relatório do 1º Workshop da Disciplina Políticas Públicas para o Sistema Agroalimentar sobre o Tema Desenvolvimento Territorial Rural**. Trabalho apresentado na disciplina

Políticas Públicas para o sistema agroalimentar. CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2005. (Mimeo)

LEI N° 4.947, de 06 de abril de 1966. **Direito Agrário**. Disponível em http://www.lei.adv.br/4947-66.htm. Acesso em 09/09/2005.

LEROY, Jean-Pierre. **Uma Chama na Amazônia**. Rio de Janeiro: Vozes/FASE, 1991.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século XXI.** São Paulo: Nobel, 1991.

LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Potitics and Choice*. **In: *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW***. V. 32, n. 4, 1992.

MALUF, Renato S. Políticas Agrícolas e de Desenvolvimento Rural e a Segurança Alimentar. **In:** LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil.** Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 2001.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e Pronaf: um estudo do poder , dos atores e dos conflitos em torno do conselhos rurais de desenvolvimento rural. **In:** SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

MARSHALL, Alfred. ***Principles of Economics: an introductory*** *Volume*, Seventh edition, London: Macmillan, 1988.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo, Hucitec, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. In: SÉRIE TEXTOS PARA DISCUSSÃO,** n. 4**.** NEAD**:** 2003. (Mimeo)

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Pronaf Infraestrutura**. Disponível em www.mda.gov.br. Acesso em 18/06/2004.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Diversos documentos**. Disponível em www.mda.gov.br. Acesso em 10/01/2006.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **In: REVISTA ESTUDOS AVANÇADOS**, São Paulo: USP, volume 15, número 43., dezembro de 2001.

NETO, Miranda. **O Enigma Amazônia: desafio ao futuro**. Belém: CEJUP, 1991.

NEVES, Delma P. Agricultura Familiar: questões metodológicas**. In: REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA**, Campinas, n. 2 e 3, vol. 25, mai-dez. 1995.

NEVES, Delma P. **Produtor Agrícola: ambigüidades, mitos e impasses teóricos.** Rio de Janeiro, 1996. (Mimeo)

OFFE, Claus. A Atual Transição Histórica e Algumas Opções Básicas para as Instituições da Sociedade**. In:** BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM, Jorge, e SOLA, Lourdes, (Orgs.) **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP, 1999.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. Campinas: PAPIRUS, 1997.

OLIVEIRA, Rodolfo Osório de. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial**. IN: REVISTA INFORMAÇÕES ECONÔMICAS**, São Paulo, v. 32, n. 12, dezembro de 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA. **A Agricultura Familiar na Região Norte.** Altamira, 1996.

OSTROM, E. **Governo dos Comuns: a evolução das instituições de ação coletiva.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma de Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. 1997. (Mimeo)

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, M. M. O Brasil na Década de 90: uma transição bem-sucedida?. In: **TEXTOS PARA DISCUSSÃO**. BNDES, Nº. 91. Rio de Janeiro. 2001.

PLURAL Cooperativa/ IICA/ MDA. **Políticas Públicas, Participação Social e as Instituições para o Desenvolvimento Rural Sustentável: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural**. Relatório final de pesquisa. São Paulo/ Brasília, 2002.

PMDRS -. **PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.** Prefeitura Municipal de Santarém, Santarém, 2002. Mimeo

PRIMAZ - CPRM. **Gestão Territorial de Santarém**. Santarém – Pa: PMS, 1997. Mimeo

PORTER, M. E. **Competição - estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus. 1999

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza. **In:** ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta (Orgs.) **Empoderamento e Direitos no Combate à Pobreza.** Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, dezembro/2002..

ROMANO, Jorge O. e DELGADO, Nelson Giordano. Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural como Processos Sociais **In:** MOREIRA, Roberto José e COSTA, Luiz Flávio de Carvalho, (Orgs.). **Mundo Rural e Cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático". **In** SANTOS, Boaventura de Sousa, (Org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (Organizadores). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan/Fase, 2004.

SDT/MDA. **Orientações para a Elaboração de Projetos nos Territórios Rurais em 2003.** 2003. Brasília**.** Mimeo

_____. **Orientações para a Elaboração de Projetos Intermunicipais de Infra-estrutura em 2003.** 2003. Brasília**.** Mimeo

_____. **Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.** Brasília**.** 2004.

_____. **Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.** Brasília**.** 2005.

_____. **Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável.** Série documentos do CONDRAF n, 01**.** Brasília**.** 2005.

SARACENO, Elena. ***La Experiência Europea de Desarrollo Rural y su Utilidad Para el Contexto Latinoamericano***. Brasília: EMBRAPA, 2001.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Júlio A. **Desenvolvimento Territorial Rural.** Revista Borrador de Trabalho, Santiago: FIDA/BID, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SEMTUR – Secretaria Municipal de Turismo e Integração Regional de Santarém. **Inventário da Oferta e Infra-estrutura Turística de Santarém**. Santarém, Pa: PMS, 2005.

SEPOF - SECRETARIA EXECUTIVA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS. **Estatística Municipal de Santarém**. Governo do Pará. 2005. Disponível em www.governodopara.gov.br/sepof. Acesso em 25/10/2005

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998. **In: TEXTO PARA DISCUSSÃO**, Brasília: IPEA, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **In: CADERNOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. UFBA. Centro de recursos humanos. Salvador, 2003.

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. **In:** CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CÔRREA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

VEIGA, José Eli da. **O Brasil Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento.** Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

_____. **A Face Territorial do Desenvolvimento.** Anais do 27º Encontro Nacional de Economia, Belém: ANPEC, 1999.

_____et alli. **Desafios para Gestão Territorial do Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** SOBER, 2003.

VITALE, Denise. Democracia Direta e Poder Local: a experiência brasileira do orçamento participativo. **In:** COELHO, V. S; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A Emergência de uma Nova Ruralidade nas Sociedades Modernas Avançadas – o "Rural" como espaço singular e ator coletivo. **In: ESTUDOS SOCIEDADE E AGRICULTURA**. Número 15, 2000.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. **In:** COELHO, V. S; NOBRE, Marcos (Orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WORLD BANK. ***Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook***. Washington D.C.: World Bank, PREM, Draft, May 2002, Chapters 1-4. Disponível em: http://www.worldbank.org/poverty/empowerment Acesso em 20/10/2004.

ANEXOS

A – Ofício Enviado à SEMAB

B – Roteiros de Entrevistas

C – Orientação para Elaboração de Projetos nos Territórios Rurais

D – Relatório de Oficina Territorial do Território do Baixo Amazonas

ANEXO

A – Ofício Enviado à SEMAB

ANEXO

B – Roteiros de Entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SOBRE O CMDRS

1- Questões Gerais

1.1- Quando iniciaram-se as atividades do CMDRS em Santarém?

1.2- Qual a sua participação ou de sua organização no processo de formulação e gestão do CMDRS em Santarém?

1.3- Que objetivos foram delineados pelo CMDRS em Santarém?

1.4- Q eu resultados foram obtidos em relação aos objetivos iniciais? Como você avalia esses resultados?

1.5- Quais os fatores que contribuíram ou criaram obstáculos para que o CMDRS apresentasse esses resultados?

1.6- Como funcionava o CMDRS em termos de organização? Houve alguma regularidade nas suas reuniões?

1.7- Quais atores (organizações. entidades, órgãos, instituições relevantes no contexto do programa mas que não estavam contemplado(s) em suas instâncias?

1.8- Quais os principais atores envolvidos? Esse envolvimento gerou alguma disputa pelos mecanismos de controle do CMDRS em Santarém?

2- Questões específicas para Atores Governamentais

2.1- Por que sua instituição participou do CMDRS?

2.2- Tomando o CMDRS em consideração, como se deu a relação entre as diferentes instâncias governamentais (local, regional, nacional)? Houve conflito entre estes atores? Tomando apenas a esfera governamental onde o programa vem sendo executado, houve conflito entre os distintos atores governamentais? Quais?

2.3- Quais foram os recursos financeiros empregados na execução do CMDRS em Santarém?

2.4.1 Como avalia a participação dos atores não-governamentais? Alguma observação especial sobre algum ator específico? Existem atores que estão de alguma forma que não participaram das suas instâncias?

2.4- Como os atores governamentais se articularam em torno do CMDRS em Santarém?

3- Questões específicas para Atores Não-Governamentais

2.5- Por que sua instituição participou do CMDRS?

2.6- Quais foram os recursos financeiros empregados na execução do CMDRS?

2.7- Como avalia a participação dos atores governamentais? Alguma observação especial sobre algum ator específico?

2.8- Existem atores relevantes que não participaram das suas instâncias? Qual(is)? Por que? Da mesma forma existem atores que participaram do programa, mas não deveriam estar participando? Se sim, por que?

2.9- Como os atores não-governamentais se articularam em torno do CMDRS em Santarém?

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SDT/MDA

1- Questões Gerais

1.1- Quando iniciaram-se as atividades da política de Desenvolvimento Territorial em Santarém?

1.2- Qual a sua participação ou de sua organização no processo de formulação e gestão e implementação do programa? Como se deu tal participação?

1.3- Até o presente momento quais foram os principais objetivos definidos pelo programa em Santarém?

1.4- Que resultados foram obtidos até o presente momento? Como você avalia esses resultados?

1.5- Quais os fatores que contribuíram ou criaram obstáculos para que a política de Desenvolvimento Territorial apresentasse esses resultados?

1.6- Como funciona a política de Desenvolvimento Territorial em termos de organização? Há regularidade nas suas reuniões?

1.7- Quais atores (organizações. entidades, órgãos, instituições relevantes no contexto do programa mas que não estão contemplado(s) em suas instâncias?

1.8- Quais os principais atores envolvidos? Esse envolvimento gerou alguma disputa pelos mecanismos de controle do programa em Santarém?

2- Questões específicas para Atores Governamentais

2.1- Por que sua instituição participa da política de Desenvolvimento Territorial?

2.2- Tomando a política de Desenvolvimento Territorial em consideração, como se dá a relação entre as diferentes instâncias governamentais (local, regional, nacional)? Há conflito entre estes atores? Tomando apenas a esfera governamental onde o programa vem sendo executado, houve conflito entre os distintos atores governamentais? Quais?

2.3- Quais foram os recursos financeiros até aqui empregados na execução do programa?

2.4- Como avalia a participação dos atores não-governamentais? Alguma observação especial sobre algum ator específico? Existem atores que estão de alguma forma que não participam das suas instâncias?

2.5- Como os atores governamentais se articulam em torno do programa?

3- Questões específicas para Atores Não-Governamentais

2.6- Por que sua instituição participa da política de Desenvolvimento Territorial?

2.7- Quais foram os recursos financeiros empregados na execução na política de Desenvolvimento Territorial?

2.8- Como avalia a participação dos atores governamentais? Alguma observação especial sobre algum ator específico?

2.9- Existem atores relevantes que não participam das suas instâncias? Qual(is)? Por que? Da mesma forma existem atores que participam do programa, mas não deveriam estar participando? Se sim, por que?

2.10- Como os atores não-governamentais se articulam em torno do programa?

ANEXO

C – Orientação para Elaboração de Projetos nos Territórios Rurais

ANEXO

D – Relatório de Oficina Territorial do Território do Baixo Amazonas