

Universidade de Brasília

**Centro de Desenvolvimento Sustentável
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável**

TERRITÓRIO EM CONSTRUÇÃO: desenvolvimento territorial,
organização social e políticas públicas no Território
Portal da Amazônia, Mato Grosso (MT)

Raquel Lopes Sinigaglia Caribé Grandó
Orientador: Professor Dr. Fabiano Toni

TESE DE DOUTORADO

Brasília – DF, Julho de 2014

Grando, Raquel Lopes S. C.

Território em construção: desenvolvimento territorial, organização social e políticas públicas no Território Portal da Amazônia, Mato Grosso (MT). Raquel Lopes S. C. Grando. (UnB-CDS, Doutora, Política e Gestão Ambiental, 2014). Brasília, 2014. 272 p.:il.

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Meio rural. 3. Governança territorial. 4. Portal da Amazônia. 5. Análise de redes sociais. 6. Programa Territórios da Cidadania.

I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título (série).

É concedida à Universidade de Brasília a permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Raquel Lopes Sinigaglia Caribé Grando

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

TERRITÓRIO EM CONSTRUÇÃO: desenvolvimento territorial,
organização social e políticas públicas no Território Portal da
Amazônia, Mato Grosso (MT).

Raquel Lopes Sinigaglia Caribé Grando

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental (Política e Gestão de C&T).

Aprovado por:

Fabiano Toni, Doutor. (Presidente) (Centro de Desenvolvimento Sustentável).
(Orientador)

DORIS ALEIDA VILLAMIZAR SAYAGO, Doutora. (Centro de Desenvolvimento Sustentável).
(Examinador Interno)

MARIO LUCIO DE ÁVILA, Doutor. (UnB - Faculdade de Planaltina).
(Examinador Interno)

Eric Pierre Sabourin, Doutor. (Centre de Cooperation Internationale en Recherche).
(Examinador Externo)

Luiz Carlos Beduschi Filho, Doutor. (Universidade de São Paulo).
(Examinador Externo)

Andrei Domingues Cechin, Doutor. (Centro de Desenvolvimento Sustentável).
(Examinador Interno)
(Suplente)

Brasília-DF, 18 de junho de 2014.

Dedico este trabalho a Pedro.

Sua chegada me fortaleceu, sua alegria iluminou esta etapa da minha vida.

Dedico aos meus pais, Valdemar e Liliana.

Pilares que me sustentam, me levam ao que sou agora.

Dedico a Mateus, companheiro nessa jornada e tantas outras.

*Dedico aos moradores do Portal da Amazônia, atores e autores na construção
do seu território.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Fabiano Toni, por se disponibilizar em me orientar numa etapa avançada da tese, cuja confiança, orientação e apoio foram fundamentais para que a tese fosse concluída.

Aos professores do CDS José Augusto Drummond e Marcel Bursztyn, por apoiarem e confiarem no meu trabalho. O Prof. Marcel Bursztyn, em especial, pelas importantes referências e orientações apresentadas durante a disciplina de Seminário de Integração.

A Professora Doris Sayago, pela participação na minha qualificação, e nas demais etapas do trabalho. Suas sugestões e orientações ajudaram a definir a tese. Suas orientações foram fundamentais para que eu finalizasse a tese. Muito obrigada!

Ao Professor Frederic Mertens pela oportunidade de trabalhar no Projeto Diálogos.

Ao Professor Aldo Paviani, pela leitura da tese e orientações.

As pessoas que gentilmente colaboraram com meu trabalho, algumas delas sem me conhecer pessoalmente, e que confiaram em minha proposta e se prontificaram a colaborar. Agradeço a José Alesando, Ivone Nish, Professor Vander, Marília Carnhelutti, Edgar (SEBRAE-Alta Floresta), Sr. Domingos Jari, Sr. Daniel Silva, Sr. Dejair Paim, Wagner Gervazio, Andrezza Spexoto e Aline, João Andrade, Caroline Jordão, Sr. Albino e Thais, Sr. Lazaro, Secretário Municipal de Agricultura de Alta Floresta (2011), e Sr. Carlos Floresta.

Ao Professor Arilson Favareto, por se disponibilizar em responder meu questionário e esclarecer diversas questões no campo teórico, além de indicar importantes leituras.

A Eder Araujo, pelo apoio e colaboração no levantamento de dados junto a SDT/MDA.

Ao Sr. Vitor Hugo Garbin, muito gentilmente respondeu as minhas perguntas e me esclareceu diversas dúvidas sobre o processo inicial de delimitação do território estudado.

A Ruben Piño, pela orientação na elaboração e análise da rede social, e por me ajudar com software VISIONE.

Na elaboração do questionário, agradeço em especial a Ruy Alcides e Stephanie Nazuti.

As amigas queridas da revista SeD, Maria Beatriz e Gabriela Litre, pelo apoio

sempre!

Aos colegas de doutorado, pelas trocas e conversas, Maria Beatriz, Marla Weiss, Marcos Lima, Monica Schivinato, Nadia Kornijezuk, Igor Fonseca, Alem Silvia e Andrea Vilhena.

A Antonio e Ana Paula, da Secretaria do CDS, sempre solícitos.

Aos amigos Danielle, Cristina Torres, Elisangela, Esther, Rosangela e Igor, pela torcida.

Por fim, agradeço aos meus pais, presença constante e apoio incondicional, meu companheiro Mateus, parceria fundamental neste trabalho, e Pedro, meu amor, obrigada!

Nós não podemos passivamente esperar o futuro, pois, assim, seremos esmagados por ele. O homem de hoje tem que criar o seu futuro. Já não podemos ficar como espectadores.

Josué de Castro (1908-1973)

RESUMO

O presente trabalho analisa a intervenção de uma política do Governo Federal para o desenvolvimento territorial rural no Território Portal da Amazônia, formado por dezesseis municípios e localizado no estado de Mato Grosso. No campo teórico, busca-se discutir como o programa governamental se apropria do conceito de território, dos elementos e das variáveis envolvidas nessa temática. A respeito da sua atuação, foram levantadas as possíveis alterações que a inserção do enfoque territorial trouxe para a realidade social e ambiental na região estudada, analisando-se os elementos de adequação a essa perspectiva para os atores sociais. Os dados foram levantados por meio de documentos e relatórios de avaliação do programa, para o período de 2003 a 2012, bem como por entrevistas com participantes do programa, membros do governo e de prefeituras municipais, e moradores da região. Foi utilizada a metodologia de análise de redes sociais para reforçar a abordagem qualitativa. Para isto foram entrevistados dirigentes de organizações sociais sediadas em dois municípios do território. Foi discutida a implementação das Agendas 21 Locais na região, procurando analisar os arranjos institucionais que obtiveram resultados mais satisfatórios. No caso de uma escala mais ampla, como a territorial, constata-se que o conhecimento da dinâmica social e das redes de poder poderia facilitar uma intervenção. Na perspectiva dos incentivos governamentais, constata-se que no caso do território analisado, os setores não agrários têm destaque na economia, e que essa diversidade de atividades econômicas não é contemplada pelo programa de desenvolvimento. Tal fato sugere uma reavaliação das áreas de atuação do programa. Os resultados encontrados reforçam o argumento de que o contexto de formação de uma população e o modo como as dinâmicas sociais evoluem são fatores que devem ser melhor considerados no planejamento da intervenção do Estado para a construção democrática de uma política pública de desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; território; meio rural; questão agrária; arranjos institucionais; governança territorial; Portal da Amazônia; análise de redes sociais; Programa Territórios da Cidadania.

ABSTRACT

The present research brings an analysis on the intervention of a federal government policy to the territorial development of Portal da Amazônia territory, that is formed by sixteen small towns, localized in the Brazilian State of Mato Grosso. The interest of the theoretical approach of this thesis is to discuss about the way the governmental program appropriates the territory model, the elements and variables involved in this matter. On its performance, we researched the possible alterations that the insertion of the territorial approach brought to the social and environmental reality of the studied region, analyzing the adaptation elements of the social doers to that perspective. The data was obtained through documents and evaluation reports of the program on the period between 2003 and 2012, also by interviews with participants of the program, federal government and city government members and local inhabitants. The chosen methodology was the analysis of social networks to support the qualitative approach. To do so, some leaders of social organizations seated in two small towns of the territory were interviewed. The discussion was on the implementation of local Agendas 21 in the region, aiming to analyze the institutional arrangements that obtained the most satisfactory results. In case of a wider scale, as the territorial one, we concluded that the knowledge on the social dynamics and power networks could facilitate an intervention. On the federal government incentives perspective we concluded that, in the case of the analyzed territory, the agrarian sections do not have any highlights in the economy. Moreover, this diversity of economical activities is not contemplated by the federal development program. That fact suggests a reevaluation of the regions included in the program. The results reinforce the argument that the context of the formation of a population and the way the social dynamics develop are factors that must be better considered, in case of planning an intervention of the State to the democratic formation of a public policy development.

Key words: territorial development; territory; rural area; agrarian issue; institutional arrangements; territorial governance; Portal da Amazônia; social network analysis; Programa Territórios da Cidadania.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	3
LISTA DE TABELAS	5
LISTA DE QUADROS	6
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	7
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - CONTEXTO E ABORDAGEM.....	18
1.1 O TERRITÓRIO PORTAL DA AMAZÔNIA	18
1.2 ABORDAGEM ANALÍTICA	26
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
CAPÍTULO 2- TERRITÓRIO COMO UNIDADE DE GESTÃO	35
2.1 A NATUREZA DOS TERRITÓRIOS	35
2.2 O TERRITÓRIO COMO FOCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	39
CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	47
3.1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	47
3.2 INSTITUIÇÕES E OS SÍTIOS SIMBÓLICOS DE PERTENCIMENTO	58
3.2.1 O papel das organizações sociais	65
3.3 O TECIDO SOCIAL NA GOVERNANÇA TERRITORIAL	67
3.4 O CAPITAL SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	73
CAPÍTULO 4 - O ENFOQUE TERRITORIAL NO BRASIL	78
4.1 O ENFOQUE TERRITORIAL NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO	78
4.2 OS PROGRAMAS BRASILEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	83
4.2.1 O PRONAT	83
4.2.2 O Programa Territórios da Cidadania – PTC.....	88
4.3 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PARA O MEIO RURAL NO BRASIL	99
4.3.1 O papel dos movimentos sociais no meio rural	99
4.3.2 O conceito de rural nos programas de desenvolvimento territorial	106
4.3.3 A questão agrária	113
CAPITULO 5 - O NORTE DE MATO GROSSO, UMA HISTÓRIA EM CONSTRUÇÃO	118

5.1	A DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTUDADO E OUTROS RECORTES TERRITORIAIS EM MATO GROSSO	118
5.2	CONTEXTO HISTÓRICO E O POVOAMENTO DA REGIÃO	126
	CAPÍTULO 6 - MUNICÍPIOS DO PORTAL DA AMAZÔNIA: HISTÓRIA E ECOLOGIA.	133
6.1	O TERRITÓRIO NATURAL	133
6.2	A COLONIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	140
6.3	ÁREAS PROTEGIDAS	148
6.4	AS ATIVIDADES PRODUTIVAS.....	156
6.4.1	A Agricultura Familiar	156
6.4.2	Perfil das atividades produtivas.....	166
6.5	CONSOLIDAÇÃO DA POPULAÇÃO DO TPA.....	185
	CAPITULO 7- O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PORTAL DA AMAZÔNIA.	189
7.1	TERRITÓRIOS FUNCIONAM COMO UMA UNIDADE? ESTUDOS DE CASO SOBRE TERRITÓRIOS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	189
7.2	O OLHAR LOCAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	194
7.3	AS REDES SOCIAIS COMO PROMOTORAS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	198
7.4	INVESTIMENTOS DO PRONAT NO TPA	218
7.4.1	Agendas 21 Locais, um exemplo de parcerias em ações municipais	231
7.5	UM TERRITÓRIO COM IDENTIDADES DIVERSAS	239
	CONCLUSÃO	246
	REFERÊNCIAS	255
	ANEXOS	265

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Visão sistêmica da governança territorial.	70
Figura 2 - Localização do Território Portal da Amazônia e seus 16 municípios.	120
Figura 3 - Mapa dos 15 Consórcios Intermunicipais do Estado do Mato Grosso.	124
Figura 4 – Mapa da vegetação dos municípios do Território Portal da Amazônia.	136
Figura 5 - Perfil esquemático da Floresta Ombrófila Densa e as variações de vegetação que ocorrem devido a declividade do terreno.	138
Figura 6 - Esquema de uma área de tensão ecológica entre Savana e Floresta Ombrófila, encontrada no Território Portal da Amazônia.	138
Figura 7a - Início da construção do município de Alta Floresta. Fonte: INDECO – Integração, Desenvolvimento e Colonização.	144
Figura 7b - Imagem atual do município de Alta Floresta. Fonte: Prefeitura Municipal de Alta Floresta.	145
Figura 8 - Gráfico das áreas ocupadas com ecossistemas florestais e atividades antrópicas, em porcentagem, para cada município do Território Portal da Amazônia.	149
Figura 9 - Número de agricultores familiares em 2006, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.	157
Figura 10 - Área ocupada pelas propriedades da agricultura familiar e não familiar nos municípios do TPA (em hectares).	158
Figura 11 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar nos municípios do TPA.	159
Figura 12 - Investimentos do PRONAF acessados pelos municípios do TPA (em R\$), nos anos de 1997 a 2008. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).	161-2
Figura 13 - Investimentos PRONAF nos anos de 1997 a 2008, em porcentagem.	163
Figura 14 - Acesso ao PRONAF em 2011/2012 e 2012/2013 para os municípios do TPA (em porcentagem).	164-5
Figuras 15a e 15b - Fotografias aéreas de Alta Floresta, mostrando o rebanho bovino na borda da mata nativa (Fotografias da autora, dezembro de 2011).	168
Figura 16 - Gráfico das áreas usadas por atividades antrópicas nos municípios do TPA, em porcentagem, baseado nos dados do mapa de vegetação (Figura 5).	169
Figura 17 - Rebanho bovino encontrado nos municípios do Território Portal da Amazônia e em Mato Grosso, de 1980 a 2012.	171
Figura 18 - Total do rebanho bovino encontrado nos municípios do Território Portal da Amazônia no período de 1980 a 2012.	172
Figura 19a - Produção de grãos de soja (toneladas) no TPA, no período	173

de 1990 a 2012.	
Figura 19b - Produção de grãos de soja (toneladas) em Mato Grosso, no período de 1990 a 2012.	174
Figura 20 - Produção de grãos de soja (toneladas) nos municípios do TPA, no período de 1990 a 2012.	175
Figura 21a - Área plantada de soja (em hectares) no Território Portal da Amazônia, no período de 1990 a 2012.	176
Figura 21b - Área plantada de soja (em hectares) em Mato Grosso, no período de 1990 a 2012.	176
Figura 22 - Valores do PIB para os setores de Agropecuária, Serviços e Indústria, em R\$, no ano de 2009, nos municípios do TPA.	178
Figura 23 - Produtos do beneficiamento da castanha-do-pará pela CECAB, castanha com chocolate (à esquerda) e a castanha-do-pará natural (à direita da fotografia).	180
Figura 24 - Detalhe que está nas embalagens dos produtos beneficiados pela Castanhaf, indicando o nome do território “Portal da Amazônia” (indicado pela seta branca).	180
Figura 25 - Algumas árvores da castanha-do-brasil encontradas próximas ao centro do município de Alta Floresta (fotografia da autora, dezembro de 2011).	182
Figura 26 - A flor e o ouriço da castanha-do-brasil (Alta Floresta, dezembro de 2011, fotografia da autora).	183
Figura 27 - Rede social sobre o desenvolvimento territorial entre representantes das organizações sociais atuantes nos municípios de Alta Floresta e Terra Nova do Norte, Mato Grosso.	204
Figura 28 - Redes sociais sem os atores ponte, representados pelas organizações entrevistadas.	210-11
Figura 29 - Rede social com as organizações citadas pelos entrevistados com mais importantes para o desenvolvimento da região estudada.	214
Figura 30 - Investimentos PRONAT nos anos de 2004 a 2010.	219
Figura 31 - Linhas de ação do PRONAT acessadas pelos municípios do TPA. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).	221
Figura 32 - Linhas de ação do PRONAT acessadas pelo TPA. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).	223
Figura 33 - Instituições proponentes que pediram os recursos do PRONAT.	224
Figura 34 - Municípios que acessaram o Proinf no período de 2004 a 2012.	227
Figura 35 - Pontuação para os indicadores de sustentabilidade em 8 municípios do Portal da Amazônia (MT) que possuem Agenda 21.	235

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Organizações sociais cujos dirigentes foram convidados para colaborar com esta pesquisa.	33
Tabela 2 - Os 15 Consórcios Intermunicipais do Estado do Mato Grosso e as características ambientais que os nomeia.	123
Tabela 3 - Tipos de formações florestais e os municípios do Território Portal da Amazônia onde as formações ocorrem, de acordo com a Figura 5.	139
Tabela 4 - Unidades de conservação e os municípios do Território Portal da Amazônia onde ocorrem.	151
Tabela 5 - Terras indígenas nos municípios do Território Portal da Amazônia (TPA).	155
Tabela 6 - População urbana, rural e total nos 16 municípios do TPA, nos anos de 1970, 1990, 1981, 2000 e 2010.	185
Tabela 7 - Organizações do Território Portal da Amazônia (TPA), locais onde atuam e principais projetos e parcerias.	198

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação entre alguns conceitos de Hassan Zaoual e de Alejandro Portes sobre as instituições.	62
Quadro 2 - Conceitos relacionados à identidade adotados pelo PRONAT.	84
Quadro 3 - Principais diferenças e semelhanças entre o PRONAT e o PTC.	97
Quadro 4 – Histórico dos programas governamentais para o meio rural do Brasil.	105
Quadro 5 - Cronologia da questão agrária no Brasil.	113
Quadro 6 - Cronologia da dinâmica da agricultura brasileira e seu processo de modernização.	115
Quadro 7 - Programas do governo federal para desenvolvimento da região amazônica.	129
Quadro 8 – Programas de ocupação da Amazônia Legal e a criação dos municípios do Portal da Amazônia.	142
Quadro 9 - Projetos de investimentos apoiados pela SDT/MDA para os municípios do Território Portal da Amazônia, para os anos de 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2010.	229
Quadro 10 - Lista dos municípios do Portal da Amazônia (MT) que responderam os questionários da Agenda 21 (MMA, 2009, versão preliminar), os itens do questionário selecionados e a pontuação dos indicadores de sustentabilidade relacionados com as ações da Agenda 21.	234

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACRIMAT	<i>Associação dos Criadores de Mato Grosso</i>
APP	<i>Área de Preservação Permanente</i>
BNB	<i>Banco do Nordeste do Brasil</i>
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CAR	<i>Cadastro Ambiental Rural</i>
CEAAF	<i>Conselho Executivo de Ações da Agricultura Familiar</i>
CECAB	<i>Cooperativa de Castanhas de Alta Floresta</i>
CIAT	<i>Comissão de Instalação das Ações Territoriais</i>
CMDR	<i>Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural</i>
CNER	<i>Campanha Nacional de Educação Rural</i>
CODEMAT	<i>Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso</i>
CODETER	<i>Colegiados de Desenvolvimento Territorial</i>
CONDRAF	<i>Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável</i>
CONTAG	<i>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura</i>
COOPERAGREPA	<i>Cooperativa de Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia</i>
COOPERNOVA	<i>Cooperativa Agropecuária Mista de Terra Nova Ltda.</i>
CPT	<i>Comissão Pastoral da Terra</i>
CT	<i>Colegiado Territorial</i>
EMPAER	<i>Empresa Matogrossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A</i>
FEC	<i>Fundação Ecológica Cristalino</i>
FUNAM	<i>Fundação Agro-Ambiental da Amazônia</i>
GESTAR	<i>Gestão Ambiental Rural</i>

IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
ICV	<i>Instituto Centro de Vida</i>
IF	<i>Instituto Floresta para o Desenvolvimento Sustentável</i>
IF/IAV	<i>Instituto Formigas e Instituto Água e Vida</i>
IICA	<i>Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura</i>
INCRA	<i>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária</i>
IOV	<i>Instituto Ouro Verde</i>
MDA	<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário</i>
MMA	<i>Ministério do Meio Ambiente</i>
MMC	<i>Movimento das Mulheres Camponesas</i>
MST	<i>Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra</i>
NEAD	<i>Núcleo de Estudos Agrários</i>
OCDE	<i>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</i>
OSCIP	<i>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público</i>
ONG	<i>Organização não governamental</i>
PGAR	<i>Plano de Gestão Ambiental Rural</i>
PIB	<i>Produto Interno Bruto</i>
PIN	<i>Programa de Integração Nacional</i>
PJR	<i>Pastoral da Juventude Rural</i>
PMDR	<i>Plano Municipal de Desenvolvimento Rural</i>
PRONAF	<i>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</i>
PRONAT	<i>Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais</i>
PTC	<i>Programa Territórios da Cidadania</i>
PTDRS	<i>Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável</i>

REDD	<i>Programa de Redução das Emissões do Desmatamento e da Degradação Florestal</i>
SDT	<i>Secretaria de Desenvolvimento Territorial</i>
SEBRAE	<i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i>
SEMA	<i>Secretaria Estadual de Meio Ambiente</i>
SPVEA	<i>Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia</i>
SR	<i>Sindicato Rural</i>
STR	<i>Sindicato Rural Sindicato dos Trabalhadores Rurais</i>
SUDAM	<i>Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia</i>
SUDECO	<i>Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste</i>
SUFRAMA	<i>Superintendência da Zona Franca de Manaus</i>
TPA	<i>Território Portal da Amazônia</i>
UFMT	<i>Universidade Federal de Mato Grosso</i>
UNEMAT	<i>Universidade Estadual de Mato Grosso</i>

INTRODUÇÃO

A adoção da escala territorial pode colaborar para construir uma sustentabilidade em uma escala espacial intermediária entre o global e o local, utilizando um espaço que faça sentido para os atores locais e que dê sentido a suas práticas.

Marc Piraux et al. (2010)

No Brasil, a iniciativa do Governo Federal de implementar programas para o desenvolvimento numa escala territorial decorre de debates em torno do desenvolvimento regional. Mais adiante, o desenvolvimento sustentável é acrescentado aos textos oficiais, trazendo para o discurso do desenvolvimento territorial as metas que atendam as dimensões ambiental, social e econômica, principais pilares da sustentabilidade (COREZOLA et al., 2010). Tal incremento aumenta a responsabilidade dos programas de desenvolvimento governamentais em desenvolver estratégias que atendam estas três dimensões e que envolvam o estímulo à participação e ao diálogo entre os representantes do poder público federal e os demais setores da sociedade, bem como incorporem na gestão pública especialistas de diversas áreas do conhecimento.

Os territórios em questão são espaços delimitados fisicamente para que a política pública seja gerenciada, sendo que a identidade da população é uma das premissas que colabora na delimitação deste espaço pelo programa governamental. Entretanto, reconhece-se a dificuldade em definir a identidade territorial, no sentido de analisar se uma população “sente” pertencimento a um determinado lugar, por não haver critérios claros na política pública que permitam identificar os fatores que conectam as redes sociais e as práticas produtivas da população de um território.

Deve se considerar como iniciativa positiva o fato de os programas de desenvolvimento territorial brasileiros envolverem em sua gestão os atores sociais locais, representantes de diferentes setores da sociedade civil e do setor público, procurando, assim, atender as demandas locais num contexto mais próximo da identidade local.

Nesta pesquisa, procurou-se apresentar uma análise a respeito da apropriação do conceito de território e dos elementos e variáveis envolvidos nesta temática pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, implementado no país, em 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A pesquisa procurou analisar se a inserção do enfoque territorial trouxe alterações para a realidade social e ambiental de uma região sobre a qual o programa incide, bem como se existiram elementos de adequação a essa perspectiva para um determinado grupo de atores sociais, no sentido de suas relações sociais e de seus interesses individuais e coletivos.

O estudo de caso apresentado nesta tese foi realizado em um território criado dentro dos critérios do PRONAT, chamado “Território Portal da Amazônia” (TPA), localizado no extremo norte do Estado de Mato Grosso, que foi delimitado em 2003 para implementação do programa governamental de desenvolvimento territorial rural.

O território é constituído por 16 municípios e possui população de 258.265 habitantes (Censo IBGE, 2010). Além de ser um dos 120 territórios implementados pelo PRONAT no Brasil, o TPA é uma das regiões de atuação do Projeto *Diálogos – Construindo Consenso no Acesso aos Recursos Naturais da Amazônia Brasileira* (2005-2009)¹. Foi a experiência de trabalho neste projeto, em 2009, que possibilitou o contato com dados referentes à região, o que levou o TPA a ser escolhido o locus de estudo desta tese.

A região que atualmente corresponde ao TPA começou a ser desbravada em 1970, por iniciativa de programas de colonização e ocupação do Governo Federal. Nesta década também foi iniciada a construção da rodovia BR-163 (que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA)). A rodovia passa por cinco municípios² localizados a leste do

¹ Criado em 2005 com financiamento da Comissão Europeia e execução de cinco instituições: WWF-Brasil, Instituto Centro de Vida (ICV), Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), e Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (CDS-UnB). O objetivo geral foi promover o diálogo com e entre atores da região de influência da BR-163 (Mato Grosso e Pará) para auxiliar a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

² Guarantã do Norte, Peixoto de Azevedo, Matupá, Terra Nova do Norte, Nova Santa Helena.

território, e sua obra trouxe para a região migrantes, especuladores e “grileiros”, acarretando conflitos com populações residentes e degradação ambiental.

Foi na década de 1980 que a maior parte dos 16 municípios que formam o TPA foi se consolidando. Muitos municípios se formaram por intervenção de empresas privadas de colonização³. Tais empresas adquiriram os lotes oferecidos pelo Governo Federal e ficaram responsáveis por estruturá-los para assentar colonos provenientes principalmente do Sul do país. Outra parte dos municípios se consolidou a partir da formação de assentamentos de reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, atraindo mais colonos. As lavouras iniciais de café e cacau não prosperaram, especialmente por incompatibilidade dessas culturas com o clima de floresta tropical e também pela falta de infraestrutura e apoio técnico das colonizadoras (INCRA e empresas privadas) para os colonos.

O saldo inicial das migrações e dos programas de ocupação foi uma população que precisou se adaptar às novas condições de vida, sem contar, entretanto, com o apoio logístico e com serviços básicos, necessários para se estabelecerem adequadamente. Parte dos colonos retornou à região de origem, enquanto outros trocaram as atividades agrícolas pela extração aurífera, atividade em expansão na década de 1980.

A dinâmica econômica no TPA está relacionada diretamente com os recursos naturais, principalmente madeira, minérios e o solo, o que refletiu na oscilação da população do território. Por exemplo, no auge dos garimpos (décadas de 1980 a 1990) a região chegou a ter o dobro de habitantes que atualmente tem. A intensa migração para a região reflete em um território cuja característica cultural, construída por uma população formada por pessoas do Sul e do Nordeste do país, é traduzida na manutenção de seus costumes e hábitos (ANDRADE, 2007), mas não necessariamente de um intercâmbio entre eles.

³ As empresas que atuaram no TPA foram a INDECO – Integração, Desenvolvimento e Colonização Ltda., responsável pelos municípios de Alta Floresta, Apiacás e Paranaíta; Colonizadora Líder, responsável por Colíder e Nova Canaã; Colonizadora Bandeirante, responsável pelo município de Nova Bandeirantes; e Colonizadora Maiká, responsável por Marcelândia (ANDRADE, 2007). Outros municípios como Carlinda, Peixoto de Azevedo, Nova Guarita e a estruturação de Nova Canaã foram criados a partir de Programas de Assentamentos do INCRA, em parcerias com cooperativas sulistas (ANDRADE, 2007).

O contexto histórico do TPA revela uma heterogeneidade em relação à constituição de seus municípios, à origem da sua população, às atividades produtivas e à cultura local. A pressão antrópica, provocada, principalmente, pelas atividades de pecuária e exploração insustentável de madeira, é traduzida no fato desta região apresentar as mais altas taxas de desmatamento da Amazônia brasileira (ANDRADE, 2007; ANDRADE et al., 2007), e torna o território prioritário para ações de conservação da biodiversidade e de regulação do uso da terra.

As condições que o território estudado apresenta suscitaram o questionamento de como uma população heterogênea se sente em relação ao território que habita, com quais aspectos (sociais ou ambientais) esses moradores se identificam e como estão construindo sua identidade. O espaço que “faça sentido para os atores sociais”, conforme descreve a epígrafe desta Introdução, é o tema central que baseia as análises desta tese. A identidade, o contexto histórico e ambiental, e a dinâmica social são considerados neste trabalho elementos constituintes do território, que contam a sua história. Tais elementos também deve ser levados em conta pelos gestores públicos ao implementar uma política pública com enfoque territorial.

Conforme Favareto (2007) ressalta, os componentes ligados à dimensão cultural influenciam fortemente a dinâmica de um território, principalmente quando associados à qualidade empreendedora ou à capacidade de adaptação a mudanças provocadas por elementos externos (FAVARETO, 2007, *apud* FAVARETO; SCHRODER, 2007). Por este ponto de vista, um território, quando considerado como unidade de gestão para implementação de políticas públicas de desenvolvimento, pode ser analisado por uma perspectiva sistêmica que considere a história social e o contexto ambiental em que está inserido. Tal condição é baseada na consideração de Milton Santos de que, na atualidade, o território reflete e é produto da interdependência dos elementos que o compõem (SANTOS, 1994, p. 15).

Este autor sugere que a identificação das “horizontalidades e verticalidades” do território facilita o reconhecimento dos elementos contidos neste espaço. O autor chama de horizontalidades “os domínios da contiguidade territorial”; e as verticalidades são “os pontos ligados em rede por todas as formas e processos sociais” (SANTOS,

1994, p. 16). Para o autor, as redes que se inscrevem sobre um território podem ser sociais, políticas, de pessoas, de mensagens ou de valores, funcionando por meio das relações sociais entre atores sociais ou instituições que mantêm esta rede dinâmica dentro de um determinado espaço (SANTOS, 2002, p. 263). Por essa perspectiva, a análise do território pode ser complementada, facilitando a identificação destes elementos e sua inter-relação.

Nos discursos oficiais sobre o desenvolvimento rural territorial, as redes são destacadas e ressaltadas como um ponto importante para a construção coletiva do planejamento das estratégias de desenvolvimento. Entretanto, Favareto chama a atenção para o lado ambíguo dessa abordagem, pois as redes podem tanto favorecer a disseminação de ideias quanto bloquear o acesso dos agentes locais a outras alternativas de inserção mais prósperas, levando a situações de estagnação e dependência (FAVARETO, 2007, *apud* FAVARETO; SCHRODER, 2007).

A entrada do programa de governo e das discussões sobre o desenvolvimento territorial nas regiões de atuação criaram novos espaços institucionais, como por exemplo, por intermédio dos Colegiados Territoriais⁴. Estes são instâncias de participação responsáveis por planejar as ações do programa, e, em especial, por direcionar os recursos disponíveis. Os Colegiados Territoriais permitiram que novos arranjos institucionais fossem formados, nova alianças e contatos, porém também surgiram conflitos e disputas pelo poder. São muitas as análises sobre a eficácia, os limites e dificuldades dos Colegiados Territoriais, conforme descrevem Favareto e Schroder (2007). Entretanto, Iná de Castro ressalta que as instituições que compõem estes espaços desempenham importantes funções no território, no sentido de proporcionar sua organização social e política (CASTRO, 2003, p. 11).

Neste trabalho, algumas organizações que participam do Colegiado Territorial do TPA foram selecionadas para identificar uma rede social local que compartilhe ideias

⁴ No TPA, o Colegiado Territorial foi constituído como Conselho Executivo de Ações da Agricultura Familiar – CEAAF, em 2004, sendo assim mencionado no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS), de 2010, do qual é um dos elaboradores. Entretanto, alguns autores se referem ao grupo como a Comissão Executiva de Ações da Agricultura Familiar (MOREIRA; SABOURIN, 2007; DUARTE et al. 2009). Neste trabalho, optou-se por se referir ao grupo pelo mesmo nome que aparece do PTDRS.

sobre o desenvolvimento territorial, principalmente após o início da atuação do programa governamental. Considerando que “as instituições designam as regras do jogo numa sociedade, regras que moldam as relações sociais pelas normas e procedimentos organizacionais” (CASTRO, 2003, p. 14), e que as instituições “são as regras do jogo” (NORTH, 1991); procurou-se identificar neste trabalho quais as instituições e organizações sociais relevantes para o território estudado, no que diz respeito aos aspectos relacionados ao desenvolvimento territorial e à coesão social.

A pesquisa desta tese ocorreu em duas etapas intercaladas, optando-se, nos dois momentos, por uma metodologia qualitativa de levantamento de dados. A primeira etapa foi de um extenso levantamento bibliográfico sobre os conceitos envolvidos com o tema do desenvolvimento territorial, que são discutidos no primeiro e no segundo capítulos.

Num segundo momento, levantou-se referências sobre o enfoque territorial de programas de desenvolvimento no Brasil, bem como sobre a criação do PRONAT e dos Programas Territórios de Identidade e Territórios da Cidadania, do MDA, tratados nesta pesquisa. A discussão sobre o conceito de rural e a análise de tais programas são apresentadas no terceiro capítulo.

O levantamento específico de informações sobre a região estudada foi outra etapa da pesquisa para a tese e a apresentação do TPA e de suas características é apresentada no quarto capítulo. Informações sobre a atuação do PRONAT na região foram coletadas em relatórios e documentos oficiais da SDT/MDA e da Caixa Econômica Federal, nos quais priorizou-se analisar os investimentos e os recursos acessados por cada município do TPA. Estes dados e a discussão deles são apresentados no quinto capítulo.

A importância das instituições e organizações⁵ na dinâmica social do território se deve a três fatores principais: 1) Os arranjos institucionais, que moldam as ações individuais; 2) O estabelecimento, pelas instituições, de premissas para as decisões, o

⁵ Uma discussão teórica sobre instituições e organizações é apresentada no segundo capítulo, em que se procura diferenciar conceitualmente essas duas instâncias bem como relacioná-las com o contexto do desenvolvimento territorial.

que reduz as incertezas; e 3) pelo fato das instituições propiciarem estabilidade nas escolhas coletivas (CLINGERMAYER; FEIOCK, 2001; *apud* CASTRO, 2003, p. 14).

Nesse sentido, Castro argumenta que as ações das instituições podem ser vistas como ações territorializadas quando “as instituições definem padrões significativos para o comportamento social num determinado espaço” (2003, p. 14). Seria razoável pensar que instituições envolvidas na gestão ambiental e de recursos procurem se articular com outras instituições locais, mas também estaduais, federais, ou de outros municípios. As instituições que conseguem atuar em diversas escalas, a partir de um nível local, poderiam, dependendo de sua influência e poder, acessar mais recursos (pessoais, financeiros e tecnológicos) que facilitam a compreensão dos elementos envolvidos na gestão.

Entendendo desta maneira, as relações entre organizações sociais pesquisadas nesta tese serão descritas em nível municipal, estadual e federal. Consideramos o município como “um espaço político institucional, cuja atuação do poder público pode ser mais visível, no que diz respeito à disponibilidade do aparato institucional para a oferta de políticas públicas e aos seus resultados” (CASTRO, 2003, p. 17).

O presente trabalho objetivou analisar um território por meio de suas relações sociais e arranjos institucionais, acionados diante da intervenção de uma política pública de desenvolvimento rural com enfoque no território. E se a proposta desta tese é analisar a dinâmica social da região escolhida, cabe uma breve descrição do contexto institucional do TPA e quais são os setores sociais que as organizações locais representam e atuam.

CAPÍTULO 1 - CONTEXTO E ABORDAGEM

1.1 O TERRITÓRIO PORTAL DA AMAZÔNIA

Os processos de colonização, tanto privados quanto promovidos pelo governo, marcaram a história da região estudada, deixando como consequências a carência, não apenas de infraestrutura, mas de serviços de apoio ao colono e de direcionamento técnico para adaptar os modos de produção à nova realidade ambiental e social (SABOURIN; RODRIGUES, 2009).

Antes dos processos de colonização se iniciarem a partir de 1960, a região norte de Mato Grosso era pouco povoada, contando com 62.478 habitantes distribuídos em cinco municípios: Barra do Garças; Chapada dos Guimarães; Rosário Oeste; Diamantino e Aripuanã (PIAIA, 1997). Alguns destes municípios foram desmembrados e originaram os atuais municípios que formam o TPA.

O município de Aripuanã, por exemplo, possuía uma área territorial de aproximadamente 49.000 km²; e originou os municípios de Alta Floresta, Apicás, Nova Bandeirantes, Nova Monte Verde e Paranaíta⁶ por conta dos empreendimentos de colonização.

Neste período, a economia destes municípios de Mato Grosso, localizados na área de fronteira com o Pará e o Amazonas, restringia-se a coleta do látex na mata e a mineração de ouro e diamante, especialmente em Barra do Garças e Aripuanã (PIAIA, 1997). Após 1960, um intenso processo de transformação econômica vai ocorrendo, com a incorporação de novos espaços ao processo produtivo, e integrando essas áreas ao mercado nacional (PIAIA, 1997, p. 33).

Só para ilustrar como se deu tal transformação, analisando a demografia da região norte de Mato Grosso, sua população aumenta cerca de 6,7 vezes nos períodos de 1960 até 1985; somando em 1985 um total de 423.528 habitantes (PIAIA, 1997). É importante mencionar que os processos de colonização não ocorreram de forma

⁶ Fonte: IBGE Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat> Acesso em abril de 2011. Para melhor localizar os municípios mencionados, ver Figura 2 na página 130 desta tese.

pacífica e envolveram conflitos, principalmente com as populações indígenas que habitavam o norte de Mato Grosso. Tais conflitos ocasionaram a expulsão de povoados de suas áreas originais, como na área onde se encontram os municípios de Alta Floresta e Apiacás, onde viviam indígenas da etnia Apiaká; em Novo Mundo, onde viviam etnias xinguanas e Kreen-aka-rorê; e em Peixoto de Azevedo, cuja área era habitada pela etnia Paraná. No Capítulo 6 abordaremos com mais detalhes a história do povoamento do TPA, especialmente da população indígena encontrada na região.

As formas de organização social encontradas no TPA podem ser analisadas a partir da história do povoamento da região, o que tem relação direta com a visão dos colonos e na maneira como estes chegaram no local. Rosane Seluchinesk (2008, p. 8) descreve estes colonos como “acostumados ao trabalho, sem horário ou condições, prontos para enfrentar qualquer jornada ou espécie de atividade”.

Segundo a autora, o colono do Sul, em especial, trazia o estigma de ser destemido, um homem cuja vida é destinada ao trabalho, sendo o “espaço de colonização” o lugar para construir seu futuro baseado em dedicação e persistência, com pouco espaço para o ócio e para o lazer (SELUCHINESK, 2008). Além do trabalho, a religião e a educação eram as representações sociais que apoiavam o colono na labuta para construir seu futuro.

A Igreja e a escola foram as primeiras construções promovidas pelo sistema de colonização ao se instalarem nas áreas de ocupação, e principalmente a Igreja gerou os primeiros movimentos sociais existentes na região, como a Pastoral da Juventude Rural (PJR) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (SABOURIN; RODRIGUES, 2009).

A partir do final de 1999, iniciativas do governo, com apoio de uma ONG internacional, iniciam as propostas de desenvolvimento rural sustentável, o que motiva a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR. Nesse período, são criadas algumas das organizações locais com importante trabalho na área ambiental e com os agricultores familiares, como o ICV e o IOV, ambos sediados em Alta Floresta.

Como afirmam Sabourin e Rodrigues (2009) não existem na região do TPA movimentos sociais que atuem numa escala territorial. A abrangência deles é localizada, e alguns projetos se estendem para um ou dois municípios vizinhos ao município sede da organização.

Outras dinâmicas locais na região estão ligadas a duas cooperativas bastante atuantes, com sede em Terra Nova do Norte, que movimentam economicamente o setor da agricultura familiar. Também é presente na região o Sindicato Rural - SR, que representa o setor patronal mas também atua em alguns projetos para os agricultores familiares, e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR, ligado à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

O STR foi criado depois do Sindicato Rural, mas não possui força de representação, na região, para a agricultura familiar. Tanto que Sabourin e Rodrigues (2009) comentam que somente o SR foi membro do Conselho Territorial da Agricultura Familiar, e apenas posteriormente o STR entrou como membro do conselho. Como a agricultura familiar é uma das atividades econômicas que prevalece nos municípios do TPA, sendo também o foco dos programas governamentais de desenvolvimento territorial, muitas das instituições que existem no território atuam neste setor.

A área ambiental é foco de outra parte das organizações sociais na região, que atuam principalmente nas ações ligadas à redução de desmatamento e à regularização fundiária, com destaque para o Programa de Redução das Emissões do Desmatamento e da Degradação Florestal – REDD (programa lançado em 2008 pelas Nações Unidas), e o Cadastro Ambiental Rural – CAR, instrumento de regularização ambiental de propriedades rurais, criado em 2012 pela Lei Federal nº 12.651 (Política de Apoio à Regularização ambiental).

Para Bertha Becker, a diversidade de organizações não governamentais, sindicatos, associações e comunidades sugere uma mudança em relação às ações para o desenvolvimento na Amazônia brasileira, revelada na estrutura transicional do Estado e do território (BECKER, 2008, p. 241). A autora se refere a esta diversidade como o *vetor tecnocológico* da Amazônia brasileira, um dos elementos que podem

indicar uma transformação regional, de uma economia de fronteira para um padrão de desenvolvimento baseado na valorização da diversidade e na descentralização de políticas públicas, especialmente as voltadas para o desenvolvimento rural e territorial. Tal padrão, para a autora, pode ser considerado como um caminho para o desenvolvimento sustentável e instrumento para um novo modo de produzir, uma nova forma de regulação do uso dos recursos naturais (BECKER, 2008).

A articulação entre estes atores sociais e suas variadas formas de organização social, e o conhecimento de que a sociedade se adapta e se ajusta diante das novidades tecnológicas, sociais, políticas e econômicas, é imprescindível para as tomadas de decisão políticas, sociais e ambientais.

Dessa forma, as abordagens analíticas que investiguem o papel de cada instância social, do Estado e da sociedade civil, na gestão do território e dos recursos, bem como a identificação e o estudo das possíveis parcerias e articulações entre cada ramo da sociedade envolvido no planejamento territorial são cada vez mais necessários (PASQUIS; VARGAS, 2009).

Além do cenário institucional apresentado acima, os municípios que compõem o TPA participam de um programa estadual que atua com outra divisão territorial, para administrar os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental. São ao todo 15 consórcios intermunicipais em Mato Grosso, e no TPA são encontrados dois consórcios, o Consórcio “Vale do Teles Pires”, formado por 6 municípios do TPA; e o Consórcio “Portal da Amazônia”, formado por 10 municípios do TPA, mais o município de Itaúba (que não faz parte do TPA), totalizando 11 municípios. Por ser um programa estadual, as articulações para promover ações parecem ser facilitadas por não precisarem de intermediários, como no caso das ações territoriais pelo Governo Federal. Entretanto, como será discutido mais à frente, este programa estadual não possui um espaço que reúna atores sociais de diversos setores, contando apenas com os prefeitos municipais para tomar as decisões sobre as ações do programa.

Como se pode perceber, as relações sociais no TPA, no sentido do desenvolvimento territorial, são intermediadas por organizações sociais. Estas são responsáveis pelas articulações entre o poder público municipal e Federal com representantes da sociedade civil. Além disso, as organizações de mais destaque nesta articulação estão sediadas em dois municípios, que parecem centralizar as decisões e ações para esta política pública. Por ser uma área de relevância ecológica e ambiental, algumas destas organizações sociais atuam neste sentido, como será explicado a seguir.

Embora a região onde se localiza o TPA seja privilegiada em termos de ecossistemas, pois está inserida no Bioma Amazônico e no Bioma de Transição Florestas/Cerrado, biomas de alto valor biológico e genético, seus municípios apresentam baixos indicadores de desenvolvimento humano e baixo dinamismo econômico.

Uma característica da região é que esta tem em seus limites fronteiriços Unidades de Conservação e Terras Indígenas, em torno de todo o limite do TPA. Entre elas, estão a Reserva Biológica Nascentes Serra do Cachimbo (no limite com o Pará), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bararati (no limite de Apicás), o Parque Estadual Cristalino (nos municípios de Novo Mundo e Alta Floresta), diversas Terras Indígenas e o Parque do Xingu (fazendo fronteira com Peixoto de Azevedo e Marcelândia).

Os processos de desmatamento e queimadas na região do TPA, em especial, foram intensos desde a década de 1970 e 1980, e chegaram a atingir um ritmo preocupante, resultando na sua caracterização como “arco de desmatamento” a partir de ano 2000, por conta do avanço da fronteira agrícola em direção à floresta.

A preocupação com a sustentabilidade e com o meio ambiente está presente no discurso da política de desenvolvimento territorial analisada nesta tese, e algumas ações e práticas nesse sentido podem ser verificadas. Entretanto, ainda é evidente os instrumentos de política econômica e de desenvolvimento regional, de maneira geral, não levam em conta em suas ações a dimensão ambiental, o que muitas vezes leva a

impressão de que o desenvolvimento sustentável não passa de uma promessa (PASQUIS, 2009).

Diante da necessidade de se associar uma política de sustentabilidade com uma política territorial, principalmente a partir dos documentos de importantes Conferências ambientais (Rio 92, Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, e a Rio + 10, em Joanesburgo), Pasquis traz alguns desafios para a abordagem territorial, entre estes “fazer com que o meio ambiente não seja mais a exclusividade de um só ministério, mas sim uma preocupação de todas as políticas setoriais” (PASQUIS, 2009).

Pelo fato do desenvolvimento territorial proposto pela SDT/MDA ser um processo integrador (pois envolve diversos ministérios e programas governamentais), suas ações levam em conta as dimensões econômicas, político-institucionais, socioculturais e ambientais dos territórios, aproximando-se das dimensões do desenvolvimento sustentável (PASQUIS, 2009).

Entretanto, alguns fatos na história de ocupação do TPA se contradizem no que diz respeito ao desenvolvimento e à conservação dos recursos naturais. Enquanto a política de Governo do MDA para o desenvolvimento territorial envolve a questão ambiental em suas diretrizes, ela tem como foco a agricultura familiar e o desenvolvimento econômico, a partir do estímulo às práticas agrícolas que têm como base a exploração dos recursos naturais.

Rosane Seluchinesk reflete sobre esta oposição desenvolvimento/conservação, que no caso do TPA traz como referência a cultura de exploração dos recursos e de desmatamento das empresas colonizadoras, compartilhada pelos colonos que chegaram na região no início de sua ocupação. Para os colonos, o desenvolvimento significa apropriar e cultivar a terra para obter produtividade, e a ideia de um desenvolvimento controlado por leis que regulam o uso da terra (como as Reservas Legais e as APPs) é interpretada por eles como a perda da propriedade, sendo um fator limitador para dar continuidade às suas práxis (SELUCHINESK, 2008).

Os programas de conservação ambiental promovidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) na região, como os que promovem a criação de Unidades de

Conservação e o Cadastro Ambiental Rural, podem se opor à ideia de desenvolvimento trazida pelo MDA e baseada na exploração da fronteira agrícola. A visão dos dois ministérios se contradiz e resulta em posições divergentes sobre o contexto atual da região. Para Rosane Seluchinek, essa dualidade é traduzida na região em duas ações: “continuar o processo de exploração ou torná-la uma área de preservação e conservação ambiental” (SELUCHINEK, 2008, p. 4).

Apesar da contradição entre as visões sobre os recursos naturais dos dois Ministérios, representantes do poder público federal, uma parceria entre o MDA e MMA na região do Portal da Amazônia tem apresentado alguns resultados positivos. Trata-se do Programa de Gestão Ambiental Rural – GESTAR, do MMA, que iniciou suas atividades no TPA em 2005. A ideia do GESTAR é de acionar representantes dos 16 municípios do território, adotando um enfoque territorial com ações que promovam o diálogo entre a sociedade civil e o poder público local e federal, atuando em parceria com o CEAAF.

Junto com o CEAAF, o GESTAR elaborou um Plano de Gestão Ambiental Rural com o objetivo de levantar dados sobre a cobertura e uso do solo das áreas de preservação permanente, e das estratégias de recuperação degradadas. O município de Colíder, que apresenta as mais altas taxas de degradação de APPs, foi escolhido para realizar um Plano Piloto de recuperação dessas áreas (PGAR-ICV, 2009).

O programa GESTAR é um exemplo de parceria interministerial que pode gerar resultados que atendam a perspectivas do programa e dos atores sociais envolvidos. Além de atuar com o enfoque territorial, o programa procurou envolver a sociedade civil nas decisões sobre as áreas de atuação definidas pelos atores sociais locais. Mesmo assim, o programa não conseguiu contar com mais adesão dos moradores, tornando-se evidente a necessidade de que as informações sobre ele alcancem mais atores sociais para aprofundar os planos e ações voltados à gestão territorial sustentável (PGAR-ICV, 2009).

Entretanto, a questão ambiental pode ser vista como um entrave para o desenvolvimento pelos moradores locais, diante do contexto histórico que os levou para

a região. Os colonos construíram seu vínculo com a terra como propriedade, mesmo que não tenha vínculo com sua ancestralidade. Para Rosane Seluchinesk (2008), os colonos do TPA acreditam ter sobre a terra o direito de decidir sobre o seu uso, mas parecem não perceber que tais decisões não devem ser tomadas individualmente. No caso do TPA, o uso da terra obedece às políticas de ocupação e aos instrumentos de controle e regulação, e isso deve ser levando em conta nas decisões individuais.

Por esse motivo, a criação de espaços coletivos para discussão de demandas e problemas, mesmo que gere conflitos e disputas pelo poder, pode ser uma ferramenta interessante para que alguns consensos sejam definidos em prol de ações menos individualistas. Os espaços coletivos ajudam também na disseminação das ideias sobre programas e políticas públicas que venham a colaborar com as estratégias locais e do Governo Federal para o desenvolvimento e uso sustentável dos recursos.

Diante do cenário social e ambiental existente na região do TPA e discutido até o momento, propõe-se nesta pesquisa analisar a dinâmica de construção de um território a partir das seguintes perspectivas: 1) A delimitação de um território para implementar um programa governamental de desenvolvimento territorial; e 2) A construção de *territórios* e *territorialidades* pela sociedade local, por meio da sua participação em organizações sociais; procurando contrastar estas duas perspectivas e refletindo sobre a coerência entre elas.

De maneira geral, os resultados de pesquisa apresentados nesta tese procuram reforçar o argumento de que o contexto de formação de uma população e o modo como as dinâmicas sociais evoluem são fatores que tem um peso grande na intervenção do Estado e na participação social para a construção de uma política pública.

Diante do exposto nesta introdução, a respeito de algumas variáveis que devem ser consideradas quando um enfoque mais amplo é usado para a ação de uma política pública, e da importância de se considerar a história da formação de uma região, no sentido social e ecológico, cabe a seguir apresentar uma justificativa mais direcionada sobre o estudo de caso desta tese e das observações e leituras sobre a região que conduziram ao objeto de estudo.

1.2 ABORDAGEM ANALÍTICA

Alguns autores, em trabalhos recentes, citam certos aspectos relacionados à atuação dos programas de desenvolvimento com enfoque territorial, que também são observados na região estudada, entre eles: 1) a dificuldade de gerenciar as ações promovidas pelo programa governamental numa escala territorial; 2) a fragilidade na articulação entre as organizações atuantes no território para dialogar com os gestores do programa em prol da promoção de ações em escala territorial; e 3) os conflitos de interesses e a fragilidade nos espaços de decisão (colegiados territoriais), que parecem dificultar a cooperação e a realização de ações na escala territorial (ÁVILA, 2011; SABOURIN, RODRIGUES, 2009; FAVARETO, SCHRODER, 2007; SCHNEIDER, TARTARUGA, 2004).

Tais aspectos mencionados acima incitaram a investigar se, na criação de um território pelo Estado, a identidade desta população é aproveitada na delimitação dos municípios que irão compor um território. Ou seja, cabe questionar se o Governo Federal, por meio de uma política pública, utiliza a identidade local para promover sua política de desenvolvimento, ou se é por conta do enfoque territorial e da discussão deste conceito por atores sociais do território que uma identidade pode ser construída.

Conforme Echeverri (2009) descreve, a existência de uma identidade territorial, entendida como a expressão das características distintivas da população pertencente a um espaço, é um dos pontos principais para a escolha destes territórios pelos programas da SDT/MDA, e elemento essencial, básico e estruturante do território. Este autor comenta que

além de possibilitar descrever e caracterizar o território, a identidade serve de orientação ao ordenamento das estratégias de desenvolvimento ao apoiar e definir o caráter das forças motoras que possibilitam avançar ao alcance do bem-estar. (ECHEVERRI, 2009, p. 108).

Observa-se, portanto, que a questão da identidade é um dos pontos principais que estes programas priorizam na delimitação e escolha dos territórios, também

responsável pela coesão social. De acordo com as referências para o apoio ao desenvolvimento territorial do PRONAT, a identidade está associada ao território, por meio do reconhecimento, nos municípios que compõem os territórios, de

grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA/SDT, 2004, p. 4-5).

Considerando que as organizações sociais e o poder público local são convidados a participarem das discussões sobre o desenvolvimento territorial, presume-se que os gestores públicos não podem se articular com a população local para promover ações de desenvolvimento sem dialogar e envolver os arranjos institucionais locais existentes (como as associações, cooperativas e outras formas de associativismo).

Por outro lado, leva-se em conta que as políticas públicas podem promover a articulação entre diferentes setores da sociedade, e estes podem ver nessa articulação uma forma de se fortalecerem para melhor acessar os recursos por ela oferecidos. Constatou-se nesta pesquisa que a carência de acompanhamento e avaliação periódica por parte dos agentes vinculados ao programa de governo leva à fragilidade dos espaços decisórios. Tal ausência de acompanhamento permite que as decisões percam o foco nos propósitos do programa, dispersando os participantes do colegiado e ocasionando conflitos que fazem o espaço perder sua força.

Diante do cenário descrito sobre a região estudada e sobre a importância das relações sociais para a construção e definição do território, a tese se propõe a responder as seguintes questões: 1) as organizações sociais têm de fato um papel relevante para que as redes sociais possam alcançar a escala territorial?; 2) os projetos financiados pelo PRONAT conseguem atender todo o território? Tais projetos incentivam outros setores econômicos, como os setores secundários e terciários da população?; e 3) as iniciativas que partem de organizações sociais e do poder público local (prefeituras municipais) mobilizam mais indivíduos e organizações da sociedade civil para apoiá-las, trazendo benefícios para o município?

Os espaços de ação das organizações sociais e as redes de parceria entre estas organizações (do mesmo município ou de municípios diferentes) podem apresentar-se como um “mosaico de regiões” (BENKO, 2001). Esse é um espaço dinâmico e flexível, que varia conforme as ações realizadas pelas organizações que coexistem em um mesmo território.

As organizações sociais não se sustentam por si mesmas, isoladas, mas sim por meio de uma rede de relações que ocasiona fluxo de informações, apoio financeiro e apoio institucional. No entanto, as organizações precisam também se autoconservar, e para isso necessitam de um núcleo dirigente sólido e que compartilhe, de preferência, as mesmas ideias e concorde com os propósitos da organização.

Nesse sentido, a variável espacial ganha mais destaque quando o enfoque territorial é utilizado por uma política pública, e reforça a ideia de que a proximidade entre atores sociais que atuam em determinado espaço permite ações coletivas e cooperadas, que poderiam reforçar os laços de colaboração e a troca de experiências, aumentando as chances de oportunidades inovadoras de desenvolvimento (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Schneider e Tartaruga (2004) discutem porque determinada abordagem territorial ganhou interesse devido à crise do Governo e à perda de seu poder de regulação, perdendo também seu caráter centralizador, se tornando mais permeável à participação das diversas instâncias e organizações da sociedade civil, dividindo o poder de decisão com a sociedade.

No cenário atual, os autores chamam atenção para a crescente valorização da atuação de atores da sociedade civil, bem como das iniciativas de descentralização, acarretando na redefinição do papel das instituições e na importância do poder público, especialmente das prefeituras, na tomada de decisões e na regulação (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

A descentralização de decisões e do poder e a participação da sociedade civil e do poder público local nas ações ligadas a iniciativas governamentais, trazem à tona outro conceito, o de governança. Tal abertura, a fim de envolver outros setores da

sociedade, permite a formação de diversas redes de parcerias, colaborações, cooperação, e regulação, entre os participantes, bem como faz emergirem conflitos e disputas de poder.

Essa diversidade de associações e relações pode ser traduzida em arranjos institucionais, que se apresentam mais flexíveis e dinâmicos, e que podem se adaptar às realidades e contextos econômicos que vão surgindo. Schneider e Tartaruga (2004) comentam também que tal situação leva à necessidade de surgirem novos parâmetros de referência para que a ação governamental e a participação da sociedade seja possível.

Verificar as estruturas de governança no processo de desenvolvimento territorial, reconhecendo o papel das organizações sociais e dos arranjos institucionais em determinado contexto, reforça e aumenta as possibilidades de participação, no exercício da prática democrática (DALLABRIDA, 2007). Aliado aos processos de governança, as políticas públicas de desenvolvimento territorial trazem a sustentabilidade como uma diretriz importante para direcionar seus objetivos e ações. O território estudado nesta tese, localizado na Amazônia brasileira, reforça ainda mais o direcionamento de um desenvolvimento econômico e social que considere os aspectos ambientais e regule o uso dos recursos.

O enfoque territorial dos programas de desenvolvimento trouxe inovações como permitir a participação e a regulação não só do Governo, mas da sociedade civil na construção de políticas públicas. Esta participação vem por meio da atuação do poder local, como prefeituras e secretarias de meio ambiente e da agricultura, nas tomadas de decisão e no destino de recursos. Tal articulação permite a formação de novos arranjos institucionais e de processos de governança. Como Schneider e Tartaruga (2004) analisam, este cenário é o terreno fértil para que o enfoque territorial seja a nova unidade de referência, atuando como mediador nas relações entre atores locais com as demais esferas e escalas, como as regionais e a nacionais.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados para esta pesquisa foram levantados por meio de documentos e relatórios de avaliação do PRONAT e seus programas, Territórios Rurais de Identidade e Programa Territórios da Cidadania – PTC. Para o estudo da atuação do PRONAT, escolheu-se o recorte temporal de 2003 a 2012, período de atuação deste programa no território estudado. As fontes de pesquisa foram os relatórios sobre investimentos e ações, disponíveis nos sítios eletrônicos da SDT e da Caixa Econômica Federal.

Para contrapor as ações financiadas pelo PRONAT, que propõem abranger a escala territorial, discutiu-se a implementação das Agendas 21 locais em oito municípios do TPA. Este programa abrange a escala municipal e contou com parcerias entre sociedade civil e poder público local, no caso as Prefeituras Municipais e Secretarias Municipais. Procurou-se comparar como se deu a implementação destas Agendas e como foram as parcerias para que a implementação ocorresse no município, utilizando para isso informações do MMA, que avaliou a implementação do programa em 2009.

Os dados selecionados foram utilizados como indicadores de sustentabilidade e foram retirados dos questionários referentes à Pesquisa Nacional para Identificar os Resultados de Implementação dos Processos de Agendas 21 Locais no Brasil (MMA, 2009, versão preliminar). Foram analisados os questionários respondidos por representantes dos seguintes municípios: Alta Floresta, Carlinda, Guarantã do Norte, Marcelândia, Matupá, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte. Os outros municípios (Apiacás, Colíder, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena e Paranaíta) não enviaram os questionários, portanto considerou-se que estes municípios ainda não iniciaram o processo da Agenda 21 Local.

Para discutir a ação da SDT/MDA na região, especialmente no início da implementação do programa, foram entrevistados dois articuladores regionais do MDA que atuam no território. Um deles participou do início da implementação do programa, e atualmente é consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável para a SDT/MDA e para

o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura); o outro articulador era responsável pelo TPA na época em que foi entrevistado. Para resguardar as identidades dos entrevistados, os mesmos serão identificados como *Art.1*, para o articulador que participou da criação do território estudado, e *Art.2*, para o atual articulador regional da SDT/MDA.

As entrevistas foram realizadas em 2011 e 2012. O *Art.1* foi entrevistado três vezes por correio eletrônico e duas vezes por telefone, e o *Art.2* foi entrevistado três vezes, uma vez no MDA, em Brasília, e duas vezes por correio eletrônico. Para as duas entrevistas, um roteiro inicial foi elaborado a fim de guiar as perguntas, mas, à medida que alguns assuntos de interesse da pesquisa apareciam no discurso dos entrevistados, questões específicas sobre o tema eram feitas.

Outro questionário foi enviado por correio eletrônico para cinco especialistas em desenvolvimento territorial que já tiveram contato com a SDT/MDA: Prof. Arilson Favareto; Prof. Eli da Veiga; Prof. Ricardo Abramovay; Dr. Carlos Miranda; e a Profa. Tânia Bacelar. O Prof. Arilson Favareto enviou o questionário respondido e seu conteúdo está explorado ao longo do texto.

Para compreender o papel das organizações sociais no território, principalmente em relação a sua atuação para o desenvolvimento territorial, foram selecionadas algumas delas, identificadas anteriormente por meio dos dados do Projeto Diálogos. As organizações foram selecionadas devido a sua relevância para o TPA, a sua atuação em alguns municípios, além de sua representatividade com os agricultores familiares. Onze organizações foram escolhidas para participar desta pesquisa, entre ONGs, OCIPS e cooperativas, e seus dirigentes foram contatados via correio eletrônico e por telefone, e convidados a participar da pesquisa. Todos aceitaram responder ao questionário, entretanto apenas sete deles enviaram o questionário respondido. O nome das organizações escolhidas e o nome das organizações que responderam o questionário estão na seção seguinte, de procedimentos metodológicos. Os três questionários aplicados são apresentados no Anexo ao final desta tese.

Uma viagem para Alta Floresta e Cuiabá foi realizada em 2011, ocasião na qual novas entrevistas foram feitas. Em Cuiabá foram entrevistados dois funcionários da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), para coletar informações a respeito da sua atuação nos municípios do TPA. Em Alta Floresta, foram entrevistadas nove pessoas: o Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento; o técnico em agricultura e funcionário da Prefeitura de Alta Floresta, e que foi um dos membros fundadores do CEAAF; o Coordenador do Fundo Amazônia da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; o presidente da cooperativa de castanha-do-brasil CECAB; a diretora do Instituto Ouro Verde (IOV); a técnica de projetos do Instituto Centro de Vida (ICV); o professor da UNEMAT e presidente da Fundação Agro-Ambiental da Amazônia (FUNAM); o responsável pelos projetos do SEBRAE em Alta Floresta; e o agricultor e presidente da Associação Amigos do Rio Teles Pires.

Para entender o envolvimento de organizações sociais locais com o tema do desenvolvimento territorial, um questionário foi preparado especificamente para alguns dirigentes de organizações atuantes em dois municípios do TPA, Alta Floresta e Terra Nova. O objetivo deste questionário foi de coletar depoimentos dos representantes das organizações sobre o desenvolvimento territorial e sobre sua participação em programas de desenvolvimento territorial na região; bem como sobre a história pessoal dos dirigentes e sua visão sobre a identidade dos moradores da região. O questionário possui 25 perguntas divididas em 4 partes: 1) informações pessoais; 2) sobre seu trabalho; 3) sobre desenvolvimento; e 4) sobre identidade.

Outro objetivo do questionário foi compreender as relações entre as organizações selecionadas, no que diz respeito ao desenvolvimento territorial. A questão 17 foi feita para desenhar a rede de relações sociais, com a seguinte pergunta: “Você poderia citar algum nome e organização com a qual você compartilha das mesmas ideias sobre o desenvolvimento territorial?”.

O gráfico da rede de relações sociais foi construído utilizando o software VISIONE, e duas estruturas do gráfico são discutidas aqui: os subgrupos, identificados pelos pontos (ou nós) mais densos e conectados na rede; e os pontos intermediários,

que fazem a conexão entre os subgrupos. A lista das organizações contatadas e o município em que estão sediadas está apresentada na tabela abaixo.

Tabela 1 - Organizações sociais cujos dirigentes foram convidados para colaborar com esta pesquisa.

ORGANIZAÇÃO		RESPONDEU QUESTIONÁRIO
COOPERAGREPA	Cooperativa de Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia (TN)*	Sim (dois entrevistados)
COOPERNOVA	Cooperativa Agropecuária Mista de Terra Nova Ltda. (TN)	Sim
CECAB	Cooperativa de Castanhas de Alta Floresta (AF)	Não
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (AF)	Não
FUNAM	Fundação Agro-ambiental da Amazônia (AF)	Sim
ICV	Instituto Centro de Vida (AF)	Não
IOV	Instituto Ouro Verde (AF)	Não
PJR	Pastoral da Juventude Rural (AF)	Sim
IF/IAV	Instituto Formigas e Instituto Água e Vida (AF)	Sim
FEC	Fundação Ecológica Cristalino (AF)	Não
IF	Instituto Floresta para o Desenvolvimento Sustentável (AF)	Sim

* Municípios-sede das organizações: TN - Terra Nova do Norte; AF - Alta Floresta.

A análise da rede social foi utilizada para discutir o conceito de capital social que está presente nas diretrizes dos programas governamentais avaliados nesta pesquisa. Molina (2004) descreve a aplicação das redes sociais no conceito de capital social, especialmente relacionado à hipótese dos laços “fracos” de Granovetter (1973).

O argumento de Molina (2004, p. 5-6), baseado nessa hipótese, é que os indivíduos têm ao seu redor um núcleo forte de laços que lhe proporcionam a informação, recursos e suporte emocional de que necessitam. Esse núcleo forte está formado por um número pequeno de pessoas com as quais o indivíduo mantém um contato frequente.

Próximo a este núcleo existem as pessoas que possuem a relação mais “fraca” e menos frequente. São os “conhecidos”, ou seja, as pessoas que não fazem parte do núcleo forte, mas estão na rede pessoal. Tais pessoas geralmente estão presentes em outras redes pessoais, e colaboram na conexão dessas redes aumentando o acesso a informações e outros tipos de recursos. Caso tais pessoas sejam retiradas da rede social, o elo que conectaria dois núcleos fica perdido, diminuindo o poder de fluxo da rede social.

Burt (1992) e Borgatti et al. (2009) discutem a relação entre a análise de redes sociais e o capital social, enfatizando o valor das relações sociais individuais como fator favorável à promoção do capital social. Molina (2004) argumenta como a estrutura da rede social pode determinar o capital social, no sentido de quanto maiores forem os nós intermediários na rede social, ou seja, a capacidade de ter indivíduos “ponte” na rede, que podem conectar grupos de forma exclusiva, maior será o capital social dessa rede, tanto uma rede de indivíduos quanto uma rede de organizações.

Outros autores são utilizados como principais referências para discussão sobre capital social, como Alejandro Portes; Robert Putnam; e Michael Woolcock. Usamos ainda os trabalhos de Alejandro Portes (2006), sobre instituições, e de Mancur Olson (1999) sobre os grupos sociais e a ação coletiva. No segundo capítulo é feita uma análise sobre o conceito de capital social e como este é representado no programa da SDT/MDA, usando como referência os autores citados.

O conceito de Hassan Zaoual sobre o “sítio simbólico de pertencimento”, principalmente sobre o “homem situado” e a “caixa de ferramentas” (ZAOUAL, 2003; 2006) também irá nortear a argumentação teórica e a discussão sobre território, e, principalmente, sobre identidade.

Com o objetivo de levantar o acesso aos recursos do PRONAT e de outros programas de crédito para a agricultura pelos municípios do TPA, foram acessados os relatórios da Caixa Econômica Federal⁷. Foi levantado o acesso de cada um dos 16 municípios do TPA aos seguintes programas, nos anos de 2006 a 2013: PRONAT, Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar (ATER), Programa Nacional de Crédito Fundiário, e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (de 1997 a 2013). Informações mais recentes (2012 e 2013) sobre os investimentos do PRONAT e PRONAF acessados pelos municípios foram também levantadas no sítio eletrônico do MDA e da SDT.

⁷ Endereço eletrônico http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_de_repasso_do_Orçamento_Geral_da_União/index.asp
- Programas de Repasse do Orçamento Geral da União, que repassa os financiamentos do PRONAT, PRONAF, ATER, e Crédito Fundiário, analisados aqui nessa pesquisa. O acesso foi feito entre os meses de junho de 2011 e abril de 2012.

CAPÍTULO 2- TERRITÓRIO COMO UNIDADE DE GESTÃO

“Pelo simples fato de viver, somos, todos os dias, convocados pelas novíssimas inovações a aprender tudo de novo. Nunca, como agora, houve tanta necessidade de um saber competente, para reinterpretar a lição dos objetos que nos cercam e das ações de que não podemos escapar.”

Milton Santos, A Natureza do Espaço (2002, p. 227)

O objetivo deste capítulo é discutir de maneira geral as diferentes correntes teóricas que apresentam o conceito de território e as principais dimensões que o conceito traz. A intenção de apresentar a discussão teórica é de trazê-la para o campo da formulação de políticas públicas com enfoque territorial, especialmente os dois programas analisados nesse trabalho, o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania.

2.1 A NATUREZA DOS TERRITÓRIOS

O território como unidade de gestão tem sido uma opção de muitos governos para gerir recursos federais, especialmente com enfoque no desenvolvimento social e melhoria das condições de vida, em regiões no Brasil que apresentam altos índices de pobreza e analfabetismo, com qualidade de vida abaixo do nível esperado.

Os critérios usados na definição dos territórios são variados e dependem dos propósitos dos governos e dos contextos políticos e econômicos de cada país. De uma forma geral, os termos “coesão social”, “mesmo perfil econômico e ambiental”, e “identidade social e cultural”, são frequentes nas definições de território apresentadas por programas governamentais (ABRAMOVAY, 2006; MDA/SDT, 2005).

Conforme documentos da SDT/MDA, o território como unidade de gestão é entendido não só do ponto de vista físico e geográfico, mas também envolve a sociedade e as relações sociais que convivem e se dinamizam nesse espaço definido como “território”. Isto se observa no trecho do Relatório das Atividades do PRONAT – 2003-2010: “O conceito de territórios que constitui a base da abordagem territorial vai além da delimitação geográfica, posto que são espaços socialmente construídos, tendo a coesão e a identidade como elementos centrais” (BRAGA, 2010, p. 1).

Esta é a definição adotada pelo Governo Federal ao estruturar seu programa de desenvolvimento. Observa-se a ênfase dada na coesão e na identidade como elementos centrais que definem um território, ideia que pode ser interpretada como se o território tivesse certa homogeneidade. Entretanto, os elementos que envolvem o território dão a este espaço um caráter de dinamismo, já que este se constrói historicamente, remetendo a diferentes conceitos e escalas, e assumindo distintos significados em cada formação socioespacial (ALBAGLI, 2004). O território é também produto das relações sociais e por isso pode ser considerado sinônimo de espaço humano, de espaço habitado (SANTOS et al., 1996; FERNANDES, 2005; SOUZA, 2010).

O entendimento do território adotado pelo Governo Federal é o de um espaço físico formado por suas relações sociais e que mantém suas unidades (por exemplo, os municípios que o formam) coesas. Segundo esta visão, a coesão indica também que existe uma identidade territorial, e esses dois elementos são um dos pressupostos considerados pelos gestores públicos para desenhar e gerir a política pública de desenvolvimento. Braga explica esta posição: “A demarcação da identidade culminou com a incorporação desta categoria ao conceito de territórios que passaram a ser denominados também como *territórios de identidade* abrangendo as áreas rurais e urbanas do conjunto de municípios que o compõem” (BRAGA, 2010, p. 1).

Novamente, a interpretação da visão oficial adotada pelo Governo Federal parece considerar o território como um espaço homogêneo, incluindo as áreas rurais e urbanas como indissociáveis, e que marcam uma identidade comum para os municípios que compõem o território. Entretanto, a identidade associada a uma coesão social, na visão oficial, parece não considerar que o aspecto dinâmico do território está relacionado com as relações sociais que acontecem em determinado espaço e por um determinado tempo, e que podem ser considerados como um sistema cujos elementos interagem e são interdependentes (RAFFESTIN, 1993, p. 158-160).

É justamente nesta interação que uma parcela específica do ambiente biofísico pode ser considerada um território, formado por um grupo de indivíduos que se organiza para usar o espaço. Tal fato é denominado, por Little (2002), de territorialidade. Para o autor, um grupo social constrói condutas e regras, dando ao

território que ocupa e faz uso uma característica histórica que pode ser analisada, desde que seja considerado o contexto em que o território inicia sua formação e os fatores que promovem esta dinâmica (LITTLE, 2002, p. 3).

É devido à territorialidade que um grupo social pode se identificar com certa parcela do ambiente, para assim realizar suas práticas sociais, mesmo que não tenha uma relação de ancestralidade com o território ocupado. Para Albagli (2004, p. 28), a territorialidade manifesta-se nas várias escalas geográficas, expressando um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico. Para o indivíduo, a territorialidade é um espaço inviolável. Para o coletivo, torna-se um meio de regular as interações sociais e reforçar a identidade do grupo ou comunidade.

Como observado acima, o território envolve, além da dimensão física, uma rede de relações sociais que se projetam no espaço. Pode-se afirmar, portanto, que um território é construído historicamente, em diferentes contextos e escalas. Por isso, o território é objeto de análise em diferentes perspectivas, como a geográfica, a antropológica-cultural, a sociológica, a econômica e a biológica. Cada uma o percebe segundo suas abordagens específicas (ALBAGLI, 2004).

Em outra perspectiva, o território é explicado pelas Ciências Biológicas como um espaço que não é escolhido aleatoriamente pelas espécies que o ocupam, mas são escolhidas as áreas que oferecem mais recursos alimentares, abrigos e proteção. Por esse motivo, o território é demarcado e delimitado de diferentes maneiras, como marcação com urina e fezes, ou vocalizações, bem como é defendido e disputado entre indivíduos e suas populações. Para Bertha Becker (2009), a Biologia entende que um determinado espaço biofísico é considerado território quando passa a ser ocupado por seres vivos e defendido por eles.

Nesse sentido, para os seres humanos o território também deve apresentar condições de sobrevivência, bem como mais recursos que possam ser explorados. No caso dos programas de ocupação, a região amazônica é uma área reconhecidamente rica em recursos naturais, que precisava ser dominada e controlada. Sabourin e Rodrigues (2009) discutem que o principal objetivo do Governo Militar no início da

ocupação do Norte de Mato Grosso não era exatamente com a produção agrícola, mas sim com a ocupação da fronteira e exploração dos recursos.

Haesbaert e Limonad alertam para o fato de que o território não deve ser confundido apenas com um espaço socialmente construído, mas como um espaço de apropriação (num sentido mais simbólico) e de domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico), que é socialmente partilhado. Os autores ressaltam a importância de se compreender que o território é uma construção histórica e, portanto social, que se deve às relações de poder que envolvem uma sociedade e o espaço geográfico (espaço físico, natureza) onde estas ocorrem (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42).

Portanto, para estes autores, duas dimensões devem ser consideradas no conceito de território: a dimensão subjetiva que está relacionada com a identidade territorial, ligada à apropriação de um espaço; e outra dimensão mais concreta, relacionada à dominação do espaço por meio de instrumentos de ação político-econômica (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42-3). Tais dimensões convivem em diferentes intensidades, sendo assim necessário compreender essa interação para que a complexidade do processo de territorialização possa ser melhor apreendido (GOMES; COSTA, 1988, p. 55-6).

Numa outra perspectiva, autores como Bertha Becker e Milton Santos discutem que o território já foi a base para o Estado-Nação, que definia e moldava o seu espaço. Entretanto, atualmente o território tem um papel mais ativo e se reconhece a interdependência dos seus elementos, sendo tal fato denominado por Milton Santos de “transnacionalização do território” (SANTOS, 1994; BECKER, 2009).

Nesse sentido, o uso do enfoque territorial pelo poder público federal para implementar seus programas é uma maneira de aliviar as responsabilidades do Estado para com as questões sociais, fortalecendo o poder privado e a sociedade civil, economicamente e politicamente. A integração global da economia é um elemento chave para este novo contexto, que conta com as novas tecnologias para aumentar o poder de comunicação e acrescentar velocidade na conectividade, em uma escala nacional e internacional, fortalecendo os movimentos sociais e a sociedade civil (BECKER, 2009, p. 35-6).

De acordo com Becker, o conceito de gestão surge nesse contexto como estratégia que envolve a parceria público-privada no apoio ao planejamento. Dessa maneira o Estado-Nação deixa de ser a única fonte de poder, e o território nacional não é mais a única escala de poder. Para a autora, as múltiplas territorialidades trazem em si diversas dimensões para o poder, expressadas numa nova estrutura de relações entre o espaço e o tempo, facilitadas por meio da conexão do local com o global (BECKER, 2009, p. 36).

A estratégia do governo federal ao implementar o PRONAT atua nesse sentido de permitir que o poder de decisão sobre os direcionamentos de seu programa seja dado aos atores sociais do território. É uma inovação importante do programa, mas que não deixa de necessitar de constante avaliação do gestor público, e de estratégias mais eficientes que viabilizem uma comunicação mais efetiva entre os atores territoriais e a escala federal. Tais questões serão discutidas no tópico a seguir.

2.2 O TERRITÓRIO COMO FOCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No caso do programa governamental analisado nesta pesquisa, o uso do território traz em sua concepção o “espaço geográfico, o ambiente social, político e cultural, e as condições de infraestrutura natural e construída” (ECHEVERRI, 2010, p. 87). Estes são parte do ambiente produtivo dos agricultores familiares, população-alvo do programa. O programa, por sua vez, se propõe a envolver outros setores da sociedade, pois considera em suas diretrizes as inter-relações, articulações e complementaridades nos espaços rurais e urbanos (ECHEVERRI, 2010).

A proposta de transpor a dimensão econômica e produtiva da agricultura familiar, para envolver as esferas social, ambiental, cultural e histórica integra à concepção de território utilizada pelo poder público federal os elementos do desenvolvimento sustentável (ECHEVERRI, 2010). Nesse sentido, são consideradas pelo programa governamental as formas de inovação de diversificação dos recursos locais para gerar renda e trabalho e a participação da sociedade nas estruturas de poder e na construção ou renovação de instituições. Estas são características que ampliam as formas de negociação de estratégias para o desenvolvimento e de gestão dos recursos (ECHEVERRI, 2009, p. 57).

Nesse sentido, o território utilizado pela SDT/MDA atua como um instrumento para operacionalizar as políticas de intervenção sobre o espaço e as populações, de forma a promover mudanças nas relações sociais e econômicas (ECHEVERRI, 2009). Entretanto, a ideia de utilizar o território como unidade de gestão, embora traga em seu contexto uma intenção de ampliar as escalas de atuação do Estado e de aplicação do recurso público, acaba por diluir a ação governamental, ao dividir com os representantes da sociedade civil o poder de decisão sobre as ações no território. Mais subjetivamente, a escala territorial traz em si a visão de coesão social e identidade comum.

Para uma sociedade, o território é uma das bases materiais mais importantes de sua identidade, sendo o espaço geográfico que o grupo considera como pertencente e com o qual mantém relações históricas e vínculos mitológicos, seu alicerce da sustentação física e da reprodução social, econômica e cultural (LITTLE, 2002; 2006). Sob esta perspectiva, o território envolve a natureza da qual é formado, tornando-se uma fonte de recurso e de meios materiais de existência (HAESBAERT, 2006). Tais concepções estão além do âmbito operacional do território, e deveriam ser consideradas nas estratégias de gestão territorial.

Especialmente quando se trata de um território com o histórico de ocupação apresentado pelo Portal da Amazônia, tais concepções são importantes de serem avaliadas para a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Considerando as intervenções externas que a região sofreu, pelos programas de colonização, de modernização da agricultura e de desenvolvimento, o desenvolvimento territorial deve considerar as mudanças ocorridas neste espaço, que se refletem nas atividades locais, na cultura e nas características biofísicas da região.

O enfoque territorial na gestão de políticas públicas pode acrescentar em suas diretrizes elementos que promovam a integração do programa com a realidade local, na sua economia, cultura e organização social. Dessa forma os programas atuariam em conformidade maior com o contexto local, o que permite alcançar resultados mais concretos.

Para Albagli (2004), a construção de um território está relacionada a pelo menos três dimensões: a Ecológica, que inclui características como clima, solo, relevo,

vegetação, bem como aquelas resultantes dos usos e práticas dos atores sociais; a Cultural ou Simbólica, relacionada às relações culturais e afetivas entre um grupo social com lugares particulares e à apropriação simbólica do espaço por este grupo, ligada a sua identidade; e a Social, caracterizada pelas interações sociais, relações de dominação e poder, e formas de organização espacial dos processos sociais de produção.

São dimensões que se interligam e que devem ser consideradas na gestão pública, particularmente quando o meio natural não comporta certas atividades humanas, o que frustra as tentativas de planejamento e desenvolvimento de determinada área (CASH, 1998). No caso do programa de desenvolvimento territorial, suas ações podem operar em mais de um nível, além do municipal, procurando envolver o diálogo entre o local e o estadual e federal, que pode ser promovido por instituições que atuem nestas diferentes escalas (BERKES, 2005).

A identificação das múltiplas escalas em que as instituições atuam leva a diferenciar os diferentes núcleos e as redes de relações. Tais núcleos e redes sociais, por sua vez, reproduzem espaços produtivos ou simbólicos particulares, dando à espacialidade diversos sentidos e funções (GOMES; COSTA, 1988). Por outro lado, as ações humanas vêm transformando o espaço, mudando sua fisionomia, estrutura e as relações sociais que ali acontecem, alterando as funções e sentidos de um espaço em ritmo acelerado. Milton Santos faz uma reflexão sobre este aspecto.

Como todos os dias o mundo está inventando uma novidade, cada dia somos ignorantes do que são e do que valem as coisas novas. Essa criação cotidiana do homem ignorante também leva regiões inteiras a ignorar o que elas são, sempre que não conhecem os segredos do funcionamento dos respectivos objetos e ações. Quanto menos dominam esses segredos, têm menos condições de comandar a sua própria evolução e mais dirigidas de fora tendem a ser (SANTOS, 2002, p. 227).

Assim, o território e o espaço de modo geral devem ser analisados também considerando as mudanças que acontecem rapidamente e trazem alterações em todas as suas dimensões, ecológicas, sociais e culturais. As relações institucionais se

moldam e se adaptam às novidades, tanto nas relações sociais dos seus membros e com outras instituições, quanto na escala em que tais relações acontecem.

Coelho (2008), ao estudar a estruturação do espaço nas regiões de influência do Programa Grande Carajás, no Sudeste do estado do Pará, comenta que a transferência geográfica de valor (devido à exploração de ferro na região estudada) ocasionou a desestruturação e reestruturação socioespacial. Isso correspondeu a um problema social em todas as escalas geográficas, com reflexos individuais nos moradores desses lugares.

Uma verificação importante que a autora levanta em seu estudo relaciona-se aos baixos níveis de ligações entre as atividades exploradoras instaladas com o programa e com outras atividades econômicas que já ocorriam na região, nas quais os moradores estariam inseridos. Dessa forma, poucos laços entre os atores externos e locais foram desenvolvidos em relação aos demais segmentos da economia local, acrescentando uma sensação de instabilidade e insegurança na população (COELHO, 2008, p. 251).

Conforme esta autora, a materialização do caos social corresponde à espacialização da miséria, refletida nos indicadores de renda, saúde, educação e desenvolvimento social (COELHO, 2008, p. 250). São nesses indicadores que os programas governamentais para o desenvolvimento territorial se baseiam a fim de delimitar e definir os territórios que serão usados para sua gestão.

Outro aspecto da gestão baseada no território são as relações sociais que, por sua diversidade, criam vários tipos de territórios, formados por diferentes escalas e dimensões. Podem ser países, estados, regiões, municípios, departamentos, bairros, fábricas, vilas, propriedades, moradias, salas, corpo, mente, pensamento ou conhecimento (FERNANDES, 2005).

No caso do PRONAT, a gestão territorial está diretamente relacionada com o envolvimento da sociedade, portanto o programa traz o termo gestão social como uma das estratégias para alcançar o desenvolvimento territorial e sustentável. De acordo com o programa, “a gestão social foi tomada como diretriz central para articular políticas públicas e iniciativas voltadas para a promoção dos territórios rurais” (SDT/MDA, 2010, p. 40).

Como ações para promover a gestão social pelo PRONAT, a SDT propõe “o fortalecimento dos atores sociais, a dinamização econômica nos territórios rurais, a articulação das políticas públicas”. Esta se faria por meio da descentralização político-administrativa, “baseada em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, no estabelecimento de parcerias e de articulações em redes” (SDT/MDA, 2010, p. 40).

A gestão proposta pelo PRONAT se assemelha ao conceito de gestão territorial, por envolver as ações da sociedade para a administração de um espaço estabelecido. Dessa forma, o PRONAT busca estabelecer mecanismos de inserção da sociedade civil na esfera política, com a intenção de constituir espaços de governança para negociação de regras comuns à implementação de projetos (COUDEL et al., 2010).

Dessa maneira, o território criado pelo programa da SDT prioriza o campo social como a principal forma de administrar o espaço de gestão, por meio do incentivo à participação da sociedade civil nas discussões políticas, assim aproximando o poder público das principais reivindicações sociais. Deve-se atentar para o fato de que essa proximidade poderia já existir nos territórios instituídos. A política pública não traz em suas diretrizes mecanismos concretos que possam avaliar se de fato novas alianças e parcerias se formaram, ou se apenas as estruturas sociais já existentes se adequaram ao novo contexto criado pela política, que trouxe a escala territorial para o contexto local.

Outra observação trazida aqui é da relação entre os conceitos de desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável que a SDT apresenta. Enquanto a gestão territorial está baseada principalmente nos atores sociais e sua inserção na esfera política, não se observa nos documentos oficiais a dimensão ecológica do desenvolvimento territorial. Entretanto, o termo “sustentável” aparece como condição para alcançar os objetivos do programa.

De maneira geral, o desenvolvimento sustentável comporta referências que são comuns para diversos contextos econômicos e políticos. Entre essas referências Maluf (2010) destaca: 1) a constituição do desenvolvimento sustentável como um processo

alcançado a longo prazo, com negociações e conflitos; 2) considerar a sustentabilidade implica envolver as dimensões econômica, social e ambiental; e 3) a integração das três dimensões da sustentabilidade pode se cristalizar por meio de marcos legais ou resultar de movimentos e ações entre atores sociais (MALUF, 2010, p. 20).

É dessa maneira, seguindo as novas “regras” para que o setor público tenha credibilidade junto à sociedade civil, que a sustentabilidade aparece nos discursos da SDT/MDA. Em 2004, a Secretaria declara ter como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (SDT/MDA, 2010, p. 41).

O desenvolvimento sustentável para a SDT/MDA tem sua realização por meio da gestão participativa e da integração de políticas públicas ligadas ao meio rural. O setor rural, em especial, engloba dinâmicas que vão por duas direções, de acordo com Maluf: 1) do agronegócio familiar, relacionado à “agricultura competitiva”; e 2) dos referenciais da agroecologia e do agroextrativismo. Para o autor, “essas são as dinâmicas que se encontram no centro de intenso debate sobre a promoção da sustentabilidade no Brasil” (MALUF, 2010, p. 22).

O meio rural no Brasil traz conflitos marcantes em seu histórico, relacionados, entre outros fatores, ao domínio da razão econômica, traduzida em forma de produtividade que se impõe à preservação; e à territorialidade, expressa na transferência das tensões fundiárias para regiões pouco povoadas, prevalecendo a colonização sobre a reforma agrária (BURSZTYN; BURSZTYN, 2010, p. 17). Tais características relacionadas ao meio rural fazem parte do contexto da região estudada nesta pesquisa. Os pontos que os autores observam são relacionados também nas diretrizes dos programas para o desenvolvimento territorial da SDT/MDA.

Nos documentos oficiais da maioria dos programas de desenvolvimento predomina a ênfase na dimensão econômica da sustentabilidade, da qual são esperadas repercussões em termos sociais. Quando a dimensão ambiental é destacada, há uma dificuldade de se incorporar as outras dimensões da sustentabilidade (MALUF, 2010, p.

23). Tal fato é observado nas diretrizes do PRONAT. Embora os documentos oficiais e o discurso dos atores envolvidos com o programa se refiram ao desenvolvimento rural sustentável, percebe-se a predominância da dimensão social e econômica, com referências muito indiretas ao meio ambiente.

Diante destes argumentos, é pertinente questionar se o conjunto de conceitos e práticas que o desenvolvimento sustentável abarca e que está nos discursos oficiais não seria apenas uma cópia de um modelo de desenvolvimento exógeno, que representa a solução para problemas que não são nossos, mas que são impostos por aqueles que desejam instaurar uma hegemonia de quem detém o poder econômico (SILVA, 2005). Cabe indagar, também, se seguir a cartilha do desenvolvimento sustentável não pode levar a se incorrer no mesmo e recorrente erro histórico de adotar como espelho algo alheio à realidade, tentando igualar-se a esse modelo, para posteriormente constatar que as tentativas fracassaram (SILVA, 2005).

Considerando que a concepção de território envolve claramente a natureza que o forma, o território é o fornecedor dos “meios materiais para a existência das sociedades”, cuja principal fonte de recursos provém da natureza (HAESBAERT, 2006). São as formas de organização das sociedades estruturadas para manejar os sistemas naturais em que se apoiam uma das características definidoras dos territórios (ABRAMOVAY, 2006). Nesse sentido, a dimensão ambiental pode ser um dos elementos que, se identificado com mais profundidade, pode colaborar com as características de coesão e de identidade que a SDT/MDA enfatiza como “elementos aglutinadores e promotores do desenvolvimento sustentável” (SDT/MDA, 2010, p. 40).

Observando as concepções sobre território descritas acima, bem como as dimensões para que o desenvolvimento sustentável tenha sua concretização nos programas de desenvolvimento, seria interessante que os gestores públicos considerassem em detalhes o contexto ambiental dos territórios criados. Dessa maneira, as ações propostas pelas políticas públicas poderiam ser mais condizentes com a realidade local e por esse motivo produzir resultados concretos que pudessem ter uma amplitude territorial.

Neste capítulo, foram apresentados alguns referenciais teóricos trazidos na discussão do conceito de território e as variáveis e dimensões que envolvem sua apropriação no caso de políticas públicas de desenvolvimento com enfoque territorial. Percebe-se que o discurso oficial parece seguir a “cartilha” do desenvolvimento sustentável, entretanto suas diretrizes apontam para a dimensão social e econômica dos territórios delimitados, e, embora os documentos oficiais mencionem as questões ambientais, essa dimensão parece ser mais difícil de ser tratada na prática, especialmente no que diz respeito à delimitação dos territórios. No próximo capítulo serão apresentados os dois programas considerados nesta pesquisa e os principais conceitos que os programas utilizam para o desenvolvimento territorial.

CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

No capítulo anterior foram apresentados alguns conceitos relacionados ao território, e como tais conceitos são usados para a elaboração de políticas públicas de enfoque territorial, bem como o uso do território como apropriação geopolítica. De maneira geral, o conceito de desenvolvimento sustentável é também analisado em sua relação com o desenvolvimento territorial, especialmente após o ano de 2000, a partir de quando o termo sustentável passa a aparecer com frequência nos discursos oficiais. Neste capítulo serão discutidos e apresentados os principais conceitos teóricos envolvidos com o desenvolvimento territorial, na perspectiva da governança territorial. Veremos como os conceitos de instituições, sítios simbólicos de pertencimento e organizações sociais podem ter relação com a construção de uma governança territorial.

3.1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O termo desenvolvimento é aplicado a diversos contextos e nas mais diversas áreas. Existe uma vasta literatura que discute a evolução desse conceito e sua apropriação nas intervenções econômicas e políticas. A intenção aqui não é apresentar as linhas conceituais sobre o conceito de desenvolvimento, pois temos diversos autores que o fazem (ABRAMOVAY, 2001; VEIGA, 2001; SACHS, 2004; FAVARETO, 2006; SEN, 2000), mas sim apresentar como esse conceito é entendido pelos programas governamentais pesquisados, bem como sua relação com o território, o espaço delimitado para a aplicação das políticas públicas.

Como apresentado no capítulo anterior, a abordagem territorial do desenvolvimento teve início do Brasil com os trabalhos de Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga e de José Humberto Oliveira, secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial de 2003 a 2011. Esses são os principais nomes que introduziram no país,

principalmente no âmbito das políticas públicas, a importância de ampliar a escala na aplicação de programas de desenvolvimento, do setorial para o territorial⁸.

Ao discutir as principais correntes ligadas ao desenvolvimento, Abramovay recorre a três autores principais do pensamento econômico contemporâneo: Douglass North, Amartya Sen e Joseph Stiglitz (ABRAMOVAY, 2001). Tais autores tiveram uma contribuição fundamental na visão economicista clássica sobre o desenvolvimento e o crescimento, especialmente quando se trata do combate à pobreza. Alguns trabalhos de Douglass North e de Amartya Sen serão retomados ao longo deste capítulo.

Seguindo a linha teórica de Douglass North, Abramovay discute a importância das instituições para organização social, e, conseqüentemente, para o crescimento econômico de uma sociedade. Dessa forma, o autor reflete que o desenvolvimento não está relacionado com a acumulação de riqueza, mas sim com as instituições e com o modo como coordenam a ação dos indivíduos e dos grupos sociais (ABRAMOVAY, 2001, p. 168).

Para compreender a pobreza e como esta se insere em determinado "ambiente institucional", Abramovay (2001) defende o uso de uma abordagem integradora entre as diferentes ciências, o que permite uma análise mais realista. Nesse sentido, são consideradas como instituições a família, o Estado, escolas, sindicatos ou associações. Para esse autor, "uma sociedade que concentra as oportunidades de geração de renda e os ativos dificilmente pode transmitir aos cidadãos a confiança necessária para formar estruturas de cooperação que valorizem as atividades produtivas" (ABRAMOVAY, 2001, p. 176).

Amartya Sen amplia a discussão sobre o desenvolvimento para além da acumulação material ou do ponto de vista da organização social, como North. Para Sen, a natureza do desenvolvimento de uma sociedade "diz respeito à relação entre rendas e realizações, entre mercadorias e capacidades, entre nossa riqueza econômica

⁸ Tal observação foi feita pelo Professor Arilson Favareto, em entrevista realizada para esta pesquisa, em 2013, por correio eletrônico.

e nossa possibilidade de viver do modo como gostaríamos”; ou seja, o autor analisa o desenvolvimento na perspectiva da liberdade (SEN, 1999, p. 27).

Para esse autor, a lacuna entre a perspectiva da concentração exclusiva na riqueza econômica, e a perspectiva de um enfoque mais amplo sobre a vida que podemos levar é uma “questão fundamental na conceituação do desenvolvimento” (SEN, 1999, p. 28).

De maneira geral, os programas de desenvolvimento tendem a focar suas ações para promover a dinamização econômica nos territórios, mas não são claros quanto às alternativas para aumentar as possibilidades de renda de uma população, o que pode de fato possibilitar mais acesso a alimentos e produtos de consumo. Os programas também deixam a desejar quando se trata das possibilidades de melhoria da qualidade de vida num sentido mais amplo, relacionado à cidadania e aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

O desenvolvimento pensado como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), ou outras variáveis relacionadas à renda, não é uma concepção adequada, de acordo com Sen, pois deixa de considerar outras variáveis que vão além do crescimento econômico. Para o autor:

O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 1999, p. 29).

Seguindo a linha de pensamento mais amplo sobre o desenvolvimento, Hassan Zaoual discute a importância de considerar a variedade de contextos para aprimorar os conhecimentos práticos e teóricos sobre o desenvolvimento. O autor critica o pensamento econômico tradicional que costuma relativizar a atuação dos atores – indivíduos, organizações, grupos de populações – em seus territórios, e tem dificuldades em separar as “regularidades econômicas” de seus contextos humanos (ZAOUAL, 2006).

Os contextos humanos são repletos de historicidade, de cultura, de trajetórias e experiências de vida particulares e coletivas que, afirma o autor, não devem ser desconsideradas numa intervenção governamental para o crescimento econômico. O autor propõe uma teoria para explicar de maneira mais completa como os contextos humanos são importantes para a economia do desenvolvimento, a *teoria dos sítios simbólicos de pertencimento*. Mais adiante essa teoria será retomada.

Em especial, Zaoual chama a atenção para as economias informais que funcionam de maneira enraizada nos meios locais. Enquanto a economia formal é alimentada pelos “pacotes de desenvolvimento” vindos de fora, principalmente do Ocidente, a economia informal, mantida à distância, sobrevive e demonstra ter um grande talento (ZAOUAL, 2006, p. 60).

Para o autor, os processos econômicos precisam ser investigados de maneira mais abrangente, que considere os contextos humanos, os sítios de pertencimento e os processos de desenvolvimento locais e endógenos, representados muitas vezes pelas práticas econômicas informais. O autor afirma que “as interações entre a cultura (hábitos, tradições) e as práticas econômicas informais são de grande relevância para elucidar enigmas do desenvolvimento e da globalização” (ZAOUAL, 2006, p. 61).

Um dos pré-requisitos para se pensar o desenvolvimento, segundo o autor, é a redefinição da ideologia econômica sobre a qual se baseia e se reproduz o sistema capitalista. Por conta das concepções de desenvolvimento serem vistas sempre atreladas ao sistema capitalista, são inúmeros os fracassos de projetos de desenvolvimento na maioria dos países pobres; tais projetos separam o que tende a ser economia da sociedade, desprezando a diversidade e as características sociais e econômicas locais (ZAOUAL, 2003, p. 42).

Na visão desse autor, o desenvolvimento tal como é visto no pensamento contemporâneo é o “modo de existência do capitalismo”, e cria uma civilização peculiar que se torna exclusiva das outras tradições e civilizações, que vive às custas do domínio econômico e de um sistema predador de territórios e recursos naturais. Tal

concepção torna o próprio modelo fracassado, pois desconsidera e destrói a diversidade que mantém o mundo estável (ZAOUAL, 2003, p. 61).

Zaoual chama esse fenômeno de ocidentalização do mundo, e defende a necessidade de uma civilização baseada na diversidade, em que a economia de mercado terá o seu papel, sem no entanto ser hegemônica sobre as outras formas de economia e de sociedade (ZAOUAL, 2003).

Quando se trata do desenvolvimento territorial, os programas brasileiros têm como foco a população que vive nas áreas rurais do país. Como foi discutido anteriormente, esta é uma questão complexa, pois envolve conceitos que precisam ser revistos e atualizados, como o conceito de rural. Nesse sentido, Veiga faz uma severa crítica em relação às ideias de desenvolvimento, que trazem uma visão pouco esclarecida sobre as diferenças entre economia rural e economia agrícola, e a dificuldade de compreender que “no espaço rural também existem os setores secundário e terciário” (VEIGA, 2001, p. 102).

Tanto a visão de que o Brasil é bem mais urbano do que rural, já discutida anteriormente, quanto a falta de informações sobre o peso dos serviços e da indústria para a economia rural, são os principais impedimentos, segundo Eli da Veiga, para que o país formule uma nova agenda de desenvolvimento, mais condizente com sua realidade social e econômica (VEIGA, 2001).

A alternativa para que o desenvolvimento possa de fato ser promovido na região rural, para o autor, está nas possibilidades de apoiar e incentivar a diversificação das economias locais. Ou seja, o autor defende o esforço que deve ser feito para identificar e reconhecer quais são as atividades rurais dos setores secundário e terciário que geram mais renda e que podem ter mais chance de se expandir nas regiões onde os programas governamentais atuam (VEIGA et al., 2001, p. 49).

Nesse sentido, o programa governamental analisado nesta pesquisa parece insistir em manter o rural “afastado” de outros setores e atividades econômicas que também são praticadas pela população, pois incentiva principalmente o lado agrícola do rural. Pouca ênfase é dada para os setores secundário e terciário do qual a população

rural está inserida. Os dados do GESTAR e do Programa Consórcios Intermunicipais, que já foram apresentados aqui, trazem uma diversidade de atividades realizadas pela população do TPA. São exemplos a extração de produtos não madeireiros (castanha-do-brasil, guaraná, cacau); a piscicultura e a apicultura, atividades não necessariamente relacionadas ao setor agrícola e que são encontradas na região; bem como atividades agrícolas de cultivo e comercialização de produtos orgânicos e agroecológicos. Mais à frente as iniciativas apoiadas pelo PRONAT serão analisadas com mais profundidade, discutindo-se em que setor tais iniciativas são mais beneficiadas. Sobre este assunto, o Professor Arilson Favareto comenta:

“O problema não é a prioridade dada ao rural. O problema é que na experiência das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil as coisas se restringem ao rural. Há um isolamento do rural. Pior ainda, pensam o rural somente como espaço de realização de atividades agrícolas. Isso vai contra a essência da ideia de desenvolvimento territorial, que busca justamente superar a dicotomia entre o rural e o urbano, e busca pensar a economia destas regiões a partir da valorização do seu potencial de diversificação econômica, para além da agricultura” (Prof. Arilson Favareto).⁹

Observa-se em sua fala que de maneira geral os programas de desenvolvimento territorial no Brasil priorizam essencialmente o meio rural, desconsiderando que este meio tem intrínseca relação com as cidades, tratando o meio rural como se fosse separado das cidades. Neste outro trecho da entrevista, o Professor Favareto complementa sua argumentação:

“Não existe desenvolvimento de regiões rurais sem se valorizar os vínculos com as cidades e centros urbanos. Não existe possibilidade de desenvolvimento duradouro para as regiões rurais somente apoiando-se na agricultura – a agricultura é poupadora de trabalho (por conta dos progressos técnicos) e há uma tendência declinante da participação da renda agrícola entre as famílias rurais. As políticas de desenvolvimento territorial surgiram – mas depois se desvirtuaram – para dar conta justamente dos limites do desenvolvimento agropecuário em transformar-se em desenvolvimento de regiões rurais. Portanto, a ideia de desenvolvimento territorial deveria justamente alavancar novos

⁹ Os trechos dos comentários apresentados nesta página e na seguinte foram retirados da entrevista realizada pela autora, com o Prof. Arilson Favareto, em março de 2012, por correio eletrônico.

potenciais nestas regiões. E isso não vem ocorrendo na maneira como o debate se traduziu em políticas públicas no Brasil. Ao contrário” (Prof. Arilson Favareto).

Concordando com as afirmações do Prof. Arilson Favareto, Ricardo Abramovay discute que o padrão de crescimento urbano que vem acontecendo no Brasil pode ficar a favor do meio rural, devido à proximidade cada vez maior entre as cidades e o campo. Para esse autor, as políticas voltadas para o fortalecimento do meio rural serão bem sucedidas se forem favorecidas as oportunidades de ligações dinâmicas e diversificadas com as cidades (ABRAMOVAY, 1999).

Nesse ponto, cabe destacar dois marcos temporais que são importantes na consolidação de políticas de desenvolvimento rural no país. O primeiro é o ano de 1964, em que foi promulgado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504), cujo texto aborda a Política de Desenvolvimento Rural (WANDERLEY, 2011). O segundo é a década de 1990, quando a agricultura familiar se consolida como uma categoria social que explica determinada forma de produção e que passa a ser priorizada por investimentos públicos (FAVARETO; SCHRODER, 2007).

Conforme Nazareth Wanderley, é no Estatuto da Terra de 1964 que, pela primeira vez, são estabelecidas diretrizes para o desenvolvimento rural. Dentre elas, incluem-se a assistência técnica; a produção e distribuição de sementes e mudas; a criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; a mecanização agrícola; o cooperativismo; a assistência financeira e creditícia; a assistência à comercialização; a industrialização e o beneficiamento dos produtos; a eletrificação rural e as obras de infraestrutura (WANDERLEY, 2011, p. 29).

São essas diretrizes estabelecidas em 1964 que inspiram até a atualidade as leis e políticas públicas voltadas para o meio rural. A partir daí também foram se constituindo as instituições necessárias para a implantação da nova política para o desenvolvimento rural (WANDERLEY, 2011).

A respeito da agricultura familiar, Abramovay apresenta diversas questões envolvidas com esse conceito e como algumas associações são feitas de maneira errada quando se refere ao agricultor familiar. Primeiramente, o autor enfatiza que os

termos “produção de baixa renda”, “pequena produção” e “agricultura de subsistência” não podem ser usados como sinônimos da agricultura familiar, embora em muitos casos essa confusão aconteça (ABRAMOVAY, 1997).

Tais expressões referem-se ao produtor que vive em condições muito precárias, sem acesso aos sistemas de crédito e que não tem chance de participar dos mercados de comercialização, o que sabemos é condição de muitos produtores no país. Entretanto, ao trazer essa imagem quando se referir aos agricultores familiares, desconsideram-se os traços mais importantes do desenvolvimento agrícola no país, como afirma Abramovay.

Na agricultura familiar do Brasil, o trabalho assalariado tem um peso econômico decisivo, formando uma estrutura que associa a diversificação econômica e o trabalho agrícola, denominada por Abramovay de *estrutura bimodal do desenvolvimento agrícola*. Tal estrutura é característica de países marcados pela concentração de renda e pela pobreza, e onde se desenvolve um segmento familiar dinâmico, que acessa sistema de créditos e está integrado aos mercados competitivos (ABRAMOVAY, 1997).

O autor considera três fatores básicos dos quais depende esse dinamismo da agricultura familiar: 1) a base material com que os agricultores produzem, relacionada à extensão das propriedades e à fertilidade das terras; 2) a formação dos agricultores; e 3) o ambiente socioeconômico em que os agricultores atuam, relacionado ao acesso a mercados, ao crédito, à informação, à compra de insumos e ao acesso a escola, saúde e assistência técnica.

O autor cita os estados do Sul do Brasil, onde estas três condições foram preenchidas, fato que permitiu a consolidação de uma agricultura familiar que tem uma importância marcante na economia do país, e cuja mão de obra familiar sustenta uma parte considerável da agroindústria (ABRAMOVAY, 1997). Cabe mencionar que antes da década de 1990, no entanto, as estatísticas oficiais brasileiras não consideravam a categoria agricultura familiar em seus levantamentos, deixando mais uma brecha em relação a sua expressão no país (WANDERLEY, 2011, p. 90).

Bergamasco e Kageyama constataram que os estabelecimentos familiares (que utilizavam a mão de obra familiar) correspondiam a 71,6% do total dos

estabelecimentos no país. Tal afirmação ajudou a definir o agricultor familiar como categoria social, pois reflete a dimensão quantitativa da agricultura familiar no Brasil (BERGAMASCO; KAGEYAMA, 1990 *apud* WANDERLEY, 2011)

Essa constatação embasou diversos outros estudos na tentativa de definir a agricultura familiar no país. Em 1996, um estudo realizado pela FAO, em cooperação com o MDA, encontrou um total de 85,2% de estabelecimentos familiares em relação aos estabelecimentos agrícolas do Brasil, confirmando a contribuição marcante da agricultura familiar no país (WANDERLEY, 2011, p. 90-1).

Abramovay cita algumas características básicas que podem identificar o agricultor familiar, como o fato da gestão da produção ser feita pelos proprietários; os responsáveis pela gestão e pelo empreendimento possuem laços de parentesco que os unem; e o trabalho ser fundamentalmente familiar (GASSON; ERRINGTON, 1993 *apud* ABRAMOVAY, 1997).

Tais características são usadas para se conceber a agricultura familiar, mas uma definição oficial adotada pelo país só foi construída em 2006 (WANDERLEY, 2011). A elaboração de variáveis que permitiram introduzir pela primeira vez a categoria de estabelecimentos familiares no Censo Agropecuário do IBGE foi realizada em cooperação desse órgão com o MDA.

A definição dessa categoria é orientada por sua vez pelos pressupostos teóricos adotados pela Lei da Agricultura Familiar nº 11.326, sancionada em 24 de julho de 2006. A Lei representou um marco significativo de reconhecimento político do agricultor familiar e o peso da sua forma de produção, bem como revelou como a agricultura familiar está subordinada à concentração fundiária, consequência da história da agricultura e do meio rural no Brasil (WANDERLEY, 2011, p. 92).

A Lei nº 11.326 estabelece as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que em seu Artigo 5º prevê apoiar o planejamento de algumas ações que já foram determinadas pelo Estatuto da Terra, de 1964, entre elas o crédito rural; infraestrutura e serviços; assistência técnica e extensão

rural; comercialização; educação e capacitação; acrescentando os negócios e serviços rurais não agrícolas e a agroindustrialização.

Nesses dois últimos itens pode-se perceber que as atividades secundárias e terciárias que acontecem no meio rural, além de atividades primárias, são também contempladas, apresentando a única novidade em relação ao Estatuto da Terra no que se refere à visão de mundo rural.

Um dado importante que Narareth Wanderley traz e merece ser apresentado é o alto contingente de trabalhadores que atuam nos estabelecimentos familiares; são 12,3 milhões de pessoas, que correspondem a 74,4% do total dos trabalhadores ocupados na agricultura brasileira. Ou seja, das pessoas ocupadas com a agricultura no país, 90% delas constituem o trabalho familiar (WANDERLEY, 2011, p. 92-3).

Esse número expressivo se deve à intensa e diversificada atividade produtiva que abastece os mercados brasileiros com produtos como mandioca, feijão, leite, milho, café, arroz, suínos, aves e bovinos (WANDERLEY, 2011, p. 92).

No caso do desenvolvimento rural apoiado na abordagem territorial, uma das estratégias que os programas governamentais utilizaram para buscar contemplar a diversidade de atores sociais e de meios de produção dos municípios foram os Colegiados de Desenvolvimento Territorial – Codeter. Como discute Arilson Favareto, existiu grande expectativa em relação aos colegiados, no sentido de que pudessem reunir os atores mais atuantes para elaborar projetos futuros que pudessem dinamizar a vida social e econômica das regiões (FAVARETO, 2010).

A proposta dos colegiados parece aproximar o desenvolvimento da escala territorial, pois os representantes dos diferentes municípios são chamados a compor os colegiados, na intenção de discutir projetos que atendessem uma demanda mais geral, e não apenas os municípios ou grupos de atores mais influentes ou poderosos.

Entretanto, Favareto comenta que os CODETER acabaram se formando para atender comunicados sobre a disponibilidade de recursos e os membros do conselho são chamados para elaborar um plano a fim de acessar os recursos disponíveis

(FAVARETO, 2010). Além disso, grupos mais influentes e dominantes parecem centralizar as decisões e direcionam os investimentos para benefício próprio. Mais adiante esse assunto será retomado e exemplificado com o estudo de caso.

Ademir Cazella reforça a importância de se propiciar a criação ou o reforço de redes de relações e de novas formas de cooperação para estabelecer uma verdadeira dinâmica de desenvolvimento territorial. Para o autor, o “desenvolvimento territorial pressupõe a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos” (CAZELLA, 2010, p. 139).

As observações acima são importantes para que um colegiado territorial possa alcançar certa convergência entre os interesses dos atores atuantes no espaço. Entretanto, a forte presença de organizações representantes da agricultura familiar nos colegiados não deixa margem para ampliar os interesses dos agentes envolvidos e restringe as ações para um setor específico que acaba dominando e direcionando os investimentos (FAVARETO, 2010).

Dessa forma, a dimensão da intersectorialidade contida na abordagem territorial do desenvolvimento, como afirma o autor, é inexistente nos colegiados que foram estudados por ele. Assim, o alcance da política fica limitado a apoiar as atividades já tradicionais entre os agricultores, e não permite a diversificação de investimentos em outras atividades econômicas (FAVARETO, 2010, p. 55).

No âmbito governamental, Humberto Oliveira (Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial de 2003 a 2011), associa o desenvolvimento territorial na visão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA como um processo de “articulação de políticas públicas, gestão social, fortalecimento institucional e desenvolvimento do capital social” (ECHEVERRI, 2009, p. 15).

Embora ainda com muitas críticas e pouco tempo para se ter uma avaliação mais completa dos resultados, os programas de desenvolvimento rural com enfoque territorial da SDT, como o PRONAT e o PTC, são referência para outros países, de acordo com Humberto Oliveira. Este autor cita iniciativas como o “Programa Iberoamericano de Cooperação para a Gestão Territorial – PROTERRITÓRIOS”, que

conta com a adesão de nove países (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Guatemala, México e Panamá); e a “Estratégia Centroamericana para o Desenvolvimento Rural Territorial – Ecadert”, que reúne onze países da América Central (PRONAT, 2010).

Humberto Oliveira refere-se à importância do envolvimento de diversos atores sociais na construção das estratégias para o desenvolvimento rural, com o diferencial da abordagem territorial e da participação dos sujeitos desse processo (PRONAT, 2010). Entre tais atores, ele destaca parceiros governamentais e não governamentais, instituições de fomento, pesquisadores e professores e organismos internacionais de cooperação, como o IICA.

Como se pode perceber pelas colocações acima, o desenvolvimento territorial proposto pelos programas governamentais procura envolver os aspectos sociais, a articulação com outras políticas públicas e o fortalecimento institucional. Um breve comentário a respeito desse aspecto, em especial do institucionalismo, será feito a seguir, com base nas ideias Alejandro Portes e de Hassan Zaoual. Após esse comentário, as visões dos atores sociais entrevistados nessa pesquisa sobre o desenvolvimento territorial serão apresentadas, procurando analisá-las em relação aos conceitos e referenciais teóricos colocados até aqui.

3.2 INSTITUIÇÕES E OS SÍTIOS SIMBÓLICOS DE PERTENCIMENTO

A partir da década de 1990, o enfoque nas instituições ganhou destaque no desenvolvimento econômico, principalmente por conta dos trabalhos do economista norte americano Douglass C. North. Ao declarar que “as instituições importam”, Douglass North inicia uma nova perspectiva no campo do desenvolvimento econômico, marcando a mudança entre a perspectiva neoclássica da economia para a perspectiva institucionalista (PORTES, 2006).

Esse fato trouxe uma importante mudança na maneira de pensar o desenvolvimento por parte dos economistas. Entretanto, Portes (2006) atenta para o fato de que os economistas não possuíam em suas bases teóricas o preparo para lidar com a interdisciplinaridade que esta nova concepção sobre o desenvolvimento e as interações humanas necessita.

Portes adverte que “os economistas não estão preparados para tratar os múltiplos elementos da vida social nem de sua interação, elaborando diagnósticos errôneos da realidade” (PORTES, 2006). Para o autor, falta uma colaboração interdisciplinar para que a análise da realidade social seja feita de maneira apropriada (PORTES, 2006, p. 16). O autor considera a definição de instituições de Douglass North, “instituições são restrições criadas pela sociedade para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais” como vaga.

Para o autor, a definição de North permite um entendimento difuso de que as instituições existem quando algo exerce influência externa sobre o comportamento dos atores sociais. Do ponto de vista do autor, este entendimento é reducionista, pois não consegue contemplar as múltiplas variáveis encontradas na dinâmica entre as comunidades e sociedades (PORTES, 2006, p. 17).

Outra crítica da visão dos institucionalistas sobre o desenvolvimento é a ausência de consideração sobre as estruturas de poder na concepção de instituições. Qualquer grupo que tem o poder vai usá-lo em seu próprio benefício e não vai renunciar aos seus privilégios (PORTES, 2006).

Este ponto em especial deveria ser considerado nos programas de desenvolvimento adotados no Brasil, desde 2003. Ao considerar que as “institucionalidades deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a pluralidade e a paridade entre as forças sociais” (PRONAT, 2004, p. 8), os gestores públicos parecem não ter em conta as estruturas de poder envolvidas nos espaços decisórios em que as “institucionalidades” poderão ser construídas.

Sem entender mais a fundo o que impulsiona essas estruturas de poder, e quais são os setores sociais ou organizações que dominam esse espaço de diálogo, fica difícil chegar a uma negociação que não privilegie um setor em especial, e que seja mais democrática.

Para refletir sobre o que é a instituição, é preciso entender os contextos sociais, históricos e políticos de determinada sociedade. Aí está, segundo Portes, o papel da colaboração interdisciplinar no estudo das instituições e seu papel na interação social e nas normas e regras que permeiam essas relações (PORTES, 2006, p. 19).

Esta pode ser uma pista de como buscar uma definição de instituição de maneira interdisciplinar. Neste sentido, a teoria dos sítios simbólicos de pertencimento e a ideia do *Homo situs*, do economista marroquino Hassan Zaoual (1950-2011), pode ser uma maneira de identificar alguns dos elementos que Portes descreve acima, como a esfera simbólica (e cultural) da realidade material e a identificação de características que conectam as duas esferas. Estes elementos, identificados por meio das ideias de Hassan Zaoual expostas acima, podem facilitar o reconhecimento do papel das instituições e como e porque os indivíduos se identificam, ou não, com estas entidades.

De acordo com Alejandro Portes, na análise social é importante fazer a distinção entre cultura e estrutura social. A cultura “incorpora elementos simbólicos essenciais para a interação humana, é a esfera dos valores, dos marcos cognitivos e do conhecimento acumulado” (PORTES, 2006, p. 19); na estrutura social estão os indivíduos que desempenham papéis em algum tipo de escala hierárquica, e estão inseridos aí os interesses individuais e coletivos, respaldados pelo poder em diferentes quantidades.

Estes elementos podem ser reconhecidos na teoria de Zaoual e suas “três caixas” estreitamente vinculadas. A *caixa preta*, que pode corresponder à cultura, pois contém os mitos fundadores, suas crenças, sua experiência, sua memória e trajetória; a *caixa conceitual*, que contém seu saber social, seus conceitos e seus modelos, podendo se referir à forma como a sociedade elabora suas práticas cotidianas; e a *caixa de ferramentas*, que pode identificar as estruturas sociais, pois contém os modelos de ações mobilizadoras, ou seja, pode indicar as interações dos indivíduos e a sua organização social (ZAOUAL, 2003).

O conjunto das “caixas” é estruturado sob forma de um todo integrado, singular e aberto aos múltiplos ambientes, que procura recompor-se à menor perturbação ou mudança nos níveis que o compõem. Dessa forma, o sítio garante ao homem a resiliência de suas crenças e práticas, assegurando-se socialmente e ambientalmente. Para o autor, “o sítio cria seu mundo, organiza-se e se organiza no mesmo movimento, tratando-se de um fenômeno de autoorganização” (ZAQUAL, 2006, p. 32).

Os valores e a linguagem são os elementos “profundos” da cultura; a linguagem age como instrumento fundamental da comunicação humana, e os valores atuam como a força motivadora da ação individual ou coletiva, e que podem ser identificados nas tradições de uma sociedade (PORTES, 2006, p. 19).

Outra característica importante de ser observada nas interações sociais diz respeito às normas, que não podem ser confundidas com os valores. Para Portes (2006, p. 20), as normas são as restrições às quais os institucionalistas, como D. North e E. Ostrom, se referem no comportamento social. O autor explica que os valores representam princípios morais gerais e as normas são as diretivas concretas para a ação. Os valores e normas podem ser reconhecidos como elementos das caixas preta e conceitual, e as estruturas sociais poderiam ser caracterizadas na identificação dos elementos da caixa de ferramentas. O Quadro 1 sintetiza os conceitos correspondentes entre a teoria dos sítios simbólicos e a leitura de Portes sobre as instituições.

Sítios Simbólicos de Pertencimento (ZAOUAL, 2003, 2006, 2010)		Conceitos relacionados	Elementos que definem as instituições (PORTES, 2006)	
Caixa preta	Contém os mitos fundadores, suas crenças, sua experiência, sua memória e trajetória.		Valores (cultura)	Elementos simbólicos para a interação humana. É a esfera dos marcos cognitivos e do conhecimento acumulado. Os valores estão implícitos nas normas.
Caixa conceitual	Contém o saber social, os conceitos e os modelos, podendo se referir à forma como a sociedade elabora suas práticas cotidianas.		Normas (restrições sociais)	Regras que prescrevem o que se pode ou não se pode fazer. Podem ser formais ou codificadas. A sua prática reflete os valores incorporados nas sanções relacionadas às normas.
Caixa de ferramentas	Contém os modelos de ação mobilizadoras, indicando as interações dos indivíduos e a sua organização social.		Estruturas sociais	O papel que os indivíduos desempenham em uma escala hierárquica. É a esfera dos interesses (individuais e coletivos), respaldados pela quantidade de poder.

Quadro 1 - Relação entre alguns conceitos de Hassan Zaoual e de Alejandro Portes sobre as instituições.

Fonte: ZAOUAL (2006); PORTES (2006).

Esta distinção e separação metodológica são importantes para entender as restrições que regem as ações em uma sociedade, pois a partir desta diferenciação é que as instituições podem ser reconhecidas com mais propriedade.

Para Hassan Zaoual, o sítio simbólico pode ser usado como uma abordagem metodológica eficiente no estudo das relações do homem com a natureza (o meio em que vive), pois

magnetiza os comportamentos e marca profundamente os códigos, as normas, as convenções, as instituições locais e, finalmente, o meio local circundante; o sítio é uma *estrutura imaginária* de coordenação econômica e social, que associa instantaneamente as duas dimensões (ZAUOAL, 2006, p. 18).

Outro termo que pode ajudar na identificação das instituições é o conceito de *Homo situs*, de Zaoual (2006). Este conceito difere da definição usual de *Homo oeconomicus*, visto como “a criatura de pensamento único”, para um homem situado, que é “múltiplo e diverso”. Esse homem situado está muito mais próximo da realidade, pois “se inscreve em uma rede social na qual se forma uma moral da situação; e se constrói e se comporta conforme o que faz sentido segundo as normas do sítio em

vigor em dado momento” (ZAOUAL, 2006, p. 52). Sua racionalidade é híbrida, já que “ele constrói seu comportamento com base nas interações simbólicas e práticas com seu meio e sua dinâmica, incorporando um complexo de relações com seu espaço vivido, o que o torna animal territorial e relacional” (ZAOUAL, 2006, p. 77). Nas palavras deste autor:

O sítio marca profundamente os comportamentos individuais e coletivos que se observam no mundo real. A teoria do sítio confere singularidades a cada espaço vivido e a cada situação de sua evolução. Em outros termos, o comportamento econômico, de acordo com o modelo do *homo situs*, é decifrável em toda a sua profundidade apenas se a pluralidade das motivações do agente e da dinâmica de seu sítio são consideradas (ZAOUAL, 2010, p. 25).

O autor considera que somente a partir do entendimento do homem situado em seu “espaço vivido” torna-se possível compreender melhor a complexidade das relações do homem com seu território, o que evitaria o fracasso do desenvolvimento nos países do Hemisfério Sul, no caso dos estudos do autor e sua equipe (ZAOUAL, 2003).

O autor comenta que os modelos econômicos são como “mísseis de destruição” quando não levam em consideração e desconhecem os sítios simbólicos da gente de base. Seu argumento é baseado em uma das contradições da globalização, que propõe uma hegemonia desconsiderando a diversidade existente, mas só faz ressaltar as diferentes e diversas formas de pensar o mundo. Para o autor, a contradição da hegemonia versus diversidade é a raiz da afirmação das identidades e dos territórios, Ele afirma que “em todos os lugares, cada vez mais, as pessoas sentem a necessidade de crer e de se inserir em locais de pertencimento. Assim, à medida que cresce o global, também amplia-se o sentimento do local” (ZAOUAL, 2003, p. 21).

Para Silva (2005), ser situado é a condição para a sustentabilidade do nosso desenvolvimento; um discurso do desenvolvimento situado é uma das respostas possíveis dos países subdesenvolvidos ao discurso da sustentabilidade, formulado pelos países desenvolvidos e trazido a nós como a nova verdade redentora. Tal pensamento é oportuno quando se procura compreender como o homem entende o

seu meio, como se sente pertencendo ao lugar e como a sua concepção de território é construída, com base na sua história de vida, sua trajetória, suas relações com o meio em que vive e suas redes sociais.

De acordo com as definições e os conceitos da teoria dos sítios simbólicos, o *homo situs* aparece como “compositor virtuoso” ou, até, “acrobata do imaginário”. Devido à inserção do seu sítio – espaço simbólico local – o homem situado é muito habilidoso na combinação de diferentes motivações e dimensões (ZAOUAL, 2006, p. 17). O conceito de sítio simbólico de pertencimento interpreta os mecanismos de adaptação e evolução, sua transversalidade articula a cultura dos atores da situação com a sociedade e o meio ambiente, o sítio inclui e vincula o homem ao seu ambiente social, as suas raízes (ZAOUAL, 2003, p. 95). Cada sítio é, ao mesmo tempo, singular e aberto, e se alimenta de sua diversidade de proximidade e de suas relações com mundos mais afastados, o que caracteriza sua natureza dinâmica (ZAOUAL, 2003).

O sítio desencadeia mecanismos de cooperação que estabilizam a desordem inerente aos organismos sociais; no sítio, as crenças compartilhadas tornam-se motores simbólicos para a ação, o que reforça a importância de se conhecer as caixas pretas dos sítios, para melhor conceituar a situação e tornar as ações mais condizentes com os atores do lugar (ZAOUAL, 2003). Qualquer projeto de desenvolvimento não ajustado ao sítio em suas múltiplas dimensões se encontra encapsulado ou desviado (ZAOUAL, 2003).

Outra característica dos sítios simbólicos é sua relação com a territorialidade. A dinâmica territorial pode ser compreendida com o referencial teórico dos sítios simbólicos, já que o homem é um “animal territorial”, e o sítio “é o seu lugar de encontro e ancoragem” (ZAOUAL, 2003, p. 54). Com a consciência da complexidade das interações simbólicas e práticas existentes entre os atores (pessoas, organizações, instituições etc.), a lógica dos sítios se constrói primeiramente sobre a confiança e a participação ativa dos homens da situação. Torna-se lógico que a escala mais pertinente seja a do território (ZAOUAL, 2006, p. 17).

Para que os interesses individuais tenham visibilidade em uma escala territorial, entretanto, faz-se necessário que o homem situado se apoie em grupos ou associações que possam representa-los numa escala mais ampla. O sentido de se organizar, e os interesses em participar de uma organização social são complexos e podem se diluir por conta de uma representação mais coletiva. Não é o objetivo deste trabalho detalhar tais fatos, mas cabe neste momento discutir, num contexto do desenvolvimento territorial, o papel das organizações sociais para os atores sociais locais e seu protagonismo nos programas governamentais.

3.2.1 O papel das organizações sociais

As organizações precisam ser percebidas como um sistema dinâmico. O conhecimento de seus atores, de sua cultura, e principalmente de suas relações e interações é importante para compreender seus processos de coordenação. É por meio desta compreensão que um associativismo pode ser construído, para atingir objetivos comuns (CARVALHO-NETO, 2009).

As instituições e organizações sociais têm importância para o crescimento e desenvolvimento econômico. Esta perspectiva

permite encarar o desenvolvimento como resultado histórico de certas formas determinadas de coordenação. [...] as instituições cumprem o papel de reduzir a incerteza e por aí incentivar o avanço das ações humanas coordenadas (ABRAMOVAY, 2001, p. 167-8).

Para o autor, “[...] o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais” (ABRAMOVAY, 2001, p. 168).

Os programas da SDT buscam nesse arranjo das instituições um diálogo entre diferentes atores sociais que atuam no território. Isso se faz por meio da criação de Colegiados Territoriais que contam, em sua formação, com representantes de

organizações e instituições da sociedade civil e representantes dos poderes públicos locais. Entretanto, tais propostas não explicitam que tipo de ações poderiam ser fomentadas para fortalecer e incentivar a formação de novos arranjos institucionais e as organizações e instituições locais, deixando o espaço dos colegiados em aberto, sem necessariamente criar os arranjos.

Assim, o sentido dos Colegiados Territoriais pode ser diluído e dispersado, o que pode dificultar a confiança dos atores sociais no programa governamental, que parece não conseguir se estabelecer. Para Abramovay (2001), esta reflexão a respeito dos Colegiados Territoriais pode levar também à dificuldade de formar estruturas de cooperação que valorizem as atividades produtivas e os novos arranjos institucionais.

Uma visão que ajuda a entender o relativo fracasso dos colegiados pode ser identificada no trabalho de Mancur Olson. Ele chama a atenção para o equívoco existente na noção amplamente difundida nas ciências sociais de que grupos de indivíduos com interesses comuns tentem a promover esses interesses coletivamente (OLSON, 1999, p. 14-5). Ao contrário, os membros de determinado grupo não necessariamente agem para atingir objetivos comuns ou grupais, “a menos que haja alguma coerção ou algum incentivo à parte, diferente da realização do objetivo comum ou grupal, que os estimule a agir”, ressalta o autor.

Contrariamente a esta visão, para a SDT/MDA, as “novas institucionalidades” são formadas pelo programa, já que na sua concepção

[...] a sociedade civil é mobilizada por interesses próprios, na forma de grupos constituídos para discutir problemas comuns, de caráter público ou privado, e encaminhar soluções que, na grande maioria dos casos, envolvem a ação governamental (PRONAT, 2004, p. 8).

A visão de que indivíduos em grupo tendem a agir em prol do grupo, pois essa seria a maneira a qual atingiriam suas metas individuais, parece estar presente no discurso apresentado pelo PRONAT. Entretanto, de acordo com o argumento de Olson, ela tende a não funcionar, pois falta um estímulo pessoal e algo que possa compensar individualmente o esforço coletivo (OLSON, 1999).

A tentativa de apoiar ações em escala territorial é uma forma de atingir o coletivo e ao mesmo tempo beneficiar o individual. Porém, os projetos analisados nesta tese que foram financiados pelo PRONAT, na maioria das vezes, são setoriais, beneficiando um determinado grupo em um determinado município. Tal fato pode ser um dos motivos que provocou o desânimo da população quanto ao programa da SDT/MDA, ao contrário da empolgação inicial descrita pelos entrevistados nesta pesquisa com as primeiras reuniões do Colegiado.

A afirmação de Olson (1999, p. 27) de que “o simples fato de uma meta ou propósito ser comum a um grupo significa que ninguém do grupo ficará excluído do proveito ou satisfação proporcionada por sua consecução” não é percebida pelos atores sociais que participam das decisões sobre o desenvolvimento territorial. Um esforço maior por parte dos gestores públicos e das organizações proponentes pode ser feito para que as ações financiadas pelo PRONAT beneficiem e sejam percebidas por um número maior de atores sociais.

A discussão sobre essa delicada relação entre os interesses coletivos e individuais, e as expectativas da população sobre o programa da SDT/MDA, será aprofundada no tópico seguinte, procurando relacionar a dinâmica social promovida pelo programa com ações de governança territorial no TPA.

3.3 O TECIDO SOCIAL NA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Diante do exposto nos tópicos anteriores e das definições sobre desenvolvimento territorial até agora discutidas, parece fazer sentido pensar que o enfoque territorial nas estratégias de desenvolvimento deve envolver e considerar as relações sociais que formam esse espaço de gestão. Ao considerar o território como unidade de gestão, deve-se ter em mente que este espaço “possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, e que representam uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades [...]” (ABRAMOVAY, 2000, p. 7).

O envolvimento desse “tecido social” em suas ações é parte da gestão social, uma das estratégias do PRONAT para o desenvolvimento territorial. Segundo a SDT, o processo de gestão social envolve “a participação das representações sociais nos

diversos níveis de decisão”, garantindo com isto o empoderamento das representações sociais e desenvolvendo novas institucionalidades públicas para promover a governança (MDA/SDT, 2004, p. 7).

O termo governança passa a fazer parte dos documentos oficiais que trazem os referenciais do desenvolvimento rural com foco territorial, principalmente a partir do ano 2000, quando as políticas públicas passam a priorizar a descentralização e a autonomia dos territórios para as decisões, ações e a destinação dos recursos públicos. Lima Braga afirma que a consideração das interações e das características de um sistema social que envolve suas ideias, princípios e valores, passa a ser uma estratégia de governança e de governabilidade para a SDT. Tal estratégia, por sua vez, envolve atuações nas cadeias produtivas; na constituição dos Colegiados Territoriais; na valorização dos empreendimentos da agricultura familiar; e na articulação entre agências públicas e privadas nacionais, estaduais e municipais (BRAGA, 2010).

Conforme explicam Bursztyn e Bursztyn (2010), a governança é um conceito relativamente recente, cuja origem está associada à esfera da gestão de organizações bem como à ciência política. Segundo os autores, a gestão pública na atualidade busca envolver mais atores nas decisões, como os usuários, fornecedores, reguladores das organizações, o que exige um conceito mais específico como o de governança. Em outras palavras, a governança, no caso do desenvolvimento territorial, está associada à descentralização das decisões e à participação ampla da sociedade civil na construção de políticas públicas mais condizentes com a realidade onde será aplicada.

A governança aplicada pelo programa de desenvolvimento territorial pode ser considerada uma “forma de gestão pública que envolve atores não governamentais” (RHODES, 1996, *apud* BURSZTYN; BURSZTYN, 2010, p. 13). O enfoque territorial traz esta inovação, de não limitar as ações à esfera governamental, mas dividi-las com outros atores sociais que atuam na implementação e na elaboração de políticas.

Assim, pode-se falar de governança territorial, já que o contexto territorial é o principal elemento que mobiliza os diferentes atores sociais para decidir sobre a política pública que irá regular o seu espaço. Nesta perspectiva, o uso do termo governança

territorial remete à ideia de que um espaço físico é administrado por “relações entre atores e instituições, que definem novas formas de regulação e coordenação de arranjos produtivos” (FUINI, 2008, p. 141).

As ações promovidas pela governança territorial ativam redes de poder que podem ter vínculos institucionais ou culturais, se articulam em diferentes ramos de atividades, e que definem e redefinem os direcionamentos para o desenvolvimento do território (DALLABRIDA; BECKER, 2003). O contexto territorial, que pode ser um município, ou uma rede de municípios, é parte da estrutura da governança territorial. Nesse espaço físico, os atores sociais se relacionam e são representados por instituições, cujo papel pode ser facilitar a articulação entre os setores público e da sociedade civil (FUINI, 2012, p. 96).

Esta estrutura pode funcionar como um sistema aberto e adaptável às condições políticas e econômicas que se apresentam no contexto em que o território está inserido (no seu estado, no seu país, ou numa escala mais global). A estrutura de governança territorial é influenciada também por condições ambientais do meio onde atua que podem ser locais ou mesmo ter uma escala mais ampla, e podem atuar diretamente nos meios de produção locais, pedindo medidas de mudanças na gestão e manejo de recursos naturais e nas atividades econômicas.

Dessa maneira, a governança territorial, sua estrutura e processos de atuação podem ser entendidos como um “sistema de governança territorial”, que considera o “conjunto de estruturas em rede, por meio das quais os atores, as instituições e organizações territoriais atuam no planejamento e execução das ações voltadas para o desenvolvimento territorial” (BUTTENBENDER, 2010, p. 55).

O esquema abaixo apresentado na Figura 1 tem a intenção de ilustrar a visão da governança territorial como um sistema em rede, conectado e interdependente dos meios naturais, e dos contextos políticos, econômicos e sociais onde sua estrutura está inserida.

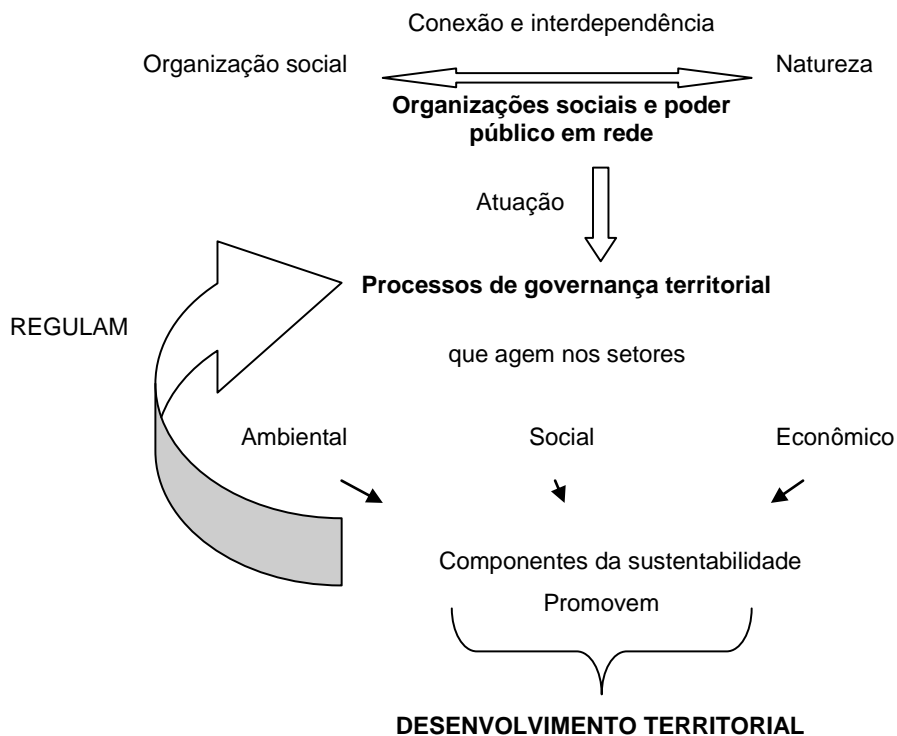


Figura 1 - Visão sistêmica da governança territorial. Fonte: Elaborado pela autora.

As organizações sociais geralmente são formadas de acordo com as necessidades de grupos inseridos em um determinado contexto social, e sob influência das condições naturais da região da qual fazem parte. Para exemplificar, na região do Portal da Amazônia, muitos assentamentos rurais possuem associações que os representam, que surgiram como forma da população lidar com as condições de vida precárias do local, fruto da carência de serviços básicos como saúde, educação, energia, estradas e saneamento (GESTAR, 2008). Incentivos de movimentos sociais ou vindos de organizações não governamentais, por exemplo, também ajudam e instruem estes moradores a se organizarem para melhor entender suas necessidades e planejar ações para atendê-las.

O meio natural, por outro lado, pode ocasionar mudanças nos modos de produção e levar as organizações sociais a pensar uma nova forma de obter seu sustento dos meios onde vivem. Mais uma vez, o exemplo de alguns assentamentos no Portal da Amazônia ajuda a entender essa relação. As condições do solo dessa região de Floresta Amazônica ocasionaram o fracasso do projeto agrícola inicial. Este previa os cultivos de café e de cacau, culturas de regiões com outras condições climáticas, que não se adaptaram às condições ambientais locais (SABOURIN; RODRIGUES, 2009, p. 49).

Após o fracasso daquelas lavouras, teve início na região a produção leiteira. Esta produção garante o sustento mínimo de muitas famílias de agricultores no território. Em assentamentos no município de Carlinda, de acordo com o Relatório Gestar (2008, p. 33), a produção de leite tem constituído uma estratégia de vida que é considerada uma “nova esperança” para a região. Conforme revelam Sabourin e Rodrigues (2009, p. 50), a especialização leiteira em muitas localidades do Território Portal da Amazônia representou, para a agricultura familiar, uma forma de intensificação do capital e do trabalho familiar. Essa produção fixou a frente de colonização, estabilizou a fronteira agrícola e fez emergir cooperativas e organizações sociais voltadas para a produção leiteira.

A situação apresentada por Sabourin e Rodrigues (2009) ajuda a exemplificar como as atividades produtivas e as formas de organização de uma sociedade vão se adaptando às condições ambientais. Como afirma Ricardo Abramovay:

Por mais que as condições naturais (solo, relevo, clima) sejam importantes na determinação do desempenho dos assentamentos, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela capacidade organizativa, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização do trabalho de assentados (ABRAMOVAY, 2000, p. 11).

Por essa perspectiva da capacidade organizativa e dos limites físicos impostos para a produção, faz sentido pensar em redes de poder socioterritoriais que estruturam e condicionam a governança territorial. Como discutem Benko e Pecqueur (2001, p. 35), a densidade das relações entre atores locais – empresas, redes de municípios,

sindicatos, entre outros, e as suas relações de proximidade, desempenha um papel determinante para a competitividade de certas atividades e serviços.

A descentralização e a regionalização da gestão dos bens e serviços públicos e coletivos, como transporte, educação, formação e participação nos processos de desenvolvimento, são fatores que viabilizam a formação de parcerias em determinado território (BENKO; PECQUEUR, 2001).

A delegação para as coletividades locais territoriais das políticas para o planejamento territorial foi substituindo cada vez mais o desenvolvimento “de cima” (*top-down*), pelo “desenvolvimento local”, como afirmam Benko e Pecqueur. Nas palavras dos autores, “a consideração de fatores locais nas dinâmicas econômicas aparece atualmente como uma evidencia e uma imperiosa necessidade [...] que abre caminho na direção da diversificação das políticas econômicas, sociais e culturais” (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 37).

Essa substituição e a descentralização de poder e da autoridade, tanto no sentido das entidades supranacionais, como no sentido dos grupos subnacionais, faz necessário verificar como pode existir a governança quando o governo dilui suas decisões para compartilhá-las com os atores locais (ROSENAU, 2000, p. 13).

James Rosenau cita algumas funções que são necessárias para tornar viável um sistema humano e para presumir a existência da governança, entre elas a de interagir com os desafios externos; buscar recursos para a preservação e o bem-estar do sistema; e definir objetivos e condutas destinadas a alcançá-los (ROSENAU, 2000, p. 14). O autor afirma que:

A governança abrange instituições governamentais, mas também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro das suas áreas de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

Marc Piraux et al. consideram que a governança territorial atua como um propulsor da mudança social e da evolução institucional, bem como pode estimular a reconfiguração de sistemas de atores engajados na ação pública (PIRAUX et al., 2010,

p. 99). Dessa maneira, cabe descrever como o programa territorial busca promover os processos de governança, especialmente ao considerar o capital social como um meio que precisa ser estimulado para que os atores sociais do território se engajem na ação pública.

3.4 O CAPITAL SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Para Abramovay (2001), a incorporação do termo capital social no discurso das instituições internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, a FAO e a CEPAL, é recente e se opõe ao pensamento de que os indivíduos, numa sociedade, agem de maneira independente para alcançar objetivos, e que o sistema social consiste da combinação das ações dos indivíduos independentes. Para o autor, na visão mais atual, o capital social é associado “às condições institucionais de que depende o desenvolvimento”. Para o Banco Mundial, o capital social se refere

[...] às normas e redes que permitem a ação coletiva, e engloba instituições, relações e costumes que moldam a qualidade e a quantidade das interações sociais de uma sociedade. [...] O capital social, quando reforçado de uma forma positiva, pode melhorar a eficácia de programas sociais e a sustentabilidade através da capacitação da comunidade para trabalhar em conjunto para resolver as suas necessidades comuns, promovendo maior inclusão e coesão. (BANCO MUNDIAL. Disponível em <http://web.worldbank.org> Acesso em dezembro de 2013).

Para o Banco Mundial, o capital social está relacionado à formação de grupos e redes; confiança e solidariedade; ação coletiva e cooperação; coesão e inclusão social; e informação e comunicação; estas são as cinco dimensões do capital social. (BANCO MUNDIAL, 2013). Esta concepção relaciona-se com a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação. Estas últimas são formadas pelas relações entre as instituições e por normas pessoais, que são responsáveis pela coesão social, ponto chave para a prosperidade econômica e para o desenvolvimento sustentável (ARAUJO, 2003, p. 10).

A concepção de capital social adotada pela SDT se assemelha àquela trazida pelo Banco Mundial na década de 1990 (ARAUJO, 2003). O capital social, para a SDT/MDA, está relacionado “[...] à capacidade de uma determinada região de construir redes organizadas de relações sociais, comerciais e de solidariedade e passar a ser visto como um ingrediente essencial para o desenvolvimento das regiões” (PRONAT, 2010, p. 31).

Assim, a SDT/MDA prioriza regiões no Brasil na atuação dos programas de desenvolvimento territorial reconhecidas pelo “capital social pouco desenvolvido” (PRONAT, 2010). Esse subdesenvolvimento se deve a fatores como pobreza, desemprego, pouca organização social, isolamento geográfico e dificuldades de comunicações, educação deficiente, pouca participação política e clientelismo (BRASIL/MDA, 2003).

Cabe questionar como a SDT/MDA mede o capital social das regiões em que atua. Os indicadores sociais que são utilizados para escolher as regiões mais carentes nem sempre refletem uma realidade. Além do levantamento de indicadores, os gestores públicos podem analisar *in loco* como é a realidade econômica e social dos territórios. O fato de classificarem os territórios como “de baixo capital social” pode soar negativo para a população local, que pode se sentir mais excluída ainda dos benefícios sociais fornecidos pelo governo federal.

Outras concepções de capital social e mais levantamentos bibliográficos sobre o tema deveriam aprofundar este conceito para evitar a ação contrária. Ao invés de incluir uma população na realidade social de um país, o efeito pode ser o inverso, por serem taxados como “pobres em capital social”, a população se sente mais ainda excluída. Além disso, o próprio conceito de capital social é complexo e deve ser de difícil entendimento para os atores sociais que participam na política pública, o que pode levar a interpretações errôneas sobre sua utilidade.

Como para a SDT/MDA, “um dos alicerces para o capital social” é a coesão social, que pode indicar a existência de um território e de uma identidade territorial, é mas difícil ainda sua apropriação pela população participante, pois a coesão social

depende de outros fatores históricos e culturais. Pode-se sugerir que uma sociedade que investe na criação de capital social está contando que as ações e decisões sejam feitas de maneira coletiva e organizada, e que os indivíduos que compartilham de algumas opiniões em comum acabem se organizando para atuar de maneira mais consistente. Como afirma Abramovay:

A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seus objetivos nem sempre estritamente egoístas. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor (ABRAMOVAY, 2000, p. 4).

Tais ações coletivas podem acontecer num sentido mais amplo, como em uma escala nacional, entretanto são as ações em uma escala local que parecem ter mais importância e peso quando se refere à construção deste capital social. Tanto é assim que a promoção do capital social tem sido prerrogativa de programas para o desenvolvimento dos organismos internacionais, a partir da década de 1980 (ABRAMOVAY, 2000; FRANCO, 2001).

Lin destaca que um dos investimentos nas ações coletivas para promover o capital social é incentivar que o grupo encontre sua identidade. Para isso deve reconhecer a importância do coletivo e também de cada indivíduo na formação dessa identidade (LIN, 2001, p. 20). Estes investimentos se dão na forma de cooperação e confiança mútua entre indivíduos que partilham interesses comuns, o que faz com estas pessoas se associem e busquem benefícios para eles próprios, mas também para o coletivo. Mesmo que a cooperação possa acarretar riscos para os cooperados, já que algumas pessoas podem se beneficiar e aproveitar da ajuda de outros, existem mecanismos que podem ajudar nesta regulação, como regras sociais ou mesmo punições para quem não colabora da mesma maneira e mesmo assim conta com os benefícios.

Como discute Abramovay (2000, p. 5) “as sanções pela conduta do ‘desviante’ só funcionam pela presença de recursos morais, dos quais a confiança é o mais importante.” Diante deste argumento, o autor afirma que “o capital social corresponde ao *ethos* de uma sociedade”.

Para Putnam, a ausência de laços sociais pode ter um impacto tão marcante quanto a presença de laços sociais mais fortes entre famílias, amigos ou associados. O autor reconhece que o capital social tanto pode trazer custos como benefícios. Entretanto, Woolcock (2001, p. 68) aponta pesquisas que demonstram que organizações com laços sociais fortes podem resultar em uma sociedade mais saudável, engajada e segura.

Portanto, a construção do capital social para promoção de desenvolvimento requer também o trabalho com a cooperação e a confiança entre os atores que participam das ações de desenvolvimento. Para Robert Putnam (2000), o capital social pode promover a cooperação espontânea, que pode estabelecer relações de confiança entre as partes que cooperam. Lyon (2000) complementa que a confiança é parte integrante do capital social, sendo traduzida em confiabilidade no conhecimento e habilidades, e em crenças e na fé em certas pessoas.

Como afirma Franco (2001, p. 20-21), o ser humano é um ser social e, portanto, em qualquer coletividade humana há uma predisposição para cooperar, o que autor interpreta como uma tendência para gerar capital social. O autor resume que o capital social está estritamente relacionado com “padrões de organização e modos de regulação: tudo depende disso” (FRANCO, 2001, p. 23).

Entretanto, o autor alerta que se os padrões de organização atuarem de maneira vertical, e os modos de regulação se basearem na coerção, a cooperação jamais “se ampliará socialmente” e não irá gerar capital social, pois

o Capital Social só pode florescer plenamente em comunidades ou sociedades de parceria, quer dizer, em coletividades que adotaram um padrão de organização em rede e que regulam seus conflitos democraticamente (FRANCO, 2001, p. 25).

Os programas de desenvolvimento territorial adotados no Brasil e desenvolvidos pela SDT/MDA seguem a cartilha das instituições internacionais e adotam o capital social como uma das principais diretrizes para se alcançar as metas de desenvolvimento. A promoção do capital social está relacionada com os incentivos às

coletividades, às parcerias e à cooperação. Entretanto, a SDT/MDA não apresenta estratégias de avaliação que possam revelar se o capital social foi de fato construído, exceto pelos novos laços sociais que são feitos dentro dos Colegiados Territoriais.

Além disso, os termos cooperação e confiança são conceitos complexos, pois sua existência em maior ou menor grau em uma sociedade depende de diversos fatores, como históricos, econômicos e políticos. Ao propor a construção do capital social, os programas de desenvolvimento deveriam propor formas de avaliar os “níveis” de confiança e cooperação nos territórios criados. Assim, uma resposta mais condizente com a realidade de um território poderia ser encontrada, servindo de base para novas estratégias pensadas para o desenvolvimento deste território.

No próximo capítulo serão analisados os dois principais programas de desenvolvimento territorial que atuam no Brasil, a partir de 2003, com a estratégia inovadora do enfoque no território e da descentralização das decisões e do planejamento da atuação das políticas públicas para o desenvolvimento.

CAPÍTULO 4 - O ENFOQUE TERRITORIAL NO BRASIL

Neste capítulo serão apresentados os dois programas de desenvolvimento da SDT/MDA, o PRONAT e Programa Territórios da Cidadania, mostrando as principais diferenças entre os dois programas e suas estratégias de atuação mais importantes. Uma revisão bibliográfica é apresentada aqui sobre o conceito de rural e os principais problemas que a visão mais conservadora do rural traz para a atuação das políticas públicas voltadas a esse setor. Por fim, o conceito do rural e sua apropriação pelos programas serão analisadas, bem como as discussões mais atuais sobre esse conceito que estão acontecendo no âmbito da academia e do governo federal.

4.1 O ENFOQUE TERRITORIAL NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO

A gestão feita com base no território pode ser uma forma de divulgar intenções de descentralização, por parte de um Governo Federal, ao deixar as decisões sobre o planejamento de estratégias e a gestão de investimentos para representantes da sociedade civil. Tal estratégia tem sido utilizada em programas governamentais no Brasil, em países da América do Sul e Central, e também na Europa. Um aspecto importante é que o enfoque territorial é aplicado especialmente para o desenvolvimento de regiões rurais, principalmente para contrastar com a abordagem setorial dos programas e incentivos para o agronegócio (VEIGA, 2001).

Favareto (2010, p. 53) menciona pelo menos três fatores responsáveis pela emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural: 1) O reconhecimento de que as dinâmicas das regiões rurais não são mais explicadas exclusivamente pelo que se passa na agricultura e na pecuária; 2) A percepção de que os investimentos na escala municipal ou comunitária precisariam dar lugar a uma estratégia que abrangesse uma escala territorial, entendida como regional ou intermunicipal; e 3) A um novo contexto de investimentos públicos que precisariam mesclar as intervenções do tipo *top down* por intervenções ascendentes (*bottom up*).

O autor destaca o contexto histórico que acompanha tais mudanças, que é marcado por certa crise e uma adaptação dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento, combinados com estratégias de descentralização das políticas e a

um redirecionamento da intervenção estatal. Esses fatores contribuíram para que um padrão de investimentos públicos, com a tradição de ser setorial, pudesse desenvolver um ambiente para que a sociedade civil e o setor privado pudessem ter autonomia para fazer a alocação dos recursos humanos e materiais (FAVARETO, 2006, p. 124).

No Brasil, a abordagem territorial aparece no discurso das organizações públicas no final da década de 1990, especialmente por influência de alguns estudos e pesquisas que alcançaram os planejadores e gestores públicos. Destacam-se os trabalhos de José Eli da Veiga e de José Graziano da Silva, que apresentaram os limites da abordagem setorial nas políticas de desenvolvimento rural no país (FAVARETO, 2009). Estes autores serão discutidos mais à frente neste capítulo.

Também nessa década foram importantes alguns movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – MST, e o movimento sindical de trabalhadores rurais, organizados na Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura – CONTAG. Eles foram responsáveis por apresentar uma nova categoria social, o agricultor familiar, sendo que tal categoria e as formulações conceituais a seu respeito irão influenciar as políticas públicas nas próximas décadas (PEIXOTO, 2008, p. 30).

Uma política pública importante que surgiu nesse contexto foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, instituído pelo Decreto nº. 1.946, de 28 de junho de 1996. Inicialmente, o PRONAF apoiava os agricultores familiares com créditos de investimento e custeio para produção familiar de milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, hortaliças, frutas e leite (PEIXOTO, 2008).

No cenário político brasileiro, as mudanças de enfoque nas políticas para o desenvolvimento rural têm destaque no final do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) (FAVARETO, 2010), e se intensificaram com o primeiro Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 (MALUF, 2010).

Maluf (2010, p. 23) comenta que o referencial do desenvolvimento rural foi influenciado também por alguns documentos que o antecederam. Entre eles, o autor destaca os documentos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável –

CONDRAF, instituído no final do Governo Fernando Henrique Cardoso¹⁰, e os documentos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo dos anos 1990, especialmente produzidos pelo *Governo Paralelo* e pelo *Instituto Cidadania*¹¹, e da coligação que deu suporte à candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Para Favareto (2010), uma das mudanças mais significativas em relação ao enfoque territorial das políticas de desenvolvimento rural foi a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura¹² para projetos com caráter intermunicipal, no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, introduzidos com os repasses do Pronaf/Infraestrutura para os projetos intermunicipais, foram reforçados e ampliados com a criação de uma secretaria específica para gerir esta linha de investimentos no ano de 2003, a SDT, que de acordo com Favareto é o principal agente disseminador da abordagem territorial no Brasil (FAVARETO, 2010; 2009).

Com a criação da SDT, emerge nova orientação e gestão das políticas públicas para o desenvolvimento rural, bem como a introdução da unidade territorial como foco da política de desenvolvimento rural, para complementar o foco na agricultura familiar dos programas coordenados pela Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, do MDA (ECHEVERRI, 2010, p. 89).

Nesse mesmo período, algumas ações de capacitação e apoio a negócios foram adicionadas à gestão do Pronaf/Infraestrutura. Essas ações foram reunidas no PRONAT. Entretanto, Favareto (2009) destaca que o fato de este programa ter sido criado no âmbito de um ministério setorial e periférico, o MDA, limitou o sentido e a

¹⁰ O CONDRAF foi instituído pelo Decreto Presidencial n. 4.854, de 8 de outubro de 2003, como uma reestruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS (Decreto n. 3.992, de 30/10/2001). É órgão colegiado e integra a estrutura básica do MDA.

¹¹ Em 1990 foi estruturado no país o Governo Paralelo (1990-1992), sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, decorrente da insatisfação com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, com o objetivo de apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava, criticamente, o novo governo; sua formação levou mais tarde a fundação do Instituto Cidadania (Fontes: *Partido dos Trabalhadores* <http://www.pt.org.br/busca?q=governo+paralelo>; *Wikipedia* http://pt.wikipedia.org/wiki/Gabinete_paralelo; e *Instituto Cidadania* www.icidadania.org Acesso em 06 de abril de 2013).

¹² O Pronaf-infraestrutura é uma linha de investimentos do Pronaf voltada a obras e investimentos físicos em infraestruturas (FAVARETO, 2010).

eficácia da abordagem territorial. O autor também menciona outro ponto relacionado à limitação dessa política:

Apesar do discurso territorial, o leque de agentes envolvidos e as ações apoiadas continuaram restritos ao agro e a seus agentes mais tradicionais. Além da inovação retórica, a única mudança de fato foi a ampliação da escala geográfica das articulações – nem sempre dos investimentos – para o âmbito intermunicipal (FAVARETO, 2009, p. 6-7).

Favareto (2010, p. 53), menciona duas tendências que emergiram com a criação da SDT e do Pronaf/Infraestrutura. Uma delas é o fato de que os investimentos de apoio à infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios. Como consequência, a outra tendência foi relacionada à participação social na gestão desse investimento, que passa a ser feita por meio da criação de Colegiados Territoriais.

É importante mencionar o papel da assistência técnica e da extensão rural no processo de introdução de tecnologias no meio rural, essenciais para o desenvolvimento rural. No país, as iniciativas governamentais para a assistência rural tiveram início nos anos de 1859 e 1860, com a criação de quatro Institutos Imperiais de Agricultura, com atribuições de pesquisa e ensino agropecuário e difusão de informações, nos estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro (PEIXOTO, 2008, p. 12).

Esses estatutos previam a atuação de Comissões Municipais de Agricultura, cujo objetivo era de “realizar levantamentos estatísticos rurais e estudar as necessidades da lavoura nos respectivos municípios” (PEIXOTO, 2008, p. 13).

Em 1964, a Lei nº. 4.504 dispôs sobre o Estatuto da Terra e cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA. Este último tinha como objetivo prestar assistência técnica integral aos projetos de reforma agrária, com colaboração dos órgãos estaduais. Ao INDA coube “promover o desenvolvimento rural nos setores de colonização, da extensão rural e do cooperativismo” (PEIXOTO, 2008).

O INDA foi extinto em 1970 por conta da criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de

1970), que absorveu suas as competências, embora sem conseguir abrangê-las de maneira satisfatória (PEIXOTO, 2008). As ações de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, ficaram a cargo da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER (criada pela Lei nº 6.126, de 1974), que atuava juntamente com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, no apoio financeiro às instituições estaduais oficiais que atuassem em ATER e pesquisa agropecuária (PEIXOTO, 2008, p. 23). A EMBRATER teve um papel especial no destaque dos pequenos produtores e pode-se dizer que começou a levar para a sociedade os conceitos de uma agricultura mais sustentável.

A aprovação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar – PNATER, em 2004, que ficou sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, do MDA, contribuiu para a consolidar algumas estratégias de desenvolvimento rural sustentável, entre essas o apoio às atividades produtivas agrícolas, a comercialização dos produtos, e o desenvolvimento de atividades rurais não agrícolas (PNATER/MDA, 2004, p. 3-4).

Como se observa, o discurso do ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) assemelha-se com os objetivos das outras políticas do MDA para o desenvolvimento rural, que citam a diversidade social, econômica e ambiental e a inclusão da população pobre. O desenvolvimento sustentável aparece relacionado ao desenvolvimento rural com o PRONAT.

Devido às orientações estratégicas para o Plano Plurianual – PPA 2004-2007, do Governo Federal, para a “redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais”, o MDA incorpora em suas estratégias de intervenções públicas tais objetivos, priorizando o desenvolvimento sustentável, com prioridade para o meio rural e regiões de maior demanda social (PRONAT, 2004, p. 3).

4.2 OS PROGRAMAS BRASILEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

4.2.1 O PRONAT

Como mencionado anteriormente, o PRONAT foi criado em 2003 para efetivar e operacionalizar a SDT. Um dos marcos do PRONAT é considerar o território como a unidade de gestão, e a coesão territorial e a identidade como elementos centrais, além de adotar como objetivo geral

a melhoria das condições de vida de regiões com baixos índices de desenvolvimento, tendo como eixo a articulação entre as instâncias de governo Federal, Estadual e Municipal, e a Sociedade Civil, por meio da constituição dos Colegiados Territoriais (BRAGA, 2010. p. 1).

O PRONAT assume em suas diretrizes que o território está associado à identidade de uma região. Embora o documento institucional não apresente uma definição de identidade, as diretrizes do programa deixam clara que a construção de uma identidade é um dos objetivos do programa, principalmente nos espaços de diálogo entre os atores sociais de diferentes municípios que compõem o território.

Nesses espaços – os Colegiados Territoriais – outro conceito associa-se à identidade, que é o conceito de institucionalidade. De acordo com o programa, ela é definida como “espaços de expressão, discussão, deliberação e de gestão que congregam a diversidade de atores sociais, cuja atenção é voltada para diversos setores de interesse público de uma dada localidade” (PRONAT, 2004, p. 8).

Outra relação da identidade é com o capital social. No documento institucional a identidade é uma das formas de manifestação do capital social. Por conta desse enfoque dado à identidade, os territórios apoiados pelo PRONAT ficam conhecidos também como Territórios Rurais de Identidade. No Quadro 2 estão as bases teóricas do PRONAT, envolvendo a identidade, e os conceitos a ela relacionados.

Termo associado à identidade	Diretrizes do PRONAT
TERRITÓRIO	O território é um espaço físico, [...] onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (p. 4-5).
CAPITAL SOCIAL	- Capital social individual: relações de reciprocidade, baseadas em parentesco e identidade, com benefícios pessoais (p. 6); - Capital social comunitário: constitui instituições de expressão da identidade cultural (p. 6).
INSTITUCIONALIDADE	A constituição de espaços de participação popular, uma necessidade para que a institucionalidade exista de fato, é importante para que se amplie a participação, a diversidade de atores e a identidade territorial (p. 21).

Quadro 2 - Conceitos relacionados à identidade adotados pelo PRONAT.

Fonte: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial. MDA/SDT. Brasília, Brasil, 2004. Série documentos institucionais 01-2005.

De acordo com Echeverri (2009), o PRONAT considera que a identidade é manifestada nos territórios como ação social e coletiva que diferencia grupos culturais uns dos outros, por meio dessas manifestações. O autor aponta que o MDA se inspirou em referenciais das Ciências Sociais para definir o conceito de identidade que usaria em suas políticas públicas. O MDA considera que a identidade é construída pela matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, pelas instituições, pela memória coletiva, pelo poder e pela religião. Todos esses fatores influenciam a formação dos grupos sociais (ECHEVERRI, 2009).

Esses fatores são, segundo o autor, um dos principais referenciais sobre o qual o MDA se apoiou para considerar os processos de construção das identidades que formariam as unidades territoriais. Para isso, foi necessário resgatar o processo histórico de ocupação das regiões, a constituição de sua população, as formas de organização social e política, as migrações, os ambientes naturais e recursos, os sistemas agrários e o acesso a terra (ECHEVERRI, 2009, p. 62).

Tais processos, entretanto, se diferenciam de território para território, pois cada qual tem sua especificidade histórica, ambiental, cultural e social. Embora esses fatores tenham sido considerados em teoria na formulação das políticas públicas do MDA para o desenvolvimento rural, o critério de escolha e delimitação dos territórios foi a mesma

para todo o território nacional, o que contradiz os referenciais teóricos que inspiraram o formuladores do PRONAT e das demais políticas públicas de enfoque territorial.

Apenas uma característica relacionada à identidade parece ter sido considerada na escolha das regiões e delimitação das áreas para aplicação da política: a presença de organizações sociais bem estruturadas e consolidadas. Isso de alguma forma pode refletir um tipo de identidade, relacionada ao tipo de organização social presente no território e ao setor social em que a organização atua.

Porém, esse fato remete a outro problema que parece não ter sido resolvido pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial. Trata-se do fato de que regiões com índices de desenvolvimento abaixo do esperado, mas que não possuem organizações sociais consolidadas, ficam fora dos investimentos públicos e das ações dos programas. Como afirma Arilson Favareto, em entrevista realizada para a pesquisa.

“A escolha dos territórios parece ter sido feita mais em função do grau de articulação política do que por necessidades dos territórios ou por fatores de identidade. Um exemplo é São Paulo. Um dos territórios, o Vale do Ribeira, tem os piores indicadores e também uma organização social razoável, e há certa identidade territorial. Ele está na lista dos territórios desde o início. Mas a fronteira de SP com o RJ também tem péssimos indicadores e uma identidade local. Porém não tem organizações fortes. Resultado: esta região é até hoje ignorada pelos programas” (Prof. Arilson Favareto).¹³

Assim, de que vale garantir certo desenvolvimento em regiões carentes, mas que possuem uma estrutura social organizada, sem garantir que outras regiões menos organizadas, mas com as mesmas necessidades a serem atendidas pelo poder público, não sejam contempladas? O depoimento de Arilson Favareto, em entrevista para esta pesquisa, comenta esta falha dos programas relacionada à priorização de certas regiões e esquecimento total de outras regiões igualmente carentes:

¹³ Os trechos apresentados nesta página e nas próximas foram retirados da entrevista realizada com o Prof. Arilson Favareto em março de 2012, por correio eletrônico.

“[...] parece que a definição dos territórios se deu a partir de uma combinação de critérios: onde estão os territórios com indicadores ruins; onde há organização; e a identidade entrou como um fator de ajuste – isto é, de definição de fronteiras dos territórios. Deveria ser o contrário. E deveria haver linhas de trabalho diferentes para territórios em situações diferentes. Dez anos depois os apoios oferecidos aos territórios são os mesmos (ou menos) e não há qualquer diferenciação segundo graus de amadurecimento das articulações territoriais” (Prof. Arilson Favareto).

O PRONAT previa em suas diretrizes atuar por cerca de 15 anos consecutivos em cada território, envolvendo três ciclos de implementação ao longo desse período, de acordo com o documento institucional:

- Primeira Fase: preparação do território para o processo de construção do plano territorial com a projeção de ações estratégicas, por meio da mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais; promoção de investimentos em infraestruturas e serviços públicos, e apoio para a formação de institucionalidades para a gestão territorial, a formulação de iniciativas ajustadas às características do território.

- Segunda Fase: processo de planificação do território, utilizando o diagnóstico participativo e definição do ‘eixo aglutinador’, que irá orientar o plano territorial e a articulação de políticas públicas e ações que concretizem a demanda do território em termos de investimentos públicos. Essa fase também objetiva fortalecer as institucionalidades e os empreendimentos solidários, o desenvolvimento do capital social, a consolidação da Gestão social e o incremento das capacidades territoriais.

- Terceira Fase: execução dos projetos e a concretização gradual do plano, havendo continuamente atividades de monitoria e avaliação. Amplia-se a afirmação da identidade e da representatividade do território, possibilitando-se cada vez mais, parcerias externas, a participação em redes e a cooperação interterritorial (PRONAT, 2004, p. 11-12).

Para a implementação dos dois primeiros ciclos, o PRONAT previa 10 anos. Esse era o tempo que se esperava levar para consolidar as instâncias de Gestão social - arranjos parainstitucionais, que podem evoluir a instituições formalmente constituídas, representando os diversos segmentos sociais e os poderes públicos; as redes

territoriais de serviços, bem como incentivar a inovação tecnológica e gerencial (PRONAT, 2004, p. 12).

Os ciclos previam também promover ações para estimular relações dentro e fora do território, fortalecer o capital social e incentivar a articulação de políticas públicas para viabilizar os investimentos privados. Ao final dos ciclos, previa-se encontrar um “território que tivesse desenvolvido a sua capacidade de autogestão”. Para que este objetivo fosse alcançado nos 450 territórios rurais criados com o PRONAT, o programa deveria vigorar por 32 anos ininterruptos (PRONAT, 2004, p. 12).

Entretanto, em 2008 o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato, instituiu outro programa para o desenvolvimento territorial, o Programa Territórios da Cidadania. O período de 32 anos previsto pelo PRONAT para que os territórios pudessem conquistar sua autonomia é interrompido cinco anos depois para dar lugar a uma nova política pública com diferentes intenções e formas de intervenção. Por ironia a mudança veio do mesmo governo.

Com a criação do PRONAT, duas modalidades do Pronaf - “Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Pronaf Capacitação dos Agricultores Familiares”, deixaram de fazer parte dessa modalidade de crédito e passaram a integrar as estratégias de financiamento do programa, passando a ser chamadas “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento”, atuando como modalidades de investimento do PRONAT (LEITE; JUNIOR, 2011, p. 187).

Entretanto, as ações do PRONAT ainda ficaram restritas ao MDA, sendo que a fonte básica dos recursos fica restrita somente ao Orçamento Geral da União (OGU). Os recursos são repassados pela Caixa Econômica Federal (LEITE; JUNIOR; 2011), que não participa dos Conselhos Territoriais, o que dificulta também enfrentar a burocracia para conseguir os financiamentos. Portanto, apesar das inovações e tentativas de ampliar a articulação entre instâncias governamentais, o que poderia diversificar as ações e os públicos atendidos pelas políticas, os dois programas (PRONAT e PTC) falham, sobretudo, pelo caráter eminentemente setorial em que se apoiam (FAVARETO, 2009).

4.2.2 O Programa Territórios da Cidadania – PTC

Este programa, criado em 2008 pelo Governo Federal brasileiro, tem como estratégia central estimular o desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, apoiando a autonomia dos territórios na gestão do desenvolvimento, por meio de investimentos na ampliação de capacidades individuais, organizativas e representativas (COREZOLA et al., 2010).

Uma das inovações do PTC foi ampliar a participação dos atores sociais no planejamento e gestão de políticas públicas para a administração do território. Sua gestão é feita em várias esferas: 1) nacional, por meio do Comitê Gestor Nacional, composto pelos ministérios parceiros do programa; 2) estadual, pelos Comitês de Articulação Estadual, composto por representantes dos órgãos federais, governos estaduais e representantes das prefeituras municipais; e 3) territorial, por meio dos Colegiados Territoriais (COREZOLA et al., 2010).

Os Colegiados Territoriais são um marco para a participação social na cogestão do programa, pois congregam paritariamente organizações da sociedade civil e do governo. Seu objetivo é promover o diálogo buscando interesses comuns e a articulação entre os dois setores para o desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2010). São também espaços de consolidação da participação das organizações sociais nos processos de planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial, em que a atuação dos atores sociais da sociedade civil se torna mais efetiva (ECHEVERRI, 2010).

Quando instituído em 2008, o PTC foi implementado em 60 dos 160 Territórios Rurais de Identidade. Os territórios escolhidos foram os que tinham seu Colegiado Territorial e seu plano territorial de desenvolvimento instituídos (ECHEVERRI, 2010). Outros critérios de escolha dos 60 territórios foram apresentar baixo índice de desenvolvimento humano, maior número de agricultores familiares e ter municípios com pouco dinamismo econômico (ECHEVERRI, 2010, p. 105).

As principais etapas e critérios utilizados pela SDT/MDA para identificar os municípios que formaram os 160 Territórios Rurais de Identidade serão apresentados a seguir. Como os Territórios da Cidadania foram selecionados a partir dos Territórios de Identidade já existentes, os critérios ficam válidos para ambos os programas. Os critérios apresentados foram retirados do estudo de Echeverri (2009).

A etapa inicial de escolha dos territórios foi a seleção de critérios para a sistematização e acompanhamento dos processos de construção e de consolidação territorial, parte do processo para definir tipologias de territórios que permitiriam estabelecer estratégias diferenciadas da gestão de políticas e de investimento. Para iniciar a escolha dos territórios, foi utilizada a divisão de microrregiões brasileiras definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que define um total de 556 microrregiões.

As microrregiões selecionadas foram escolhidas a partir de dois critérios básicos: 1) População: escolha de microrregiões com população municipal média de até 50 mil habitantes; e 2) Densidade: escolha de microrregiões com densidades inferiores a 80 habitantes por hectare. Com base nestes critérios, foram selecionadas 449 microrregiões, consideradas pelos critérios acima como rurais, quando cumpriam as duas condições simultaneamente. Esta etapa, chamada de regionalização, norteou a SDT para selecionar as unidades do espaço para a ação das políticas.

Na próxima etapa, denominada por Echeverri (2009) de hierarquização, as microrregiões selecionadas foram classificadas de acordo com o grau de importância referida à presença da população, objeto das políticas da agricultura familiar. Por isso, foi usado o indicador de incidência de unidades de produção familiar nas microrregiões e construído um ranking de incidência da maior até a menor.

Os critérios utilizados para priorizar a população alvo foram: 1) número de estabelecimentos rurais com até quatro módulos fiscais (para representar bem os produtores pequenos); 2) número de famílias assentadas pelo INCRA na microrregião (até março de 2004); 3) número de famílias acampadas (até janeiro de 2003); 4) áreas beneficiárias com programas de infraestrutura do MDA; e 5) o Índice de

Desenvolvimento Humano (IDH). A partir da construção do ranking foram selecionadas 100 microrregiões, com destaque para a maior presença das unidades de produção familiar, com cuidado para incluir pelo menos uma microrregião de cada estado.

Para implantação da estratégia, acontece uma etapa chamada de territorialização. Trata-se da ampla convocação dos atores locais e estaduais em cada uma das microrregiões selecionadas. As reuniões foram realizadas pelos conselhos estaduais de desenvolvimento rural, para apreciação das realidades política e cultural de cada microrregião, resultando na redefinição das áreas.

De acordo com Echeverri (2009), a interpretação dos atores sobre o significado de uma unidade espacial foi significativa para redefinir as microrregiões selecionadas inicialmente. O autor ressalta a importância para a SDT do conhecimento das identidades, definidas pelos atores, como um critério fundamental para determinar uma unidade de gestão frente às políticas da SDT. As características políticas, técnicas, culturais, produtivas e institucionais fornecem a conotação de diferentes processos de configuração territorial.

Neste contexto, “o território passa a ser entendido como dimensão política do espaço, quando este é referido, reconhecido e identificado como unidade de gestão política que o distingue e lhe atribui, de alguma forma, existência institucionalizada”, define Echeverri (2009, p. 107). Este autor ressalta que um território não precisa necessariamente se constituir numa organização administrativa, dividida em municípios ou estados. Para a SDT, é mais importante que o território seja reconhecido como unidade de gestão, como a bacia de um rio, por exemplo; isto é, um espaço que apresente nítidas características étnicas ou redes econômicas bem caracterizadas.

De maneira geral, os municípios foram agrupados em conjuntos para formar os territórios a partir de características econômicas e ambientais que apresentem identidade e coesão social, cultural e geográfica (BRASIL, 2008). São critérios que na prática precisariam ser analisados caso a caso, já que não podem atender a toda diversidade histórica, ambiental e cultural presente no país.

Em relação às regiões rurais, que são o foco do programa, o PTC define um território rural por “sua identidade social, econômica e cultural”. Entre os critérios que o PTC considera para delimitar os territórios, destacam-se:

- municípios com até 50 mil habitantes;
- densidade populacional menor que 80 hab/km²;
- municípios já organizados em territórios rurais de identidade;
- menor IDH (índice de desenvolvimento humano);
- maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária;
- maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- maior organização social, mas com baixo dinamismo econômico (BRASIL, 2008).

Ou seja, os critérios que definem o território como rural são parecidos com os discutidos mais acima. São basicamente variáveis econômicas que facilitam aplicar uma mesma metodologia para as diferentes regiões do Brasil. Entretanto, deixam escapar características importantes para um enfoque territorial, como a diversidade cultural e ambiental.

Os critérios econômicos escolhidos pelo PTC para delimitar os territórios para ação da política pública não permitem reconhecer as dinâmicas locais e a diversidade de atores que compõem as regiões rurais. Isso dificulta a territorialização das iniciativas apoiadas pelo programa (FAVARETO, 2010). Brandão et al. (2006) apontam que os critérios e variáveis utilizados para delimitar as escalas de atuação de programas com enfoque territorial negligenciam aspectos políticos, conflitos, dinâmica de classes sociais, o papel da ação estatal, as questões estruturais do processo de desenvolvimento e as escalas existente entre o local e o global.

De acordo com os autores, existe um consenso a favor da necessidade de “territorialização” das políticas de desenvolvimento que é perigoso, pois o desenvolvimento passa a depender da “performance do território, de seu acúmulo de relações e capacitação institucional”. Essa banalização do território acaba por torná-lo a solução de todos os problemas, como dizem os autores:

Como uma panacéia: onde todos os atores sociais, econômicos e políticos estariam cada vez mais plasmados, “diluídos”, enraizados em um determinado recorte territorial, parecendo existir no discurso uma opção por substituir o Estado por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada de território. O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, encarnando projetos sociais (BRANDÃO et al., 2006, p. 196).

Outro aspecto que os autores destacam é da grande ênfase que os programas de desenvolvimento dão para os aspectos institucionais e culturais, para definir as linhas de atuação das ações. De acordo com eles, tudo parece depender da força comunitária e dos fatores localizados, fazendo com que se negligenciem as relações inter-regionais e os centros de decisão, que nem sempre são os mesmos onde os gestores públicos atuam. Como ressaltam Brandão et al., “muitas vezes, as determinações, os instrumentos de política, os sujeitos econômicos e políticos diretivos, estão em outra escala espacial.” (BRANDÃO et al., 2006, p. 198).

Para Favareto (2010), os programas de desenvolvimento rural que trazem a abordagem territorial no Brasil estão passando por uma transição de paradigmas relacionados à visão do rural, dos caminhos pelos quais o desenvolvimento acontece nessas regiões, e das estratégias para impulsioná-lo por meio de políticas e investimentos públicos.

É reconhecido que os programas abordados neste texto chamaram a atenção do setor público para as regiões, no Brasil, marcadas pela pobreza. Porém, a abordagem territorial foi acompanhada por uma redefinição no planejamento de investimentos públicos, e os efeitos destes investimentos ainda estão longe de representar um aporte mais sólido para que as regiões rurais possam vislumbrar projetos estratégicos de longo prazo (ARAUJO, 2010).

Embora o caráter ainda incipiente do PTC não permita uma avaliação mais profunda, já se pode observar que os territórios apoiados pelo programa ainda são vistos como um repositório de investimentos. Mais ainda, as obras de infraestrutura e políticas sociais que estes investimentos apoiam não são o bastante para promover o desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2010). Além disso, embora a escala de ação tenha sido mudada de municipal para intermunicipal, na prática as articulações entre os atores sociais ainda não acontecem numa perspectiva intermunicipal, inclusive em relação à aplicação dos investimentos (FAVARETO, 2010).

Um desafio maior para o programa PTC relaciona-se à dimensão ambiental, que precisa ser reconsiderada e atuar também como um eixo organizador do território, pois o programa atende as regiões rurais que se caracterizam por outras formas de uso social dos recursos naturais (FAVARETO, 2010).

Um terceiro desafio é a necessidade de mudar as instituições formais e informais, no sentido de adotarem o novo paradigma de desenvolvimento rural baseado no território, criando estímulos para que as lógicas intersetoriais e a integração de esforços interinstitucionais sejam adotadas no planejamento e execução de políticas e investimentos (FAVARETO, 2010, p. 59).

Diante do exposto nos argumentos acima, pode-se observar coerências e inconsistências entre o discurso e a realidade das políticas de desenvolvimento no meio rural brasileiro, em relação às dimensões econômica, social e ambiental. Pode-se observar também que o desenvolvimento sustentável não constitui categoria organizadora destas políticas, apesar dos programas de desenvolvimento rural abordarem o enfoque de sustentabilidade em seus discursos (MALUF, 2010).

Araújo (2010) sugere quatro caminhos que podem colaborar para integrar de maneira mais efetiva a sustentabilidade nestas políticas: 1) Insistir na abordagem territorial e na valorização das regiões rurais; 2) Aperfeiçoar os sistemas de governança e os modelos de participação; 3) Fortalecer as relações com Universidades e outras instituições de promoção do desenvolvimento rural; e 4) Rever os modelos de investimento.

Por fim, Araújo ressalta a importância do processo de delimitação dos territórios. Como este processo não proveio da iniciativa local e sim do Estado, emerge um problema de governança (ARAUJO, 2010). Assim, o conjunto de municípios não se juntou em função de um projeto local, de uma ambição ou de uma vocação em torno de certos atributos locais, ou de características culturalmente distintas. Por isso, o processo apresenta dificuldades em trazer na coesão territorial pontos que poderiam permitir o aproveitamento de atributos locais de qualidade na valorização nos territórios.

Dos 164 Territórios Rurais criados até 2008, 120 deles foram incorporados ao PTC, diante de algumas exigências que o programa faz. Dentre elas destacam-se a maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – IDEB; e maior organização social (BRASIL, 2008). O PTC traz de novidade a tentativa de articular diferentes ministérios para discutir e atuar em prol dos territórios. O PTC congrega ao todo 19 ministérios, e quatro secretarias da Presidência da República, sendo que seus recursos, “um montante bem expressivo” ficam sob a coordenação da Casa Civil do Governo Federal (FAVARETO, 2010, p. 56).

Com esse programa vem a expectativa de uma “verdadeira integração” ministerial. Contudo, alguns importantes ministérios ficaram fora desta articulação, como os ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior; do Turismo e da Ciência, Tecnologia e Inovação, o que contradiz a proposta intersetorial do PTC (FAVARETO, 2009). Entretanto, Leite e Junior (2011) aponta que uma inovação importante do PTC foi a territorialização das ações. Isso significa a identificação do local que será beneficiado pela política pública, o que garante que o recurso previsto na Matriz da Ação Federal chegue a determinado espaço, e também assegura que os territórios com baixo dinamismo econômico tenham acesso a algumas linhas de investimento.

Como se pode observar, o PTC procurou promover a articulação entre os ministérios e secretarias do Governo Federal na implementação e acompanhamento das ações do programa; bem como apresenta instrumentos de mobilização dos

recursos, ligados aos diferentes ministérios. Entre esses, Leite e Junior (2011) citam a Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa; o Benefício de Prestação Continuada ao deficiente; o Pronaf; o Programa Luz para todos e o Cresce Nordeste.

No Quadro 3 são apresentadas as principais diferenças e semelhanças entre os dois programas. O PTC aproveitou a conceituação teórica e as referências usadas pelo PRONAT para conceituar o território, por exemplo. Tanto que a maior parte dos Territórios Rurais passou a ser denominado de Território da Cidadania, como dito anteriormente.

	PRONAT	PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA
Criação	Instituído em 2003 pelo MDA para apoiar as estratégias do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.	Instituído pelo Decreto N. 11.503, de 25 de fevereiro de 2008.
Coordenação	Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA.	Comitê Gestor Nacional - Casa Civil da Presidência da República; Comitê Executivo - Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e Ministério da Fazenda.
Objetivo geral	Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural.	Promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.
Público alvo	Agricultores familiares, assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais.	Populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais.
D. sustentável	Relacionado ao planejamento e ao fortalecimento da Gestão social, para a autonomia e a participação social.	Relacionado à superação da pobreza da desigualdade social no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia; e à valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.
Eixos de atuação	- Fortalecimento das redes de cooperação de agricultura familiar; - Valorização da dinamização e diversificação das economias territoriais; - Articulação de políticas públicas.	Ação produtiva, cidadania e infraestrutura, por meio da: Integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; Ampliação dos mecanismos de participação social; Ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; e Inclusão e integração produtiva das populações alvo.
Conceito de território	O território rural é instituído a partir de elementos da identidade, seus limites, características geográficas, históricas, sociais, econômicas, políticas e institucionais comuns.	Um território rural se define por sua identidade social econômica e cultural com os seguintes requisitos: municípios com até 50 mil habitantes; densidade populacional menor que 80 habitantes/Km ² ; e organizados em territórios rurais de identidade.
Principais conceitos teóricos	Território, abordagem territorial; capital social; gestão social; empoderamento; institucionalidades.	Desenvolvimento regional sustentável; desenvolvimento econômico; território; identidade; participação.
Colegiados territoriais	Formados principalmente por agricultores familiares, representações atuantes neste setor social e prefeituras municipais.	Ampliação dos colegiados, com a inclusão de representantes dos Governos Estaduais, Governo Federal, Conselhos Setoriais (DR, Fóruns, etc), universidades e escolas técnicas públicas; e, ainda, representantes da sociedade civil.

Quadro 3 - Principais diferenças e semelhanças entre o PRONAT e o PTC. Fonte: Documentos oficiais PRONAT e PTC.

Percebe-se que o PTC é direto e objetivo em suas diretrizes, sendo mais voltado para a dimensão social e de apoio à infraestrutura, mas sem considerar tanto a identidade, os valores culturais e a história das regiões, características que são discutidas com mais profundidade pelo PRONAT. Até o momento, pode-se observar, de maneira geral, como as políticas públicas para o desenvolvimento rural evoluíram no país durante a década de 1990 e quais foram as questões de base na formulação dessas políticas. Dentre estas, destaca-se o conceito de rural e de território, bem como o problema da cultura setorialista que acaba por atrapalhar o andamento e o enfoque mais abrangente dessas políticas.

Para o PRONAT, “as institucionalidades são espaços de expressão, discussão, deliberação e de gestão que congregam a diversidade de atores sociais, cuja atenção é voltada para diversos setores de interesse público de uma dada localidade” (PRONAT, 2004, p. 8). Nesse processo, os gestores públicos podem disseminar suas ideias por meio de estímulos e sanções, nesses espaços de discussão; eventualmente, tais sanções podem se transformar em regras, e as regras finalmente se transformam em formas de conduta (FAVARETO, 2006).

Entretanto, os formuladores de políticas públicas não consideram a própria formação social, cultural e o meio natural onde tal população se desenvolve e onde a sociedade encontra formas de se manifestar e se organizar. Ou seja, os gestores públicos se deparam com um conjunto de crenças e valores socialmente formados, que irão influenciar as tomadas de decisões.

Até o momento foram analisados os dois principais programas governamentais existentes no Brasil, discutindo-se as principais diferenças entre eles e os elementos que ainda precisam ser ajustados e melhor elaborados. Um dos pontos em comum aos programas de desenvolvimento com o enfoque territorial, é o seu direcionamento para o meio rural. Neste sentido, convém revisar o histórico das políticas para o meio rural adotadas no país, procurando compreender como ocorreu a sua evolução e o seu aprimoramento, analisando os principais referenciais usados para definir e caracterizar o meio rural e sua população. Em especial, é importante discutir o contexto social que se formou no campo, relacionado a organização social de seus moradores, bem como

o papel dos movimentos sociais na visibilidade destes trabalhadores. Tais questões serão apresentadas nos tópicos a seguir.

4.3 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PARA O MEIO RURAL NO BRASIL

4.3.1 O papel dos movimentos sociais no meio rural

Peixoto (2008) defende que as políticas de ATER no Brasil ocasionaram o surgimento de muitas organizações sociais, especialmente do setor da agricultura familiar. Um relatório produzido em 2003 para descrever o perfil das instituições de ATER no Brasil cita dois fatores relacionados a essa multiplicação de organizações: 1) o fortalecimento de vários setores da sociedade civil e a criação de organizações sociais, consequência do processo de redemocratização do país, na década de 1980; 2) as mudanças nas políticas públicas para o meio rural e especificamente de apoio à agricultura familiar, e aumento de assentamentos no país, o que contribuiu para o aumento da diversidade rural e de atores sociais para atender as necessidades do meio rural (FAO/MDA, 2003). O crescimento desses movimentos sociais ocasionou um conflito em relação aos recursos públicos, como explica Peixoto:

Durante alguns anos após o lançamento do Pronaf, cujos recursos disponibilizados cresceram a cada safra, ocorreu um choque entre o que restava do setor estatal de Ater e o Terceiro Setor (composto por organizações não governamentais, sindicatos, associações), pela disputa da mesma fonte de recursos federais para o setor da agricultura familiar. Ao mesmo tempo em que se consolidava o Pronaf, os movimentos sociais passaram a exigir com mais veemência um serviço de Ater público, gratuito e de qualidade (PEIXOTO, 2008, p. 30).

Anterior ao PRONAF, entretanto, um projeto do governo para a educação no campo pode ter influenciado o surgimento de organizações sociais e lideranças no meio rural. Trata-se da Campanha Nacional de Educação Rural – CNER, criada em 1952, durante o Governo de Getúlio Vargas, e finalizada em 1963. Esta campanha está relacionada ao momento da modernização agrária que aconteceu em várias regiões do país.

Para Barreiro (1989), essa campanha se constituiu no fenômeno mais importante em termos de educação rural capitalista. A CNER foi criada por um acordo entre o governo dos Estados Unidos e o governo brasileiro, no contexto de finalização da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, numa tentativa dos norte-americanos de manter sua influência econômica e ideológica no mundo, especialmente nos países da América Latina, bem como para conter a influência socialista e comunista nesses países.

No Brasil, acontecia a modernização da agricultura, e por esse motivo uma população rural que não estava inserida nesse processo migrava para os centros urbanos, provocando instabilidade social e inchaço das cidades. Nesse sentido, a visão do Governo Vargas e das elites dominantes era de promover a “fixação” do homem no campo, por meio da educação e de orientações de um “ruralismo pedagógico”, cuja proposta era integrar a escola às condições locais e regionalistas (BARREIRO, 1989).

Barreiro (1989, p. 98) ressalta que a CNER trazia em sua ideologia a visão de que as populações rurais eram “atrasadas”, “incultas” e “desajustadas”. Portanto o projeto educacional do CNER tinha o objetivo de “integrar e adaptar” essas populações à sociedade. Para iniciar suas ações, a CNER priorizou regiões onde existia um maior número de pequenos proprietários, que por serem moradores fixos facilitavam o acompanhamento de suas ações (BARREIRO, 1989). Uma das finalidades da CNER era disseminar no seu público-alvo ideias de associativismo e cooperativismo, por meio de Centros de Orientação de Líderes Locais e Centros de Treinamento de Cooperativismo, com o apoio das Prefeituras Municipais, da Igreja e de fazendeiros (BARREIRO, 1989). Outro objetivo da CNER, embora não explícito em seus documentos oficiais, era de controlar os conflitos fundiários em que se envolviam os movimentos sociais, presentes em muitas regiões do país na década de 1950.

Portanto, os critérios de seleção das regiões e das comunidades para a atuação da CNER não foram somente uma escolha geográfica e espacial, mas uma escolha que envolvia decisão política e dominação de classe, com objetivo de controlar o espaço e as pessoas (BARREIRO, 1989).

Outra consequência da CNER foi de intensificar a concentração fundiária. Isso ocorreu por vários motivos: 1) a criação de assentamentos para facilitar a adesão à

campanha; 2) o desenvolvimento técnico da agricultura, por conta da disseminação das ideias modernizadoras nos Centros de Formação; 3) a expulsão dos camponeses do campo, transformando-os em trabalhador sazonal ou “bóia-fria”; pela “exclusão” de “parceiros ou rendeiros”, pela sua itinerância, das ações da campanha (BARREIRO, 1989, p. 164).

Pelo caso apresentado acima, sobre as ações da Campanha Nacional de Educação Rural, nas décadas de 1950 e 1960, observa-se que o meio rural já estava passando por uma fase de transição, por conta da inserção da agricultura moderna, ocasionando a expulsão de um contingente da população que não tinha como se estabelecer com uma propriedade.

Os conflitos fundiários estavam em evidência; a herança histórica da ocupação das terras no Brasil é responsável pela situação conflituosa e tensa no campo durante a década de 1950-60. Como afirma Graziano da Silva, “a propriedade fundiária constituiu o elemento fundamental que separava os trabalhadores dos meios de produção na agricultura brasileira” (GRAZIANO DA SILVA, 1990, p. 22).

No governo Vargas, outro dispositivo legal foi criado para dispor sobre a organização da vida rural, o Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945. De acordo com Peixoto (2008), esse decreto foi uma tentativa de estabelecer a tutela estatal do processo de organização dos produtores rurais. O decreto obrigava que cada município institísse uma associação rural, composta de proprietários de estabelecimentos rurais, que deveria ser reconhecida oficialmente pelo Ministério da Agricultura.

O contexto era de modernização da agricultura, e o Decreto-Lei nº 7.449/45, “além de permitir a subvenção estatal como fonte de recursos, determinava que as associações teriam como sede as chamadas Casas Rurais e que seriam também órgãos técnicos consultivos dos governos municipal, estadual e federal” (PEIXOTO, 2008, p. 16). Além disso, as associações deveriam realizar a difusão de tecnologia agropecuária, e realizar periodicamente exposições e feiras agropecuárias.

Essa relação atrelada com o Estado, das associações e movimentos sociais de trabalhadores rurais, também se apresentava nos sindicatos. Como expõe Graziano da Silva, o Ministério do Trabalho – MT – fiscalizava as atividades sindicais no Brasil. Os

sindicatos deveriam ser registrados no MT, que também regulamentava suas eleições e participava da escolha dos candidatos (GRAZIANO DA SILVA, 1990, p. 83).

A CONTAG, fundada no final de 1963, era o órgão máximo do sindicalismo rural brasileiro. Entretanto, ela não exerceu pressão reivindicatória em favor dos direitos desses trabalhadores, embora seja reconhecido que a CONTAG “mantém acesa” a vontade de luta dos trabalhadores rurais brasileiros contra o monopólio da terra, pela Reforma Agrária (GRAZIANO DA SILVA, 1990, p. 85).

Favareto discute que a introdução de elementos muito diferentes à tradição dos agricultores tem como consequência a emergência de movimentos revolucionários e de contestação, que carregam a bandeira da reforma agrária como principal mecanismo de desenvolvimento rural. Entretanto, o autor ressalta que a reforma agrária foi um fracasso na maioria dos países da América Latina, e as estratégias de desenvolvimento rural passam a ter como alvo “pobres rurais” e a melhoria das condições de vida dessas populações, surgindo assim a retórica do desenvolvimento rural integral (FAVARETO, 2006, p. 134).

No Brasil, a ausência de políticas estruturais para o rural nas décadas de 1960 a 1980 deixa as possibilidades de melhoria da qualidade de vida restritas às políticas macroeconômicas e de inovação tecnológica. Assim, ocorreu uma forte modernização tecnológica da agricultura, com integração das atividades agrícolas às agroindústrias. Coube ao Estado induzir o crescimento setorial e reprimir os conflitos que emergiam desse contexto (FAVARETO, 2006, p. 136).

Um resumo dos principais fatos sobre o desenvolvimento rural, discutidos neste tópico, e como a questão fundiária é tratada, no âmbito das políticas públicas mencionadas acima, está no Quadro 4. Com este Quadro, passamos para o tópico seguinte onde o termo rural, como conceito, é discutido mais detalhadamente, apresentando-se como atualmente estão as análises sobre o rural no âmbito da academia, bem como esta atualização pode incrementar as políticas públicas para o meio rural.

CONTEXTO HISTÓRICO	ANO	GOVERNO	MARCOS PRINCIPAIS	POPULAÇÃO ATENDIDA	ESFERA DE GESTÃO
Legalização do Latifúndio	1850	D. Pedro II	“Lei de Terra”- Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Declara a posse de terras feitas apenas por compra, e autoriza a venda de todas as terras devolutas (que não estavam sobre os cuidados do poder público) e que não pertenciam a nenhum particular.	Latifundiários e aristocracia rural	Império e Províncias
	1859-1860	D. Pedro II	Criação dos Institutos Imperiais de Agricultura (Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro), de natureza privada, com objetivo de incentivar a pesquisa e o ensino agropecuário, difundir informações, e introduzir o maquinário agrícola na produção.	Aristocracia rural	Estadual (províncias)
	1952-1963 1985	Getúlio Vargas José Sarney	Campanha Nacional de Educação – CNER (contexto da modernização agrária. Movimento de dominação da classe rural, com intuito de manter o homem no campo. Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA (Decreto nº. 91.766, de 10 de outubro de 1985).	População rural Trabalhador rural sem acesso à terra	Governo Federal Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD e INCRA
Início da abordagem territorial nas políticas públicas	1990	Fernando Collor (até 1992) e Itamar Franco	- Estudos de José Graziano da Silva; José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay; - Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); textos e documentos do <i>Governo Paralelo</i> e do <i>Instituto Cidadania</i> , movimentos liderados por Luiz Inácio Lula da Silva; - No âmbito governamental a influência de José Humberto Oliveira na institucionalização do discurso da abordagem territorial.	Foco nos agricultores familiares.	Governo Federal
	1993	Itamar Franco	Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA. Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.	Agricultores sem terra.	Centralizado no INCRA, vinculado ao MDA
	1996	Fernando Henrique Cardoso	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996), para promover o <i>desenvolvimento sustentável</i> do segmento rural. Crédito para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, investimento em máquinas, equipamentos, infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários. Por meio da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA) é feito um primeiro ensaio de introdução do enfoque territorial, por meio do <i>Pronaf/Infraestrutura</i> e sua aplicação em base intermunicipal.	Agricultores familiares e suas organizações. Agricultores familiares e suas organizações.	Governos Estaduais e Municipais Intermunicipal
	1999-2000 2001		Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR, cuja finalidade é deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que irá definir as diretrizes, objetivos e metas do PRONAF, e orientar a criação de <i>Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável</i> (Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999). O adjetivo SUSTENTÁVEL é acrescentado ao conselho criado em 2000, passando a ser chamado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS (Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000). José Eli da Veiga ocupou a Secretaria do CNDRS, contribuindo na divulgação das ideias do desenvolvimento territorial.	Agricultores familiares e suas organizações.	Estadual e Municipal Coordenado pelo MDA

Ampliação das políticas de desenvolvimento territorial	2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do MDA, que passa a coordenar as políticas públicas de desenvolvimento territorial. Os recursos passam a ser geridos por um agregado de municípios; criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial.	Agricultores familiares e suas organizações.	MDA; diversas estruturas do Poder Executivo para ações intermunicipais
	2003		Criação do PRONAT, incluído no Plano Plurianual 2004-2007, para elaborar os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável; capacitar agentes de desenvolvimento; apoiar projetos de infraestrutura e serviços; e apoiar a gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável.	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária.	MDA e ações territoriais, nos <i>Territórios de Identidade</i>
	2006		I Salão Nacional dos Territórios Rurais, onde os Territórios de Identidade passam a ser reconhecidos como ambientes de políticas públicas pelas demais unidades do Governo Federal.		
	2008		Criação do PTC, que favorece a dinâmica de oferta e articulação de ações e programas, e integração interministerial para dar coesão às ações do programa.	Inclusão das populações tradicionais.	SDT/MDA, Casa Civil, 19 ministérios.
Discussões sobre ruralidade, proposta de novo conceito	2012-2013	Dilma Roussef	<p>Projeto <i>Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas</i>, executado pelo Instituto de Cooperação para a Agricultura - IICA, parceria com a UFPE, a SDT/MDA, o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento - NEAD, o IBGE e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. Coordenação Geral: Dra. Tânia Bacelar e José Humberto Oliveira.</p> <p>Objetivos: releitura do rural contemporâneo; construir uma tipificação dos espaços urbanos e rurais no país; apoiar e fundamentar políticas públicas com a nova releitura.</p> <p>Em 22 de março de 2013 os coordenadores do projeto se reuniram com representantes do MDA, SDT e poder público federal no Senado Federal, em uma reunião da Comissão Agricultura e Reforma Agrária para discutir principalmente o conceito de rural adotado pelas políticas públicas e as propostas do projeto para revisar o conceito.</p> <p>O ponto de partida é a relação do mundo rural com a natureza e o meio ambiente, portanto o mapa de Biomas do Brasil é o ponto de referencia para começar a definir a tipificação do rural considerando as diversidades regionais do país.</p>		

Quadro 4 – Histórico dos programas governamentais para o meio rural do Brasil.

Fontes: FAVARETO (2006; 2009; 2010); PEIXOTO (2008); BRAGA (2010); CAVALCANTE (2005) *A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra*. Disponível em www.historica.arquivoestado.sp.gov.br Acesso em 13/04). Sites: INCRA; MDS; MDA; Reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária de 22 de março de 2013, no Senado Federal (Fonte: www.senado.gov.br).

4.3.2 O conceito de rural nos programas de desenvolvimento territorial

A prioridade de focalizar o rural para as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil tem início na década de 1990. Essa inovação tem início especialmente a partir dos trabalhos de Jose Eli da Veiga, que traz a abordagem de alguns países da Europa. Neste continente, a definição de “rural” se dá, basicamente, por conta da distância entre as áreas de campo e as cidades. No Brasil, a definição de rural está atrelada a regiões mais atrasadas social e economicamente.

A visão de que rural é arcaico, atrasado e subdesenvolvido, resíduo do urbano, vem de uma tradição brasileira, herdada no período colonial e que se manteve na sociedade e no âmbito político até o século passado. A adoção dela acaba tendo sérias consequências, entre elas: 1) a uniformização do rural em todo o território, o que desconsidera completamente as diversidades entre as diferentes regiões brasileiras, a história e a ecologia das diferentes regiões rurais do país; 2) a padronização do rural como atrasado e arcaico, o que reduz as diferenças regionais e não permite considerar a riqueza cultural e as tradições herdadas em cada região; 3) a caracterização do rural baseada em índices econômicos e dados numéricos, o que nem sempre traduz a realidade; 4) mantém a dicotomia *rural (atrasado)* versus *urbano (moderno)*, o que, no caso do Brasil, em muitos casos não existe, já que muitas cidades são rurais e o rural e as cidades são interdependentes; e 5) O olhar sobre o rural como atrasado acaba por deixá-lo dependente de políticas governamentais, e não o capacita para ter condições de crescer e os acessos a bens e serviços básicos, disponíveis na cidade, mas muitas vezes não chegam ao campo.

Como afirma Favareto (2009), a imagem tradicional de um país agrário tem dado lugar a um retrato multifacetado, em que a competitividade internacional do agronegócio se sobressai, mas, principalmente, que tem um segmento da agricultura familiar plenamente inserido nos mercados, e o surgimento da retórica do desenvolvimento territorial, assim como os efeitos sociais e ambientais. Campanhola e Silva (2004) em análise sobre o crescimento das ocupações não agrícolas entre a

população moradora das áreas rurais, a partir da década de 1980 demonstram como o meio rural poderia apresentar outras atividades econômicas que não são essencialmente agrícolas. Os autores chamam a atenção para a pluriatividade do setor rural, ou seja, a diversificação de atividades agrícolas e não agrícolas.

As atividades não agrícolas encontradas no meio rural são a prestação de serviços – pessoal ou de lazer, comércio ou indústria, e que caracterizam o rural não somente como estritamente agrário, mas que trazem a diversidade de ocupações responsável pela nova dinâmica populacional do meio rural, o que é chamado por alguns autores de “Novo Rural”. Este rural apresenta como elementos a agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente associada às agroindústrias; as atividades ligadas, entre outras coisas, às indústrias e a prestação de serviços; e a presença de pequenos negócios, como piscicultura, horticultura, floricultura, e criação de pequenos animais (CAMPANHOLA; SILVA, 2004).

Estas últimas atividades passam cada vez mais a integrar cadeias produtivas que se consolidam, e envolvem serviços pessoais ou produtivos, algumas vezes complexos, nos ramos de distribuição, comunicação e embalagens (Campanhola e Silva, 2004). Os autores se referem ao novo rural como “Rurbano”, devido às atividades comumente encontradas nas áreas urbanas, mas que estão se desenvolvendo no meio rural fortemente.

Nessa linha de pensamento, Nazareth Wanderley destaca que o rural é uma categoria histórica que se constrói e se transforma, e não pode ser visto como imutável. A relação estabelecida pelo capitalismo de que as sociedades modernas vinculam-se à urbanização e a industrialização, levou a uma visão de que o rural estaria fadado a desaparecer; entretanto a autora afirma que, pelo contrario, o que está em evidência é a “emergência de uma nova ruralidade” e não o “fim do mundo rural” (WANDERLEY, 2000).

Já para Veiga (20001a), as famílias do meio rural vão se tornando mais pluriativas à medida que se aumenta a produtividade do trabalho agropecuário. Dessa forma, os familiares que deixam o setor tendem a se tornar empreendedores, ou

retornam para a propriedade agrícola familiar, aproveitando sua estrutura para criar novos negócios.

A academia vem novamente contribuindo para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial. O projeto *Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as Políticas Públicas*, iniciado em 2012, está trabalhando na construção de uma nova tipologia rural que possa ser mais condizente com a diversidade ambiental, cultural e social do país, e assim possa colaborar com os gestores públicos na elaboração de estratégias de desenvolvimento territorial. O projeto tem coordenação geral do IICA, em parceria com o MDA, a SDT, o Núcleo de Estudos Agrários - NEAD, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O objetivo geral do projeto é construir uma tipologia atualizada dos espaços rurais do Brasil, considerando nessa construção os avanços conceituais da temática da ruralidade e territorialidade desenvolvidos no âmbito da academia, de entidades governamentais gestoras de políticas agrárias e dos movimentos sociais¹⁴.

A principal novidade que o projeto traz é considerar a diversidade regional do país para construir a tipologia. Para isso, o mapa de Biomas do Brasil será a base para iniciar o levantamento das tipologias, acrescentando à leitura da natureza (tipologia dos solos, rios, vegetação), uma leitura histórica dos municípios. Os coordenadores do projeto¹⁵ discutem que o rural brasileiro passou por mudanças importantes nos últimos anos, como o avanço da urbanização no rural, ocasionando alterações nos padrões técnicos de produção, tendo-se como resultado disso uma classe agropecuária patronal e familiar.

Outra observação é de que o rural e o urbano têm distintas formas de se “relacionar”, que se diferenciam de região para região, mas que em geral apresentam interdependência crescente da cidade. O rural não resulta só da presença da

¹⁴ Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em <http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/home> Acesso em novembro de 2012.

¹⁵ A discussão apresentada aqui foi transcrita a partir da audiência “Repensando o papel do Rural do Sec. XXI” ocorrida na reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), no dia 22 de março de 2013, no Senado Federal, em Brasília. Participaram o Senador Acir Gurgacz (PDT-RO), vice-presidente da CRA; o Senador Cristovam Buarque; Victor Villalobos, diretor-geral do IICA; a embaixadora do México no Brasil, Beatriz Paredes; a secretária de Desenvolvimento Territorial do MDA, Andrea Butto; e os coordenadores do projeto, Dra. Tânia Bacelar e José Humberto Oliveira.

agropecuária e não é mais somente agrícola, mas apresenta uma diversidade de atividades econômicas, com uma classe média proeminente e crescente urbanização.

Pode-se observar que na discussão sobre o rural no país sempre houve um diálogo entre a academia e os gestores públicos, a começar pela introdução dos conceitos de desenvolvimento territorial e território para formular políticas públicas, como já foi dito anteriormente. Entretanto, ainda é necessário definir com mais propriedade o que é o rural no país atualmente.

A visão de rural adotada nas políticas públicas ainda está atrelada ao conceito de rural dissociado da cidade, além de “atrasado”, de atrapalhar o desenvolvimento do país”. Os critérios populacionais adotados pelas políticas públicas, baseados nos critérios do IBGE principalmente, apresentam também problemas, como discutem Veiga (2001) e Favareto (2006).

A problemática sobre o rural que vem sendo discutida no país será apresentada com mais detalhes no próximo tópico deste capítulo. O que se pretendeu apresentar até agora é como as políticas públicas para o desenvolvimento rural no país vêm evoluindo e amadurecendo ao longo do tempo e como o histórico das questões fundiárias no país influencia a visão da sociedade sobre o rural, o que reflete também no setor público.

De acordo com o projeto *Repensando o Rural*, o conceito que o IBGE adota do rural, principalmente nos Censos Demográficos, é de que o rural é o espaço que não está no urbano, e são urbanos todos os que vivem nos perímetros urbanos dos municípios, ou seja, “o rural é definido por exclusão, percebido como o resíduo do urbano” conforme discutem os coordenadores do projeto.

O IBGE se baseia nas definições de rural e urbano que são adotadas nas leis municipais para separar nos Censos as populações que vivem nas áreas urbanas e no seu entorno, e os moradores do meio rural, que são todos aqueles que não vivem no urbano e no seu perímetro. São mais de 5.565 leis municipais que definem os perímetros urbanos e rurais dos quais o IBGE apresenta suas informações para os censos demográficos e agropecuários. A questão então é como o país define suas

áreas e sua divisão territorial, como são pensadas as cidades e o campo no âmbito legal.

Para Eli da Veiga, a adoção dos critérios de perímetros urbanos e rurais que as estatísticas oficiais adotam é um dos maiores obstáculos para a renovação das ideias sobre desenvolvimento. A consequência disso, para o autor, é a força que o “mito da urbanização do país” adquiriu nas últimas décadas, traduzida em informações de que 81,2% da população brasileira é urbana (em 2000), sem considerar as características geográficas nem tampouco a densidade demográfica do país (VEIGA, 2001).

A visão que ainda predomina na sociedade brasileira e no censo comum, de maneira geral, é de que o rural é arcaico, e precisaria ser “eliminado” para que a sociedade moderna possa se desenvolver. Por isso a importância de se discutir o rural no âmbito político, social e acadêmico. Em vários países europeus, a definição do rural vem passando por uma reclassificação, que considera aspectos ambientais e socioeconômicos da atualidade nas análises. Ainda na década de 1960, as instituições de pesquisa francesas formularam o conceito de rural mais inovador, que insere a mobilidade e a integração de pequenas comunidades com centros urbanos em sua análise, assim criando a noção de “Zonas de Povoamento Industrial ou Urbano – ZPIU” (FAVARETO, 2006, p. 106).

As definições de rural na Europa variam muito, dependendo do país e de suas características. Em geral, os critérios de demografia, como o tamanho da população e a densidade populacional, são utilizados, mas em alguns países são analisados ainda itens como a utilização do solo, combinados com aspectos econômicos (FAVARETO, 2006).

Os critérios de tamanho populacional parecem ser os que mais variam entre os países quando definem as populações que vivem no meio rural. Entretanto, o Censo Demográfico de 2010 do IBGE traz a informação de que 70% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes, e cerca de 90% dos municípios têm menos de 50 mil habitantes. Ou seja, a maior parte dos municípios brasileiros tem uma pequena população, comparada com os grandes centros urbanos como São Paulo ou

Rio de Janeiro. Dessa forma, o critério de tamanho populacional para se referir ao rural deveria ser revisto, ou então se pode assumir que a maior parte dos municípios brasileiros é rural, conforme o seu tamanho populacional.

Por outro lado, Eli da Veiga menciona que a definição de “cidade” no Brasil obedece ao Decreto-Lei nº 311, de 1938, que permite considerar todas as sedes municipais como cidades, independentemente de suas características estruturais e funcionais (VEIGA, 2001, p. 8). De acordo com o Decreto:

Art. 1º Na divisão territorial do país serão observadas as disposições desta lei.

Art. 2º Os municípios compreenderão um ou mais distritos, formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

Parágrafo único. Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila.

Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5º Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição¹⁶.

Os municípios com um número baixo de habitantes poderiam ser considerados cidades, mesmo apresentando a baixa densidade populacional que caracteriza as regiões mais rurais, no Brasil e no mundo. Enquanto no Brasil 70% dos municípios apresentam densidades demográficas inferiores a 40 hab/km², a OCDE considera que uma localidade para ser urbana precisa apresentar pelo menos 150 hab/km², exemplifica Eli da Veiga. Nesse caso, as estatísticas brasileiras mudariam, e somente 411 dos 5.507 municípios que o IBGE registrou em 2000 seriam considerados urbanos, afirma o autor (VEIGA, 2001, p. 9).

Dessa maneira, pelos critérios adotados pelas leis brasileiras, são considerados urbanos os habitantes de qualquer sede municipal, mesmo que tais municípios não apresentem alterações marcantes dos ecossistemas quanto são encontradas nas

¹⁶ Disponível em Câmara Legislativa www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html Acesso em 03 de julho de 2013.

idades maiores (VEIGA, 2001). O IBGE adota como características de urbanismos nas localidades “presença de iluminação pública, pavimentação, arborização, bueiro ou boca de lobo, meio-fio ou guia e calçada” (Censo Demográfico 2010 – Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios); são critérios encontrados também em áreas com baixa densidade populacional.

Como afirma Eli da Veiga, essa metodologia oficial para “calcular” a urbanização no Brasil é “anacrônica e obsoleta”, e o autor afirma ser imprescindível “construir tipologias alternativas capazes de captar a imensa diversidade dos municípios.” (VEIGA, 2001, p. 10).

Nesse sentido, o *Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* traz inovações na maneira de se considerar o rural no país, procurando incluir as mudanças diversas que aconteceram no país nas últimas décadas. O projeto se baseia em duas diretrizes principais para reclassificar o rural brasileiro. A primeira é dialogar com a diversidade regional do país, no âmbito ambiental, socioeconômico e cultural, fazendo dessa diversidade um ativo, tanto para a reflexão da sociedade quanto para as intervenções políticas. A segunda é de olhar o rural com suas características urbanas, já que a tendência é cada vez mais encontrar as atividades urbanas no meio rural.

A premissa principal desse projeto parte da definição dos professores Nazareth Wanderley e Arilson Favareto, de que “o rural é uma forma territorial de vida social”. Portanto, o rural não pode ser mais visto como essencialmente agrícola e agropecuário, embora esses elementos dominem no rural, mas a agricultura brasileira se modernizou e atualmente domina a economia nacional.

Arilson Favareto comenta que no âmbito do rural brasileiro é observada a consolidação da urbanização e da industrialização: “hoje o rural se integra definitivamente ao urbano”, conforme o autor, sendo que as atividades estritamente agrícolas representam entre 10% a 12% do PIB, mostrando que esse é um setor altamente dinâmico (FAVARETO, 2009).

4.3.3 A questão agrária

Para reclassificar o rural no Brasil é importante considerar também o dinamismo da agricultura brasileira, principalmente a partir da década de 1960, quando se inicia o processo da sua modernização, no qual o Estado passa a orientar a produção agrícola para a acumulação industrial e o desenvolvimento de complexos industriais, a fim de integrar a agricultura ao novo ciclo produtivo, liderado pela indústria de insumos e de processamento de matéria-prima (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 23).

Graziano da Silva faz uma profunda análise das questões agrárias no Brasil, afirmando que embora na atualidade esse tema esteja em pauta nas discussões na esfera pública e na academia, já era uma questão presente em outros contextos políticos do Brasil, conforme apresentado no quadro abaixo (GRAZIANO DA SILVA, 1990).

DÉCADAS	CONTEXTO HISTÓRICO	QUESTÃO AGRÁRIA
1930	Grande depressão pela quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929.	Preocupação com a crise no setor cafeeiro afetando a economia nacional.
1950-1960	Polemica sobre os rumos da industrialização brasileira.	Agricultura familiar vista como “atrasada” e um empecilho para o desenvolvimento econômico.
1967-1973	Período do “milagre brasileiro”.	Achava-se que a questão agrária estava resolvida com o aumento da produção agrícola.
1975-1978	Crise do sistema econômico capitalista.	A agricultura é a “meta prioritária” do governo, entretanto sérios conflitos ocorriam no meio rural, principalmente sobre a questão fundiária.
1980 em diante	Industrialização do país.	Expansão das relações capitalistas de produção no campo, impactando negativamente o nível de renda e emprego da população rural.

Quadro 5 - Cronologia da questão agrária no Brasil.

Fonte: GRAZIANO DA SILVA, José. *O que é questão agrária?* São Paulo: Editora Brasiliense. 1990. (Coleção Primeiros Passos)

Como se observa, a questão agrária sempre esteve presente no país em diversos contextos políticos. Pode-se observar que os contextos econômicos mundiais afetam diretamente o meio rural no Brasil, bem como as tendências econômicas dominantes tendem a atingir o meio agrário, o que mostra a importância desse meio

para a economia brasileira, mas também sua fragilidade por conta de uma má administração pública da vida social rural, no sentido mais amplo.

Graziano da Silva chama a atenção para que se saiba diferenciar a *questão agrária* da *questão agrícola*, que tratam de assuntos distintos, num estudo analítico, como explica o autor:

A questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz e de que forma se produz (GRAZIANO DA SILVA, 1990, p. 11).

A questão agrícola envolve variáveis como as quantidades e os preços dos bens produzidos, enquanto a questão agrária pode ser apontada com indicadores como a organização do trabalho e a produção no campo, o nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais, a produtividade desses trabalhadores no campo, entre outros (GRAZIANO DA SILVA, 1990, p. 11).

Entretanto, é importante ver o agrário e o agrícola como relacionados e que ocorrem muitas vezes, simultaneamente, e não como compartimentos separados. Como afirma Graziano da Silva, “a questão agrária está presente nas crises agrícolas, da mesma maneira que a questão agrícola tem suas raízes na crise agrária” (GRAZIANO DA SILVA, 1990, p. 10-11).

Esse “novo padrão agrícola” causa o rompimento da integração da agricultura familiar na industrialização, devido à inserção nos ciclos produtivos da lógica do lucro e do aumento da produtividade; bem como pela substituição da tendência agrocomercial que predominava no país pela constituição da agroindústria (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 23-24).

Uma das características do processo de agroindustrialização da agricultura é a internalização da produção de fertilizantes, herbicidas, fungicidas, vacinas para animais e outros insumos químicos na estrutura produtiva do país, que se efetiva pela implantação das “indústrias para a agricultura” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 24).

Graziano da Silva alerta para a diferenciação entre a *industrialização* da agricultura e a sua *modernização*, que envolve a constituição dos complexos agroindustriais. Para o autor, “a modernização da agricultura é um processo de crescente integração da agricultura no sistema capitalista industrial, por meio de mudanças tecnológicas e de rupturas das relações de produção arcaicas e do domínio do capital comercial, que perpassa por varias décadas e se acentua após a década de 1960” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 30).

Dessa forma, o “novo padrão agrícola” pode ser explicado por trazer três elementos que o complementam: 1) o processo de integração de capitais, que vem desde a década de 1950, por conta da elevação do uso de insumos modernos que são importados para o país; 2) a industrialização da agricultura, nas décadas de 1960 e 1980; e 3) a instalação dos complexos agroindustriais, com a necessidade de aquisição de maquinário moderno e insumos, iniciando na década de 1970 (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 30). Tais características da modernização da agricultura brasileira são resumidas no Quadro 6.

Novos determinantes da dinâmica da agricultura		
1950	Constituição dos complexos agroindustriais (CAIs)	Integração de industriais que produzem para a agricultura, produção de máquinas e insumos, que se consolidam pelo capital financeiro por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural e das políticas de agroindustrialização.
1955-1975	Processo de industrialização da agricultura	Além de uso de insumos industriais, a indústria agrícola passa a comandar a direção da mudança na base técnica agrícola.
1975/1985	Integração de capitais	Internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura, crédito rural, fundos oficiais e incentivos fiscais e cambiais para a indústria e a agricultura.

Quadro 6 - Cronologia da dinâmica da agricultura brasileira e seu processo de modernização.

Fonte: GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996, p. 30-33.

Conforme Graziano da Silva, a integração da agricultura brasileira aos capitais industriais, bancários, agrários, consequência da sua modernização, permitiu o aparecimento de condomínios, cooperativas rurais e empresas agroindustriais ou agrocomerciais, possibilitando o domínio financeiro, nesse setor, de grandes grupos

econômicos para aplicação do capital em diferentes mercados (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 27).

Em especial, o autor destaca o mercado de terras, sendo que a propriedade da terra “torna-se um ativo alternativo para o grande capital”. Diversas empresas privadas nacionais e estrangeiras tornam-se proprietárias de terra, adquirindo áreas de 10 mil hectares ou mais (GRAZIANO DA SILVA, 1996). Entre essas, o autor menciona:

- Empresas industriais, financeiras e comerciais: Light Serviços de Eletricidade S.A.; e a Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira;
- Empresas reflorestadoras ligadas à indústria: Aracruz Celulose S.A., Florestas Rio Doce S.A. e Klabin Florestal.

No trabalho de Delgado (1985), são levantadas diversas empresas que atuam no setor rural, mas que possuem também empreendimentos em outros setores da economia, o que pode exemplificar como o grande capital investido na atividade agrícola e no mercado de terras diversifica sua atuação (DELGADO, 1985, *apud* GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 28), entre elas, o autor cita:

- Grupos que possuem empresas industriais de equipamentos e insumos para a agricultura: Copersucar, Moinhos Cruzeiro do Sul, Perdigão;
- Empresas ligadas ao mercado imobiliário: Ometto; Bozano-Simonsen, Fischer, Andrade Gutierrez;
- Empresas que possuem indústrias (como metal-mecânica, siderurgia, metalurgia, têxteis, cimento, química, plásticos etc.): Biagi-Zanini, Belgo-Mineira, Vale do Rio Doce, Hering;
- Empresas atuando no setor bancário: Bozano-Simonsen, Bamerindus, Itaú;
- Empresas atuando no setor de transportes: Sadia Concordia S.A., Vale do Rio Doce, Fisher;
- Financeiras e seguradoras: Bozano-Simonsen, Bezerra de Melo, Sul América.

As grandes corporações expandem seus mercados de atuação e também são proprietárias de imensas áreas de terra, mas nem sempre as utilizam para a produção e para o emprego de mão de obra dos trabalhadores rurais. Dessa maneira, percebe-

se a complexidade econômica envolvida com o meio rural do Brasil, que deve ser considerada em detalhes na formulação das políticas públicas para esse setor.

Os comentários acima apresentam também uma breve contextualização do quão dinâmico é o setor rural no país, e são essas mudanças que estão em discussão na atualidade, no sentido de alertar a sociedade e o poder público para a importância do meio rural na economia do país.

A dinâmica da agricultura brasileira e as mudanças que tem ocorrido nesse âmbito trazem pelo menos cinco tendências apresentadas pelo Projeto *Repensando o Rural*: 1) o perfil demográfico, anteriormente com predomínio de jovens, para uma sociedade mais madura; 2) a importância que a agricultura vem ganhando; 3) o reconhecimento de dois “tipos” de agricultura no país (familiar e das agroindústrias) e o seu peso nas exportações e na redução da desigualdade da renda no meio rural; 4) a “convivência” das duas formas de agricultura e o potencial do país para ter as duas estruturas; e 5) o espaço que o território vem ganhando com unidade de planejamento, em especial pelas intervenções do MDA.

Narazeth Wanderley afirma que o rural traz como característica fundamental uma relação específica de sua população com a natureza, com a qual as sociedades lidam diretamente, principalmente por meio de seu trabalho e do seu habitat (WANDERLEY, 2000). Por isso, o projeto *Repensando o Rural* destaca que as duas oportunidades de crescimento e expansão do Brasil estão no meio rural, na produção de energia renovável e na produção de alimentos. Conforme a coordenadora do Projeto, “o endereço dessas duas grandes oportunidades não é a grande cidade brasileira, o endereço delas é o Brasil rural, onde estão duas oportunidades importantes que o Brasil não pode desperdiçar”.

As discussões sobre o conceito de rural apresentadas acima mostram a complexidade que envolve o conceito, o que reforça a urgência de se rever os critérios oficiais para o rural, que refletem nas informações que são divulgadas para a sociedade brasileira.

CAPITULO 5 - O NORTE DE MATO GROSSO, UMA HISTÓRIA EM CONSTRUÇÃO

5.1 A DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTUDADO E OUTROS RECORTES TERRITORIAIS EM MATO GROSSO

No capítulo anterior foram apresentados os dois programas para o desenvolvimento territorial executados pelo governo brasileiro, e suas principais diferenças quanto aos enfoques e diretrizes de atuação. As políticas brasileiras para o meio rural e seu contexto histórico foram apresentadas em seguida, bem como as discussões da atualidade a respeito dos conceitos de rural e da questão agrária no país, e como essas discussões devem contribuir e influenciar as políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Neste capítulo será apresentado o local de estudo, o contexto histórico de povoamento da região e suas características ambientais, relacionando-as com as atividades produtivas da região. Por fim, um panorama do grupo que é foco dos programas de governo para o desenvolvimento territorial será analisado: os agricultores familiares que atuam na região.

Como foi dito anteriormente, a definição da SDT para território foi retirada de alguns conceitos teóricos que consideram “o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política, as instituições e os grupos sociais”, como os critérios que definem a delimitação desse espaço (BRASIL/MDA, 2003). Entretanto, para de fato participar dos territórios da SDT, os municípios devem atender a dois critérios principais: baixa densidade e população média municipal abaixo de 50 mil habitantes. Tais critérios caracterizam as regiões rurais, que para a SDT são apresentadas como um “ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural” (BRASIL/MDA, 2003, p. 34).

De acordo com os critérios já apresentados e mediante uma negociação entre estado, municípios e organizações da sociedade civil, a SDT criou seis territórios no Estado do Mato Grosso em 2010. Quatro deles são Territórios da Cidadania – Baixada

Cuiabana, Noroeste, Baixo Araguaia e Portal da Amazônia. Dois deles são Territórios Rurais – Grande Cárceres e Alto Paraguai (GARBIN, 2011).

Utilizando os critérios citados acima, para definição de microrregiões rurais caracterizadas por municípios com baixa densidade populacional, foram definidos os 16 municípios que formam o Território Portal da Amazônia - TPA, região de estudo desta pesquisa. Conforme se observa na Figura 2, o TPA localiza-se no extremo norte de Mato Grosso e ocupa uma área de 109.781 km² (BERNASCONI et al., 2009).

O TPA situa-se imediatamente ao sul do Estado do Pará, na borda sul da Amazônia Legal brasileira (SOARES-FILHO, 2001). Ocupa os limites iniciais da Floresta Amazônica, representando 2,54% da superfície total da Amazônia brasileira, região considerada de altíssima biodiversidade. A região faz parte do “Ecótono Sul Amazônico”, por ocupar uma área de transição de vegetação, com forte predominância de florestas (GARBIN et al., 2006; BERNASCONI et al., 2009).

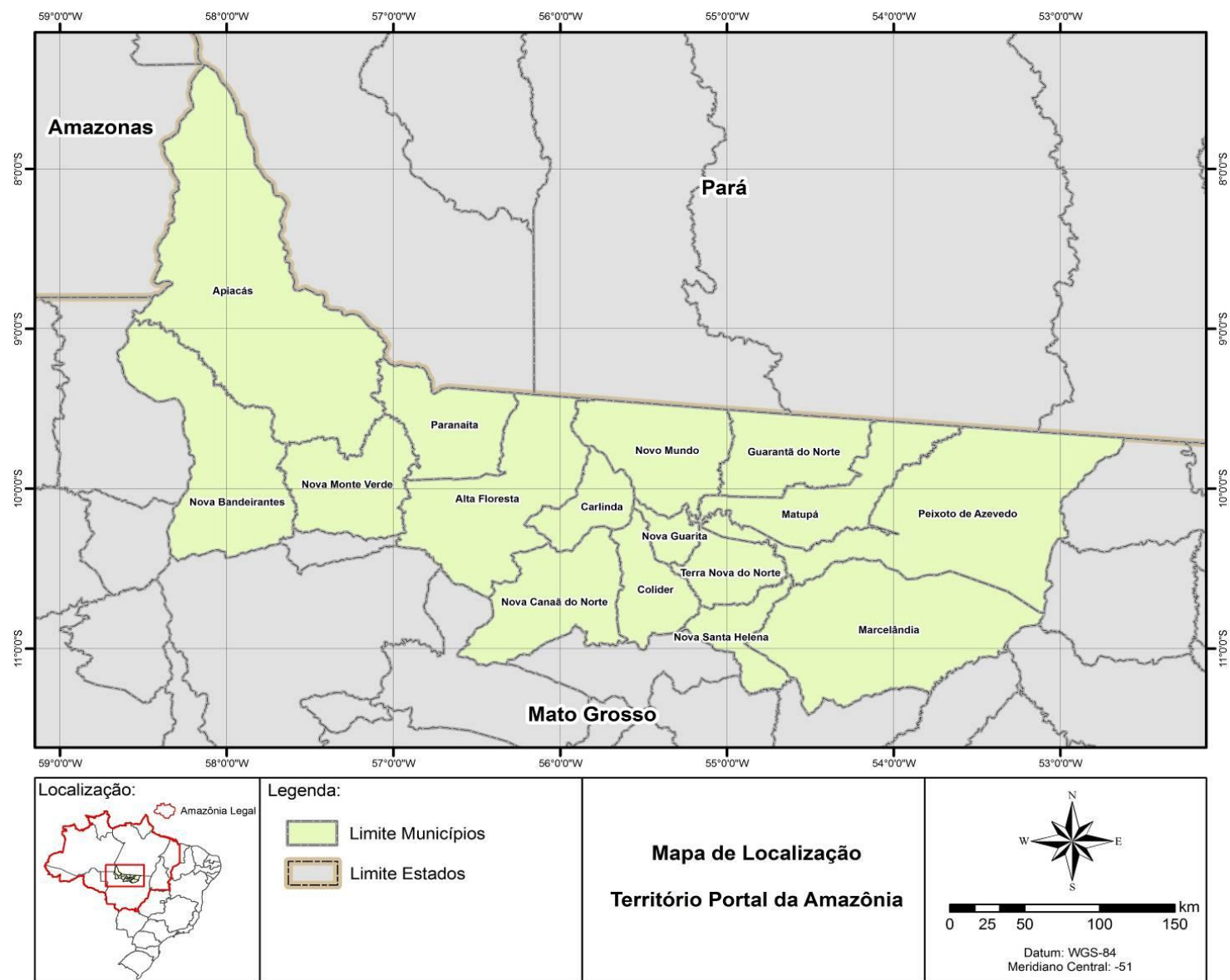


Figura 2 - Localização do Território Portal da Amazônia e seus 16 municípios. Elaborado por Carlos Toniazzo.

As características da vegetação contrastam com a história do povoamento da região norte do Mato Grosso. Originalmente ocupada por algumas etnias indígenas, a partir da década de 1960 a região presenciou a chegada de colonos que migraram para a região por conta de projetos de colonização e de infraestrutura. O TPA está em uma área de fronteiras, tanto com o sul Estado do Pará, onde ocorrem altos índices de desmatamento, mas que possui uma extensa área de proteção ambiental localizada na Serra do Cachimbo. Também está numa região de expansão da fronteira agropecuária, e por esse motivo de intensa atividade de degradação passou a ser chamado de “Arco do Fogo”, “Arco do Desmatamento” ou “Arco das Terras Degradadas” (BECKER, 2009). Trata-se de uma região alterada pelos processos de ocupação - com destaque para a soja, pastagens, mineração e assentamentos de reforma agrária -, onde a produção predomina sobre a conservação (BECKER, 2006, p. 146).

Para escolher os municípios que formam o TPA, ocorreram na região oficinas de sensibilização, de mobilização e de articulação. Finalmente, constituiu-se a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT, responsável por articular os órgãos públicos, Sindicatos dos trabalhadores rurais, Prefeituras Municipais, Movimentos Sociais, Cooperativas e ONGs para iniciar a implementação do PRONAT (GARBIN et al., 2006).

A despeito de uma intensa mobilização para discutir a formação do território, sua delimitação, bem como de outros territórios, parece não ter de fato acompanhado a dinâmica social e econômica da região. Tampouco contempla as suas características ambientais de maneira mais coesa. Para o consultor territorial da SDT para o TPA, entrevistado nessa pesquisa, a configuração do território não é satisfatória, como nos relata o entrevistado: *“Os primeiros [territórios] que foram criados em 2003 se mostraram imperfeitos em sua composição. Muitos municípios na sua composição, pouca identidade cultural e social entre municípios e agentes sociais, distâncias geográficas enormes entre eles...”* (Art. 1.).

A motivação dos moradores da região a participar e apoiar o programa foi alta no início. Havia uma expectativa de melhorias e de apoio especialmente do governo Federal para as atividades das organizações e dos grupos sociais. Entretanto, com o

tempo e com a ausência de um acompanhamento mais efetivo por parte da SDT nas reuniões, os objetivos se dispersaram e a participação foi ficando escassa. O Consultor Territorial entrevistado comenta a respeito: *“No início a perspectiva da participação social nas decisões. Depois a possibilidade de angariar recursos via projetos governamentais. Poucos querem planejar o futuro do Portal” (Articulador 1).*

A partir de 2006 passa a atuar na região uma configuração territorial por conta de um programa do Governo do Estado de Mato Grosso chamado Programa de Desenvolvimento Regional - MT- Regional. A meta do programa é a “unificação das ações governamentais voltadas para a diminuição das desigualdades regionais, cuja maior preocupação é dar apoio ao desenvolvimento regional priorizando as especificidades locais” (MT-REGIONAL, 2006, p. 3).

O foco do MT-Regional são as regiões com consórcios intermunicipais, que em Mato Grosso foram criados por iniciativa dos Prefeitos Municipais, seguindo a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Até 2010 o Estado contava com 15 Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental, que abarcam os 141 municípios do estado (MOREIRA; SABOURIN, 2010).

O programa MT-Regional atua como instrumento de política pública com objetivo também de promover o desenvolvimento sustentável e a economia rural do Estado, estimulando a parceria entre o estado, o Governo Federal e outros parceiros (MOREIRA; SABOURIN, 2010).

A configuração e a divisão adotadas pelos Consórcios Intermunicipais seguem, entre outros critérios políticos e econômicos, algumas características físicas de Mato Grosso, como os vales, as nascentes e os principais rios que cortam o estado. Na Tabela 2 estão listados os consórcios, seus nomes e as características ambientais, e na Figura 3 está a localização de cada consórcio no estado de Mato Grosso, com destaque para os dois Consórcios que estão localizados no TPA.

Tabela 2 – Os 15 Consórcios Intermunicipais do Estado do Mato Grosso e as características ambientais que os nomeiam.

Local da região (Figura 2)	NOME DO CONSORCIO	N. de municípios (Total = 141)	Característica ambiental do Consórcio
1	Região do Vale do Rio Cuiabá	13	Rio Cuiabá
2	Região do Alto Rio Paraguai	15	Rio Paraguai
3	Região Complexo das Nascentes do Pantanal	12	Bioma Pantanal
4	Região do Vale do Guaporé	10	Rio Guaporé
5	Região Vale do Juruena	6	Rio Juruena
6	Região do Vale do Teles Pires	6	Rio Teles Pires
7	Região Portal da Amazônia	11	Bioma Amazônico (Rio Xingu – Alto Xingu)
8	Região do Alto do Teles Pires	13	Rio Teles Pires
9	Região Vale do Arinos	6	Rio Arinos
10	Região Sul	11	Localização geográfica no Estado
11	Região Nascentes do Araguaia	8	Rio Araguaia
12	Região Portal do Araguaia	8	Rio Araguaia
13	Região do Médio Araguaia	9	Rio Araguaia
14	Região do Araguaia	6	Rio Araguaia
15	Região do Norte Araguaia	7	Rio Araguaia

Fonte: Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Estado do Mato Grosso – SEPLAN.

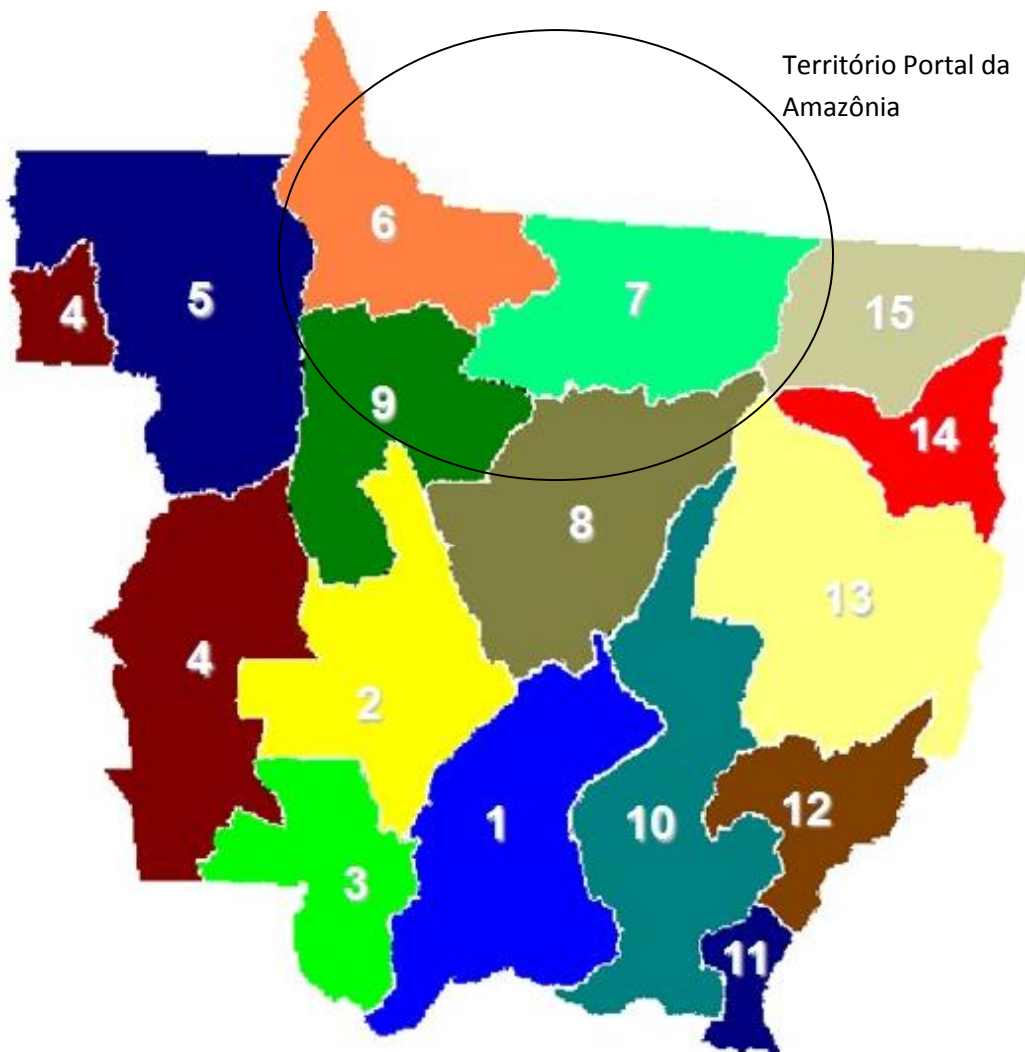


Figura 3 – Mapa dos 15 Consórcios Intermunicipais do Estado do Mato Grosso. Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Estado do Mato Grosso. MT Regional 2010. Disponível em WWW.seplan.mt.gov.br/seplan/ Acesso em 10 de agosto de 2013.

Como se pode observar na divisão territorial dos Consórcios Intermunicipais, são encontrados no TPA dois Consórcios, o Vale do Teles Pires (número 6) – formado pelos municípios de Alta Floresta, Apicás, Carlinda, Nova Bandeirantes, Nova Monte Verde e Paranaíta; e o Portal da Amazônia (número 7), que compreende os municípios de Colíder, Guarantã, Marcelândia, Matupá, Nova Canaã, Nova Guarita, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo, Terra Nova, que formam o TPA, e Itaúba, que, como já dito anteriormente, não faz parte do TPA, mas faz fronteira com Nova

Canaã, Colíder e Nova Santa Helena¹⁷. O reconhecimento dos moradores dos municípios da configuração dos Consórcios Intermunicipais parece ser mais familiar do que a configuração territorial formada pela SDT. Mais à frente algumas evidências desta observação serão apresentadas e discutidas.

Um dos critérios que reuniam os municípios dos Consórcios foram os tipos de cadeias produtivas realizadas pelos municípios que compõem as regiões, o que parece ser uma característica que se aproxima mais da coesão social e cultural que a SDT busca. Para atender a uma escala territorial, parece mais condizente trabalhar com um número menor de municípios. No caso, os dois consórcios intermunicipais que existem no TPA atuam em seis municípios, no Vale do Teles Pires; e com 11 municípios, no Portal da Amazônia. O território delimitado pela SDT atua com 16 municípios, o que parece ser um alto número, e as distâncias geográficas certamente dificultam a maior aproximação dos moradores de todos os municípios do território.

Embora o programa da SDT atue sobre mais territórios, suas diretrizes priorizam a descentralização, pois os Colegiados Territoriais atuam sobre a paridade de participação da sociedade civil e do poder público, para que diferentes atores sociais possam se posicionar quanto aos seus interesses para o desenvolvimento do território. As instâncias de decisão do Consórcio, por outro lado, são abertas apenas para os prefeitos e coordenadores regionais, o que não permite maior participação dos setores da sociedade civil (MOREIRA; SABOURIN, 2010)

O que se pode observar, de maneira geral, é que os dois programas falham em considerar o contexto histórico, das relações sociais e as características ambientais da região em suas estratégias de ação. Embora os consórcios intermunicipais integrem em seus nomes características ambientais do estado, estas não parecem ter maior força em relação a sua implementação. Os dois programas têm como foco principal o desenvolvimento econômico, a competitividade e a produtividade da região, não atendendo ao caráter sustentável proposto pelas diretrizes dos programas.

¹⁷ A localização e os nomes dos municípios que compõem os dois Consórcios Intermunicipais mencionados podem ser observados no mapa do Anexo 1, ao final desta tese.

Por outro lado, a criação das divisões territoriais na região estudada parece atender, prioritariamente, a interesses políticos que se baseiam numa economia de mercado, o que pode levar a dificultar que as políticas públicas atuem dentro do contexto mais próximo da realidade local e conquistem a confiança da sua população. O exemplo dos programas da SDT/MDA e do Governo de Mato Grosso parece, ao final, atender aos interesses dominantes do mercado, que não deixam de considerar as diversas dimensões que devem ser consideradas na construção de um território (BECKER, 2009).

5.2 CONTEXTO HISTÓRICO E O POVOAMENTO DA REGIÃO

A história da região norte de Mato Grosso está ligada à própria história política do país. Os programas desenvolvimentistas da década de 1960 e os programas de ocupação da Amazônia brasileira do período dos governos militares levaram migrantes para ocupar o extremo sul da Floresta Amazônica de olho no potencial agrícola dessa região. Os projetos de colonização que iniciaram a construção da maioria dos municípios que hoje formam o Território Portal da Amazônia tiveram o objetivo principal de povoar a região com uma população formada por colonos vindos principalmente do Paraná e do Rio Grande do Sul. Os colonos respondiam à nova política movidos pela promessa de ter alguns hectares de terra para iniciar a produção de subsistência.

Aliado aos projetos de colonização, um projeto maior com o propósito de integrar o Norte do país ao Centro-Oeste e Sudeste foi sendo realizado no mesmo período, com a construção principalmente da BR-163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA). A construção da rodovia trouxe mais interessados à região, especialmente empreendedores que se apropriam de terras públicas, os chamados *grileiros* (IPAM/MMA, 2006).

O extremo Norte de Mato Grosso, em especial, teve um atrativo maior que é o fato de se encontrar no início da Floresta Amazônica, uma região de alta biodiversidade, que apresenta recursos de alto valor econômico, como árvores de madeira nobre (angelim, maçaranduba, pau-roxo e mogno) e recursos minerais. Conforme relatamos anteriormente, alguns municípios nessa região chegaram a ter

uma população de 180 mil habitantes entre 1979 e 1980, por conta dos garimpos de ouro (SABOURIN; RODRIGUES, 2009).

A exploração madeireira e de minerais foi um grande atrativo que trouxe moradores com diversos interesses e de origens diferentes, e foi responsável pelo “espírito extrativista e predador” que prevaleceu na região nos períodos iniciais da sua ocupação (SABOURIN; RODRIGUES, 2009).

O objetivo dos programas de colonização que transformaram o extremo norte de Mato Grosso foi promover a ocupação de uma importante fronteira. Esse fato não necessariamente tinha ligação com a produção agrícola e muito menos com os agricultores familiares. Mais importante era abrir e ocupar a fronteira e acalmar os conflitos por terra no Sul do Brasil (SABOURIN; RODRIGUES, 2009).

Entre as décadas de 1960 e 1970, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, coordenava os programas de colonização dirigidos para incentivar o desenvolvimento regional. Tais programas levaram grande quantidade de migrantes de maneira espontânea para a região, bem como buscaram atrair investimento privado por meio da construção de novas infraestruturas e da oferta de incentivos fiscais (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 94).

O INCRA foi criado em 1970 para fiscalizar a colonização agrária programada para a Amazônia, que ficou depois subordinado a SUDAM. Nesse período, o Programa de Integração Nacional – PIN, era responsável pelos programas de colonização. Devido ao despreparo dos gestores e desconhecimento da região, o programa não atingiu os objetivos previstos de melhorar as condições de acesso de agricultores à terra, como explicam Browder e Godfrey (2006, p. 99): “O fracasso do PIN em alcançar seus objetivos demográficos de colonização derivou-se, em grande parte, de uma absoluta ignorância das realidades locais por parte dos estrategistas geopolíticos e planejadores regionais, que projetaram o programa de forma tão otimista.”

Mais à frente, na década de 1980, foi criado o programa Poloamazônia, para dar continuidade aos programas de colonização e manter as frentes de expansão. Segundo Browder e Godfrey, esse programa afirmou a maneira corporativista na

ocupação das fronteiras, que obedecia aos interesses burocráticos das agências federais regionais como a SUDAM, a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), a SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste) e a Companhia Vale do Rio Doce.

Os autores explicam que tais agências representavam os interesses de grandes investidores nacionais e multinacionais, e foram responsáveis pela formação de um sistema urbano polarizado e truncado nessa região (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 100). Este sistema urbano pode ser observado na configuração espacial dos municípios que formam o TPA. Três deles são bem estruturados – Alta Floresta, Colíder e Guarantã, e concentram serviços básicos, agências bancárias, órgãos públicos estaduais e federais, e instituições da sociedade civil.

Esses três municípios são considerados polos que atendem os moradores dos municípios vizinhos nos serviços básicos (BERNASCONI et al., 2009). Além disso, os municípios de Alta Floresta, Colíder e Guarantã correspondem por mais de 50% da renda per capita total do território e a 47% do valor bruto da produção agropecuária (ANDRADE, 2007).

Nos anos seguintes, na década de 1980, o programa Polonoroeste inaugurou um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. Esse modelo implantou megaprojetos de hidrelétricas que modificaram os municípios e trouxeram conflitos ambientais que envolveram populações tradicionais, ONGs e gestores públicos. A escala de tais conflitos foi tamanha que eles atingiram a esfera pública nacional e internacional, conforme descrevem Browder e Godfrey (2006).

De acordo com os autores, o crescimento econômico levou a uma rápida urbanização da região. Como consequência, surgiram nas cidades grandes favelas, reforçando o modelo geral de urbanização desarticulada na Amazônia, devido à mistura contemporânea de setores de crescimento (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 102). As intervenções do governo federal brasileiro na região Amazônica, que inclui o território estudado, são responsáveis pela sua configuração demográfica e econômica

atual. No Quadro 7 estão resumidos os principais programas implantados na Amazônia brasileira e suas principais características.

Programa	Período	Motivações	Características
Operação Amazônia – A fronteira corporativista	1966-1970	Preocupações geopolíticas: soberania e segurança nacional, crescimento demográfico das áreas litorâneas, evitar programas de reforma agrária no Nordeste e Sul.	Construção de infraestrutura regional e implementação da agropecuária, agricultura, extração de recursos naturais.
Programa de Integração Nacional (PIN) - A fronteira populista	1970-1974	Preocupações sociais: indisponibilidade de terras, fome e pobreza no nordeste brasileiro.	Construção da Rodovia Transamazônica e instalação de assentamentos de pequenos agricultores.
POLOAMAZONIA - O retorno da fronteira corporativista	1975-1979	Projetos em larga escala para o desenvolvimento econômico.	Identificou 15 áreas na região para a implantação de projetos de grande escala.
POLONOROESTE - Extensão da fronteira agrária-populista	1981-1985	Financiado pelo Banco Mundial.	A mineração de pequena escala dos garimpeiros deu lugar a um setor econômico líder em varias regiões.

Quadro 7 - Programas do governo federal para desenvolvimento da região amazônica.

Fonte: BROWDER, John O.; GODFREY, Brian J. *Cidades da floresta: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira*. Manaus: Editora Universidade Federal do Amazonas, 2006. p. 93-103.

Nos quatro programas apresentados, duas características são comuns: a ocupação de uma fronteira e o objetivo de desenvolver a região amazônica. As motivações geopolíticas e sociais também são usadas, embora os interesses de outros setores que não o governamental, como empresários e investidores internacionais, estavam presentes.

A respeito das fronteiras, Miziara destaca as expressões “frente de expansão” e “frente pioneira”, que são usadas pelos programas de governo na Amazônia. O *vazio demográfico* e a *especificidade da organização social* são dois aspectos que

caracterizam a estratégia da frente de expansão. A introdução do capitalismo na agricultura, com incorporação de novas regiões pela economia de mercado, caracteriza a frente pioneira, explica o autor (MIZIARA, 2000, p. 279).

As duas características de fronteiras descritas por Fausto Miziara são encontradas no território Portal da Amazônia, e são responsáveis pelas mudanças demográficas de seus municípios bem como das relações sociais que aí se apresentam. Entretanto, o autor chama a atenção para o fato de que as características demográficas e sociais não são suficientes para explicar o reordenamento do espaço produtivo. Elas explicam o fato de que, por razões econômicas, tais regiões passam a ser consideradas zonas de fronteira agrícola, como ocorreu em Goiás, Mato Grosso e algumas áreas de Minas Gerais e Bahia na década de 1970 (MIZIARA, 2000, p. 281).

Uma das características que define as zonas de fronteira agrícola é a propriedade privada das terras, e, no caso do TPA, a concentração de terras ainda é marcante (OLIVAL, 2005; ANDRADE, 2007). De acordo com Andrade (2007), as propriedades com menos de 100 hectares correspondem a 77% do número de estabelecimentos do território, tamanho que corresponde à produção familiar.

De acordo com Andrade (2007), o Índice Gini da propriedade da terra, indicador de desigualdade utilizado para verificar o grau de concentração da terra e da renda para o Portal da Amazônia é de 0,79; enquanto o de Mato Grosso corresponde a 0,76 em 2003 (ALVES, 2008), e o do Brasil 0,85 em 2006 (DIEESE, 2011).

As informações acima sugerem que na região norte do Mato Grosso ainda há muito que se fazer em termos de políticas públicas para amenizar a concentração de terras e diminuir as desigualdades. As intervenções do governo federal, desde a década de 1960 e 1970, têm levado a transformações marcantes no modo de viver e produzir dos moradores e das pessoas que se mudaram para a região, principalmente em relação às práticas rurais (ABREU, 2001).

A história da ocupação do norte de Mato Grosso e a história de ocupação da Amazônia brasileira são marcadas por diversos eventos que afetaram trajetórias e impactaram o meio ambiente. A construção das rodovias a partir da década de 1970 é

particularmente importante, pois tornou acessíveis os recursos desse Bioma e começou a desenhar um cenário de conflitos socioambientais que marca a região (MORAN, 2010).

Os processos de ocupação direcionados pelo governo, juntamente com o planejamento estratégico de construção de rodovias e dos assentamentos planejados aceleraram a migração e intensificaram a produção agrícola. Os programas de crédito, as isenções fiscais e outros subsídios atraíram o capital para a região e transformaram definitivamente suas paisagens (MORAN, 2010, p. 136).

Bertha Becker apresenta duas características que foram marcantes na ocupação da Amazônia brasileira. Uma característica é o *padrão linear* da ocupação, que formou eixos de transporte e infraestrutura ao longo e em torno dos quais se concentram investimentos públicos e privados, os migrantes e os núcleos urbanos. São nesses eixos em que se percebe forte pressão sobre o meio ambiente em termos de desmatamentos, queimadas e conflitos fundiários (BECKER, 2004, p. 73-75).

A segunda característica que a autora descreve é referente ao adensamento de estradas, principalmente no leste do Pará, Maranhão, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia. Para a autora, esse adensamento forma um grande *arco de povoamento* que acompanha a borda da floresta, exatamente onde as estradas se implantaram. É nesse cinturão que se situa o centro da economia regional, mas também o maior número de focos de calor¹⁸ e grandes extensões de áreas abandonadas (BECKER, 2004).

A ocupação na Amazônia brasileira foi acompanhada da expansão de fronteiras, da abertura de espaços para a produção pecuária, para a exploração de madeira, com o conseqüente desflorestamento e queimadas; características que levaram ao uso das expressões “Arco do Fogo”, “Arco do Desmatamento”, ou “Arco de Terras

¹⁸ De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), os focos de calor são captados pelos satélites e indicam a existência de fogo em um pixel (menor elemento de resolução de uma imagem), que pode indicar uma queimada ou várias queimadas dentro de um mesmo pixel. A partir do mapeamento dos focos de calor por município é possível gerar os mapas de densidade de focos para cada ano por município das regiões monitoradas. Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Disponível em www.inpe.br/crs/geodesastres/focos.php Acesso em agosto de 2013.

Degradadas”, para este grande arco povoado, de acordo com Bertha Becker. Entretanto, a autora propõe que esta vasta área não é mais uma fronteira de ocupação, mas sim uma área de *povoamento consolidado*, com potencial de desenvolvimento, seja pela intensificação do povoamento e das atividades produtivas, seja pela recuperação das áreas alteradas (BECKER, 2004, p. 76).

A autora ressalta a participação, na atualidade, da Amazônia Legal no processo geral de transformação territorial do Brasil, principalmente no que diz respeito aos padrões demográficos e de uso da terra. A expansão e intensificação da agropecuária influenciam e determinam a dinâmica econômica e demográfica desta imensa região.

O povoamento da Amazônia Legal também é a história do povoamento do território Portal da Amazônia. Embora seus municípios tenham sido criados mais recentemente (a maioria dos municípios tem a data da sua criação a partir de 1980), a maioria deles teve sua formação ligada a empresas colonizadoras privadas e a programas de assentamentos do INCRA. A seguir será apresentada a história da formação dos municípios que compõem o Portal da Amazônia, bem como a descrição de sua vegetação e serão discutidos os financiamentos acessados pelos municípios, bem como a visão dos entrevistados na pesquisa a respeito da identidade local.

CAPÍTULO 6 - MUNICÍPIOS DO PORTAL DA AMAZÔNIA: HISTÓRIA E ECOLOGIA

6.1 O TERRITÓRIO NATURAL

Emílio Moran afirma que as atividades ligadas à pecuária são responsáveis por 80% do desflorestamento da Amazônia brasileira, que atualmente conta com um rebanho de 70 milhões de cabeças de gado, um terço do rebanho bovino total do Brasil, em terras anteriormente florestadas. O cenário descrito pelo autor é resultado dos incentivos de crédito oferecidos desde o início do desenvolvimento da Amazônia pelos governos militares (iniciados na década de 1970), sendo que muitos dos projetos envolveram a implantação de pastagens em regiões que eram cobertas por floresta primária, juntamente com incentivos para a aquisição de rebanhos bovinos (MORAN, 2010, p. 150-151).

No Mato Grosso, dois atores sociais se destacam nesse processo de colonização, a SUDAM e a SUDECO. Um dos projetos da SUDECO, lançado no ano de 1971, tratava das “Ações para a Agricultura e Abastecimento”, e entre as políticas de ação do projeto estava previsto “realizar a expansão de áreas, principalmente através da ocupação de espaços vazios no Centro-Oeste [...]; e transformar o Brasil em importante exportador de carne e outros produtos agrícolas não-tradicionais” (ABREU, 2001, p. 70).

Desta forma, os “espaços vazios” do estado foram localizados para o aproveitamento do solo com a pecuária de corte, favorecendo a ocupação produtiva da fronteira nas proximidades das rodovias, que iria favorecer principalmente as fazendas comerciais para aumentar a produção do país e aumentar o PIB (ABREU, 2001, p. 71).

No norte do estado, em especial, a atuação da SUDECO previa que, além de desenvolver a atividade agropecuária com vistas à exportação, deveria se absorver os excedentes populacionais do país com políticas de atração de migrantes (ABREU, 2001). A prioridade do PIN, e da SUDECO era, na verdade, de inserir o Centro-Oeste no eixo de ligação entre o Norte e o Sul, a partir de Brasília (DF) e de Cuiabá (MT); portanto o foco dos programas de desenvolvimento no Mato Grosso eram as rodovias

(principalmente a BR-163). Em segundo lugar estava conter a migração para Brasília por meio dos incentivos para o entorno, e por fim estava a preocupação em ampliar a exploração mineral e a agropecuária (ABREU, 2001, p. 83).

No caso do Portal da Amazônia, sua ocupação populacional está marcada principalmente pela abertura da rodovia BR-163, que passa pelos municípios de Guarantã do Norte, Matupá, Peixoto de Azevedo, Terra Nova do Norte e Nova Santa Helena. O processo de colonização dessa região, como foi dito anteriormente, consistia na concessão de terras subsidiadas a empresas privadas, caracterizando uma política pública-privada, que, por meio da articulação do governo federal com empresas privadas, implementou um programa para ocupar o território e expandir a fronteira agrícola (ANDRADE, 2007).

Como observado acima, a história de ocupação do norte de Mato Grosso teve como prerrogativa desmatar grandes extensões de terra para aliviar problemas fundiários do Sul do país, bem como para ocupar e demarcar a fronteira desse estado com a região amazônica. Os conflitos com populações indígenas, a cultura da *grilagem*, e as redes de poder para o controle da terra são características que marcam a forma como o norte do Mato Grosso foi ocupado, caracterizando uma cultura de explorar os recursos e derrubar áreas de floresta percebida nos atores sociais que dominam o campo político e público da região, e no estado de Mato Grosso de maneira geral.

Embora se tenham escassos estudos a respeito da diversidade e importância ecológica da fauna e da flora encontradas no norte de Mato Grosso, os levantamentos até o momento realizados indicam que essa é uma das áreas de maior interesse para a conservação (ANDRADE, 2007). Um dos indicadores disso é o fato da região apresentar formas de vegetação diversificadas e heterogêneas, além de trazer pelo menos dois tipos de Biomas: o Bioma Amazônico, no extremo norte e noroeste do Estado, no limite da fronteira com o Pará; e o Bioma de Zonas de Transição Amazônia-Cerrado, encontrado nos municípios mais a nordeste do Território Portal da Amazônia, de acordo com a Figura 4.

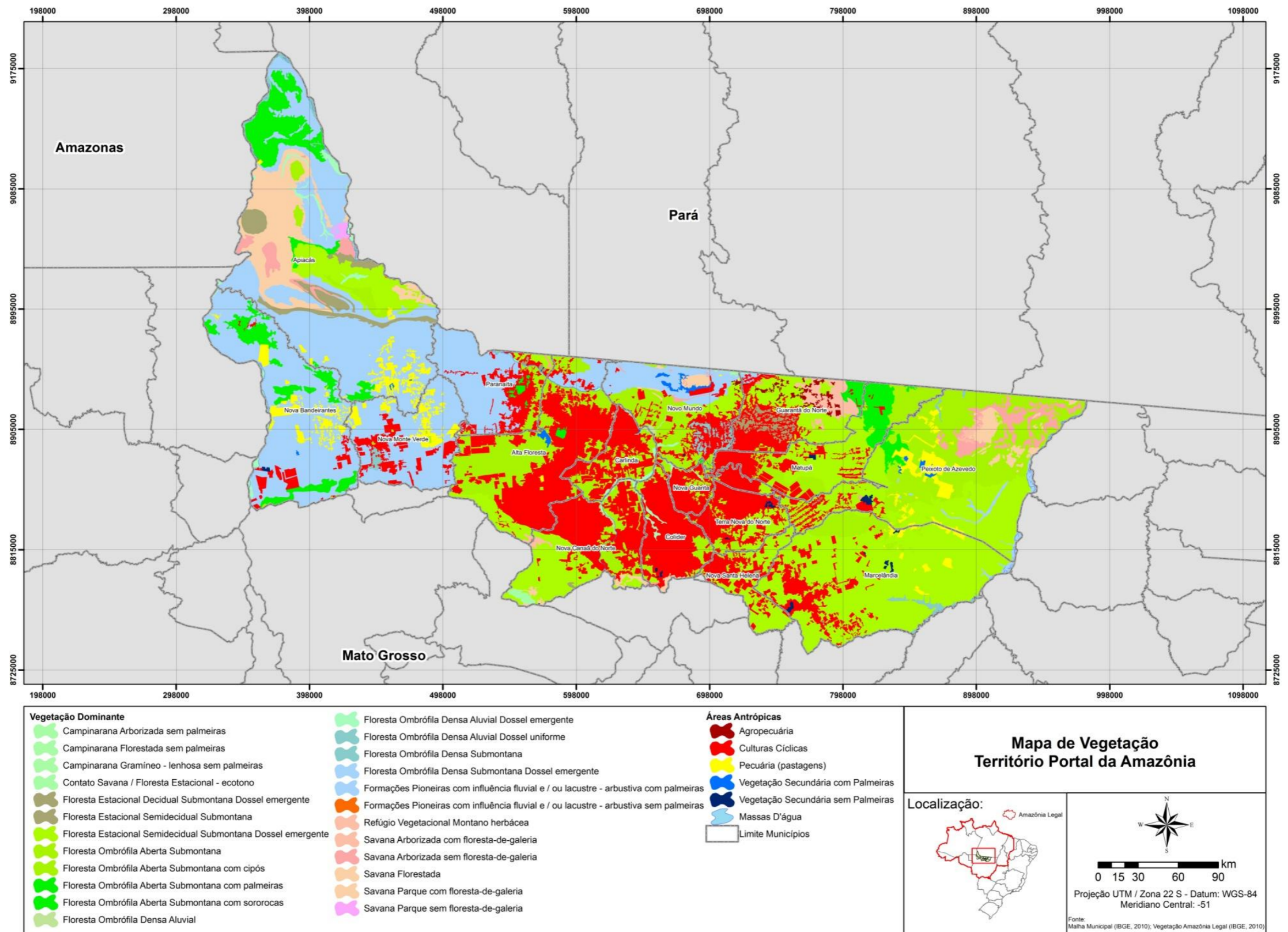


Figura 4 - Mapa da vegetação dos municípios do Território Portal da Amazônia. Elaborado por Carlos Toniazzo.

O TPA está inserido na Bacia Amazônica, a maior bacia hidrográfica e a mais extensa rede hidrográfica do mundo; sendo a maior parte do território – 76% fazendo parte da Bacia do Rio Tapajós e duas sub-bacias principais: do Rio Teles Pires e do Rio Juruena (BERNASCONI et al., 2009). Toda a sua área é avaliada como Área de Extrema Importância pelo Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO, do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2001).

Como se pode observar na Figura 4, o território se apresenta como um mosaico de vegetação, com fitofisionomias de Floresta Amazônica e de Transição Amazônia-Cerrado. O mapa apresentado na Figura 4 foi baseado na classificação de vegetação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que por sua vez classificou a vegetação do Brasil por meio de interpretação das imagens de satélite LANDSAT.

A vegetação que predomina no Bioma Amazônico e na Floresta Ombrófila Densa, sendo que o termo “ombrófila” tem origem grega e significa “amigo das chuvas”, traduzindo o tipo de clima predominante nas áreas onde essa vegetação predomina no TPA, com característica de clima úmido com um curto período de seca (VELOSO, 1991; BERNASCONI et al., 2009).

Entretanto, devido ao TPA estar inserido nas áreas de transição, também são encontrados padrões climáticos sazonais com alternância entre a estação úmida (de novembro a abril) e estação seca (de maio a setembro) (BERNASCONI et al., 2009). A riqueza biológica da Floresta Amazônica pode ser traduzida pela diversidade de categorias de vegetação nativa florestal e não florestal, como Formações Pioneiras, Refúgios ecológicos, Campinaranas Arbustivas e Gramíneo-Lenhosa, Savana Parque e Gramíneo-Lenhosa, entre outras (MMA, 2006).

Tais subdivisões estão relacionadas às alterações topográficas de acordo com nível do mar e a altitude onde se encontram as formações de vegetação; sendo que as formações aluviais são formações de terras baixas, no sentido topográfico; a formação submontana é característica de encostas de até 600 metros, a formação Montana se refere ao alto dos planaltos, a partir de 600 metros (VELOSO, 1991), conforme apresenta a Figura 5.

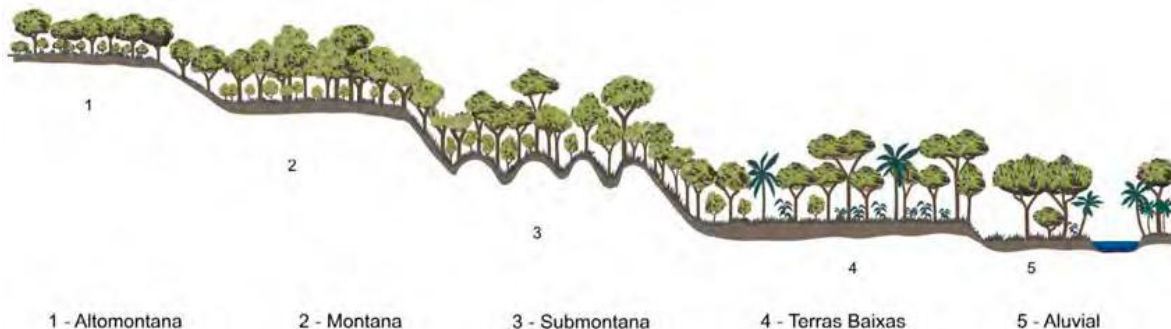
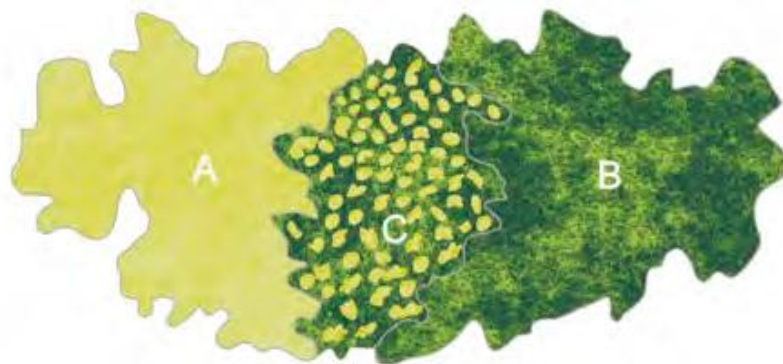


Figura 5 - Perfil esquemático da Floresta Ombrófila Densa e as variações de vegetação que ocorrem devido à declividade do terreno. Fonte: VELOSO; RANGEL FILHO; LIMA,1991 *apud* IBGE, 2012.

Outra característica que enriquece o mosaico florístico do TPA são as áreas de tensão ecológica localizadas em regiões de transição climática, que muitas vezes estão inseridas em locais de transição de formações geológicas diferentes (BERNASCONI et al., 2009). Tais áreas representam um tipo de Bioma de Transição, que no TPA são encontrados nos contatos Savana/Floresta Ombrófila; Savana/Floresta Estacional; e Floresta Ombrófila/Floresta Estacional (BERNASCONI et al., 2009, p. 33). Na Figura 6 está representado um esquema de uma área de Tensão Ecológica encontrada no TPA.



A - Savana B - Floresta Ombrófila Densa C - Encraves da Savana na Floresta Ombrófila Densa

Figura 6 - Esquema de uma área de tensão ecológica entre Savana e Floresta Ombrófila, encontrada no Território Portal da Amazônia. Fonte: VELOSO; RANGEL FILHO; LIMA,1991 *apud* IBGE, 2012.

De acordo com a Figura 4, as áreas de tensão ecológica ocorrem nos municípios de Apiacás, Nova Bandeirantes, Nova Canaã, Novo Mundo, Carlinda, Colíder e uma parte no norte de Alta Floresta. Pelas particularidades dessas formações de vegetação, por apresentarem características ecológicas de dois biomas, a sua conservação deve ser priorizada, bem como os estudos de levantamentos florísticos e de fauna devem ser incentivados.

Na Tabela 3 estão descritos os tipos de vegetação e os municípios do TPA onde ocorrem, baseado nas informações da Figura 4. Observa-se que as formações de baixas latitudes onde ocorrem as florestas decidual e semidecidual localizam-se nos municípios mais ao leste do Território (como Peixoto de Azevedo, Matupá, Marcelândia), e as formações mais características de floresta pluvial, como as formações ombrófilas, estão nos municípios mais a oeste do Território.

Tais características podem indicar uma “divisão” no território em termos da sua vegetação, do seu tipo de solo e também do clima, entre as duas porções leste e oeste. Uma análise mais detalhada pode correlacionar as práticas dos agricultores ou mesmo manifestações culturais dos municípios com suas características ambientais; os resultados dessa correlação poderiam ajudar no direcionamento de ações políticas mais condizentes com a realidade local.

Tabela 3 - Tipos de formações florestais e os municípios do Território Portal da Amazônia onde as formações ocorrem, de acordo com a Figura 4.

Tipo de vegetação	Municípios onde ocorrem
Floresta estacional semidecidual submontana	Peixoto de Azevedo, Marcelândia, Matupá, Guarantã, Novo Mundo, Nova Canaã, Alta Floresta, Carlinda, Colíder, Apiacás.
Floresta estacional semidecidual submontana dossel emergente	
Floresta estacional decidual submontana dossel emergente	
Contato savana/Floresta estacional – ecótono	
Floresta ombrófila densa aluvial dossel	Apiacás, Nova Bandeirantes, Nova Monte Verde, Paranaíta, Novo Mundo.
Floresta ombrófila densa submontana	
Formações pioneiras	

De acordo com o Manual Técnico de Vegetação Brasileira (IBGE, 2012), nas formações florestais além da Floresta Ombrófila Densa (característica do Bioma Amazônico) são encontrados também mais três tipos de vegetação: a Floresta

Ombrófila Aberta, a Floresta Estacional e a Campinarana. Na Floresta Ombrófila Aberta destacam-se o babaçu (*Attalea speciosa* Mart. ExSpreng.) e o inajá (*Attalea maripa* Aubl. Mart), palmeiras que compõem a “floresta de palmeiras”; e a sororoca (*Phenakos permumguianensis* A. Rich. Endl. ExMig.), que forma as “florestas de sororoca”.

É encontrada também uma diversidade de cipós e lianas lenhosas, típicas de regiões que são encharcadas nos períodos chuvosos, e que formam as “matas de cipós” (IBGE, 2012). A Floresta Estacional, embora apresente baixa riqueza de espécies em relação à Floresta Ombrófila (Densa e Aberta), é encontrada do TPA e representada por arvores de alturas entre 30 a 40 metros, com dossel emergente; e em algumas regiões por arvores menores de 18 a 25 metros, com dossel mais uniforme; destacando-se a mamica (*Zanthoxylum* sp), a jaracatiá (*Jaracatia* sp), o jatobá (*Hymenaea courbaril*) e o embiruçu (*Pseudobombax* sp) (BERNASCONI et al., 2009).

Outra formação encontrada no TPA é a campinarana, formação de clímax edáfico, ou seja, a vegetação é condicionada pelo tipo de solo. No caso da campinarana, os terrenos são lixiviados e com alto teor de alumínio, o que explica a ocorrência de determinado tipo de vegetação caracterizada por endemismos de gêneros e espécies, e que apresenta uma variação de vegetação, podendo ser mais densa e arborizada, ou mais aberto e campestre (IBGE, 2012)

Já a Floresta Ombrófila Densa Aluvial ocorre ao longo dos cursos de água, e apresenta um dossel emergente uniforme, com muitas palmeiras, lianas lenhosas e herbáceas e um grande número de epífitas; entretanto, em muitas regiões onde ocorre, a fisionomia é mais aberta devido às áreas desmatadas para exploração madeireira (IBGE, 2012).

6.2 A COLONIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Embora a premissa dos programas de colonização iniciados na década de 1970 para povoar a Amazônia Legal fosse de que essa era uma região não habitada, sabe-se que diversas etnias viviam ali e que sua retirada para a chegada dos migrantes e os processos de colonização não foram isentas de conflitos. De acordo com Aziz Ab’Sáber, a Amazônia brasileira conta com um quarto de milhão de indígenas, quatro

milhões de seringueiros, beiradeiros e castanheiros, 350 mil garimpeiros, cinco milhões de trabalhadores braçais e peões seminômades e alguns milhões de habitantes urbanos, configurando um espaço com “gente e história” (AB’SABER, 2003, p. 81).

A partir da década de 1990, o norte do Mato Grosso foi usado para “desafogar” os conflitos por terra no sul do país, e dar destino aos agricultores sem terra provenientes desta região (BECKER, 2004). Entretanto, as políticas de ocupação do espaço amazônico implementadas pelo governo federal tinham como visão o desenvolvimento a partir da especulação de terras, exploração dos recursos florestais e migração desordenada, atendendo aos ideais da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, criada na década de 1950, que depois foi substituída pela SUDAM (IPAM/MMA, 2006).

Nesse processo, as decisões eram centralizadas no Governo Federal e nos órgãos responsáveis pelos programas de ocupação (como a SUDAM e a SUDECO, por exemplo), que regulavam o acesso aos recursos da fronteira. Apesar do controle central, o processo de ocupação foi dinâmico e não previsível. Os investimentos corporativistas atraíram uma multidão de trabalhadores migrantes subempregados, criando um sistema instável e muito dependente dos recursos explorados (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 126).

Neste contexto os municípios que formam o TPA foram sendo construídos e consolidados. A maioria deles foi fundada por colonização privada, e em alguns a colonização privada se deu junto com programas de reforma agrária do Governo Federal. A população que iniciou o povoamento dos novos espaços criados era em sua maioria procedente de outras regiões do país. No Quadro 8 estão descritos o ano de formação dos municípios e os programas de colonização relacionados a cada um deles.

Município	Ano Oficial de Criação	Início do povoamento com a chegada dos colonos	Programas do Governo
Guarantã do Norte	1986	A partir de 1968 e 1969, com entrada dos projetos de colonização. Conflitos com as populações indígenas, que foram praticamente dizimadas. Em 1975 mais invasão das terras por conta da abertura da rodovia BR-163.	Operação Amazônica (1966-1970)
Matupá	1988	Invasão das terras devido à exploração das seringueiras (década de 1950); colonos chegaram no mesmo período dos projetos de colonização que ocorreram em Colider e Sinop (1970).	
Alta Floresta	1979	Em 1976 começam a chegar colonos do Paraná; em 1979 iniciam os garimpos de ouro, e chegada de migrantes norte e nordeste.	Poloamazônia (1975-1979)
Colíder	1979	Posse da terra na década de 1970 por incentivos fiscais do Governo Federal.	
Marcelândia	1986	Em 1977 foi montado o primeiro projeto de colonização seguindo o prolongamento da BR-163.	
Nova Canaã do Norte	1986	A partir de 1978 por projetos de colonização.	
Nova Guarita	1991	A partir de 1975, projetos de colonização, a abertura efetiva dos lotes se deu em 1979-1980.	
Nova Monte Verde	1991	Primeiramente a invasão se deu pelo ciclo de exploração das seringueiras, a partir de 1976. O maior fluxo de migrantes se deu em 1985-86.	
Nova Santa Helena	1998	Em 1976 começam a chegar os primeiros colonos.	
Peixoto de Azevedo	1986	Povoamento iniciou em 1973-74. Em 1979 migração intensa devido ao garimpo, principalmente do Pará.	
Terra Nova do Norte	1986	Posseiros gaúchos vieram em 1978, devido à expulsão de terras indígenas. Somente em 1981 se organiza a colonização.	
Apiacás	1988	A partir de 1950, com o ciclo de exploração das seringueiras; 1979 – garimpo de ouro.	
Carlinda	1994	1982 a 1986 – colonos do sul para projetos agrícolas.	
Nova Bandeirantes	1991	Primeiros movimentos de colonização a partir de 1980.	
Novo Mundo	1995	Povoamento pelo garimpo a partir de 1979-1980. A partir da década de 1980 chegam os colonos.	
Paranaíta	1986	O núcleo da colonização iniciou em 1979.	

Quadro 8 - Programas de ocupação da Amazônia Legal e a criação dos municípios do Portal da Amazônia. Baseado em FERREIRA, 2001; BROWDER e GODFREY, 2006.

Como já mencionado anteriormente, uma característica comum a maioria dos municípios do TPA foram os garimpos, que atraíram nova leva de migrantes (nesse caso muitos vieram da região Nordeste, de Estados como Maranhão e Ceará), que se fixaram nos municípios para a exploração mineral. Com a decadência desta atividade, alguns dos migrantes voltaram para sua região de origem, outros continuaram no local,

mas buscaram atividades diferentes, como a agricultura. Por outro lado, houve também quem fosse para a região para o trabalho com a agricultura e deixou a atividade para se dedicar ao garimpo.

Na região norte de Mato Grosso, a ocorrência dos garimpos ocasionou uma crise social e ambiental, levando à desestruturação de muitas famílias de colonos. Estas já se encontravam fragilizadas por estarem distante do seu local de origem e com dificuldades para adaptar suas práticas em uma região de ecologia muito diferente da que eles estavam acostumados. Após o fechamento da maioria dos garimpos, que duraram de 1979 a 1989, a população precisou recriar a sua forma de produção, já que em muitos casos não era mais viável retornar aos locais de origem (SABOURIN; RODRIGUES, 2009).

Apenas nos anos de 1999 e 2000, principalmente quando o termo sustentabilidade começou a fazer parte dos discursos políticos e de organismos da sociedade civil, que as novas articulações sociais puderam ganhar novo impulso. O discurso e a prática da agroecologia, da agricultura orgânica, e da certificação, começam a ser “abraçados” por algumas cooperativas e ONGs ligadas à agricultura familiar (SABOURIN; RODRIGUES, 2009). Nesse mesmo período as primeiras ONGs começam a se instalar no município de Alta Floresta, bem como as duas principais cooperativas da região foram inauguradas no município de Terra Nova do Norte.

A área onde hoje se encontra o TPA iniciou sua abertura com o loteamento de algumas parcelas pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso – CODEMAT, que foram vendidas para empresas privadas de colonização (ABREU, 2001). A Figura 7a retrata o começo da construção do município de Alta Floresta, em 1979, cuja obra foi responsabilidade da Colonizadora Integração, Desenvolvimento e Colonização (INDECO Ltda).



Figura 7a - Início da construção do município de Alta Floresta. Fonte: INDECO – Integração, Desenvolvimento e Colonização. Disponível em: www.colonizadoraindeco.com.br. Acesso em 01 nov. 2011.

A área que corresponde hoje a Alta Floresta foi colocada à venda pelo governo de Mato Grosso, em 1970, totalizando 2 milhões de hectares, sendo que a INDECO adquiriu um lote de 400 mil hectares para iniciar sua obra (DUARTE, 2008). Na imagem se observa o corte na floresta e a clareira formada para instalar as primeiras ocupações.

Uma imagem recente do município (de 2013), apresentada da Figura 7b, retrata o seu crescimento e o município já estabelecido na região, reforçando os argumentos de Bertha Becker que o povoamento consolidado parece ser mais adequado, na atualidade, para se referir a estes municípios. Por outro lado, a imagem leva a refletir também que, de alguma maneira, muitos migrantes que chegaram nas décadas de formação do município acabaram por se fixar na região e procurar buscar em outras atividades, não só na agricultura, sua sobrevivência.



Figura 7b - Imagem atual do município de Alta Floresta. Fonte: Prefeitura Municipal de Alta Floresta. Disponível em www.altafloresta.mt.gov.br/galeria Acesso em agosto de 2013.

Um exemplo da motivação que levou as pessoas a buscar construir suas vidas e sua história na região é observado nos depoimentos dos sete entrevistados nessa pesquisa, apresentados a seguir. Quatro entrevistados afirmaram mudar para a região em busca de novas oportunidades, como mostram os depoimentos abaixo.

Em busca de novas oportunidades. (Cooperagrepa – 2)

Em busca de novas oportunidades, além de acompanhar meus familiares. (Coopernova)

Buscar oportunidade de trabalho. (SF/IAV)

[...] para Alta Floresta pelo motivo de trabalho. (IF)

Os demais entrevistados já foram para a região com um propósito de trabalho mais acertado, conforme mostram os depoimentos a seguir.

Vim para atuar como Professor da Educação Básica. (Cooperagrepa – 1)

Implantar projeto de controle biológico de pragas de plantas (cigarrinhas das pastagens). (FUNAM)

Com exceção do entrevistado pertencente à PJR, todos os outros cinco entrevistados nasceram em cidades da Região Sul: Aberlardo Luz (Santa Catarina); Mandaguassú (Paraná); Icaraima (Paraná); Londrina (Paraná); Xaxim (Santa Catarina); e um dos entrevistados nasceu em Pirpirituba, no Estado da Paraíba. O maior tempo no TPA, de acordo com os entrevistados, é de 27 anos morando na região; os outros entrevistados vivem há 26, 21, 18, 14 e 12 anos na região. Alguns deles moraram em outros municípios de Mato Grosso, antes de se instalarem nos municípios que residem no momento da entrevista. Esse dado revela que os entrevistados vivem na região há mais de 10 anos, o que pode mostrar que as oportunidades foram encontradas e que uma história de vida pode ser construída.

Embora os motivos iniciais para a abertura dos municípios do norte de Mato Grosso tenham origem em projetos nacionais para a ocupação da fronteira norte do país, muitas pessoas que se estabeleceram aí foram buscando as oportunidades a medida que conheciam e desbravavam a região, a medida que se familiarizavam com outra cultura e outra ecologia, as novidades que se apresentavam.

Retomando as ideias de Hassan Zaoual, os novos moradores, de maneira geral, parecem ter construído os seus sítios de pertencimento na região, se situando no local e aproveitando das oportunidades oferecidas, bem como se adaptando na realidade que se apresentava, construindo sua história de vida de acordo com os valores e normas encontradas no seu contexto local.

Dessa forma, a construção do comportamento desse *Homo situs* parece ser pautada nas suas interações simbólicas e práticas com o seu meio e com a sua dinâmica, cujas ações são incorporadas e tornam-se parte de suas relações com o espaço vivido (ZAOUAL, 2006). A compreensão de que a formação de uma população está vinculada a sua história de vida, às motivações pessoais e coletivas ajuda na construção de um programa de desenvolvimento mais adequado com a realidade de

uma região. Esse seria um dos motivos para que um desenho de programa governamental seja adaptado para a realidade de cada território onde será aplicado.

Na história dos municípios do norte de Mato Grosso, entretanto, existem muitos relatos de retorno dos migrantes para os estados de origem (principalmente Paraná), ou seu deslocamento para outro município criado pelas colonizadoras, por conta da falta de apoio e infraestrutura para os “novos” moradores. As várias cidades que se formaram nesse contexto se constituíram em verdadeiros feudos no norte de Mato Grosso (OLIVEIRA, 1987 *apud* ABREU, 2001).

Nesse contexto inicial é fato que o Estado se manteve distante ou mesmo omissivo quanto ao processo de regularização da situação desses migrantes e da sua estrutura fundiária. A fronteira agrícola parece chegar com mais força na década de 1990, principalmente com a introdução da cultura da soja em alguns municípios do TPA, o incentivo à monocultura e à agricultura mecanizada, neste cenário de mosaicos ambientais e de heterogeneidade de atores sociais.

A situação tensa que foi sendo criada no norte de Mato Grosso, contextualiza a história e criação dos municípios que hoje compõem o território Portal da Amazônia. A abertura de rodovias, em especial, trouxe uma série de atores que só aumentaram a tensão social e ambiental nessa região. A disputa pela posse da terra e pelos recursos que ali poderiam ser explorados atrai grileiros e outros “empresários e advogados” que tomam posse de áreas de floresta, e fraudam documentos de propriedade de terra.

Em outros casos, a posse da terra acontece com o aval dos governos locais. No Pará, por exemplo, a transferência de terras públicas para particulares desde a crise da borracha, no início da década de 1990, é possibilitada por leis estaduais, que permitem a compra de terras devolutas do estado, tornando-se a base da constituição de oligarquias fundiárias na região (IPAM/MMA, 2006).

No Mato Grosso, o histórico da situação fundiária teve como contexto o modelo econômico implantado desde a década de 1950 e reforçado pelo Governo militar nos anos seguintes, que se apoiou na aliança do Estado nacional com o capital privado nacional e internacional, privilegiando o interesse dos grandes monopólios industriais

(ABREU, 2001). Assim, os espaços de floresta nativa, onde em muitas áreas viviam populações indígenas, foram tomados pelas empresas colonizadoras, com o apoio do Estado, culminando na expulsão conflituosa de diversas etnias e na transformação definitiva da paisagem matogrossense. Outra consequência desse modelo de colonização foi a reorganização da agricultura e das atividades agrícolas dos colonos, que se subordina à indústria e afeta decisivamente o cotidiano e as práticas dos atores envolvidos (ABREU, 2001).

Com a inexistência de mercado fundiário, a invasão e apropriação da terra, ou por empresas colonizadoras ou por empresários, latifundiários e políticos ligados à grilagem da terra garantia a sua posse (IPAM/MMA, 2006). Tal fato reflete a realidade fundiária atual da região do TPA, cuja estrutura agrária está caracterizada pela concentração de terras, mesmo diante dos projetos de assentamentos implantados, o que representa um importante limitante para a distribuição de renda e para o desenvolvimento sustentável (PTDRS – Portal da Amazônia, 2010).

6.3 ÁREAS PROTEGIDAS

Em relação às atividades antrópicas que ocorrem no TPA, a Figura 4 descreve as seguintes atividades para os municípios do território: agropecuária, culturas cíclicas, pecuária (pastagens), vegetação secundária com e sem palmeiras e massas de água. A parte da agropecuária envolve tanto a prática da agricultura quanto da pecuária, que podem ser alternadas em um determinado terreno. As práticas agrícolas podem ser de agricultura cíclica, como soja, trigo, arroz, feijão, e cana-de-açúcar, e as culturas permanentes podem ser de café, laranja e cacau (IBGE, 2012). Na Figura 8 estão indicadas as porcentagens de áreas antrópicas e de ecossistemas florestais de cada município do TPA.

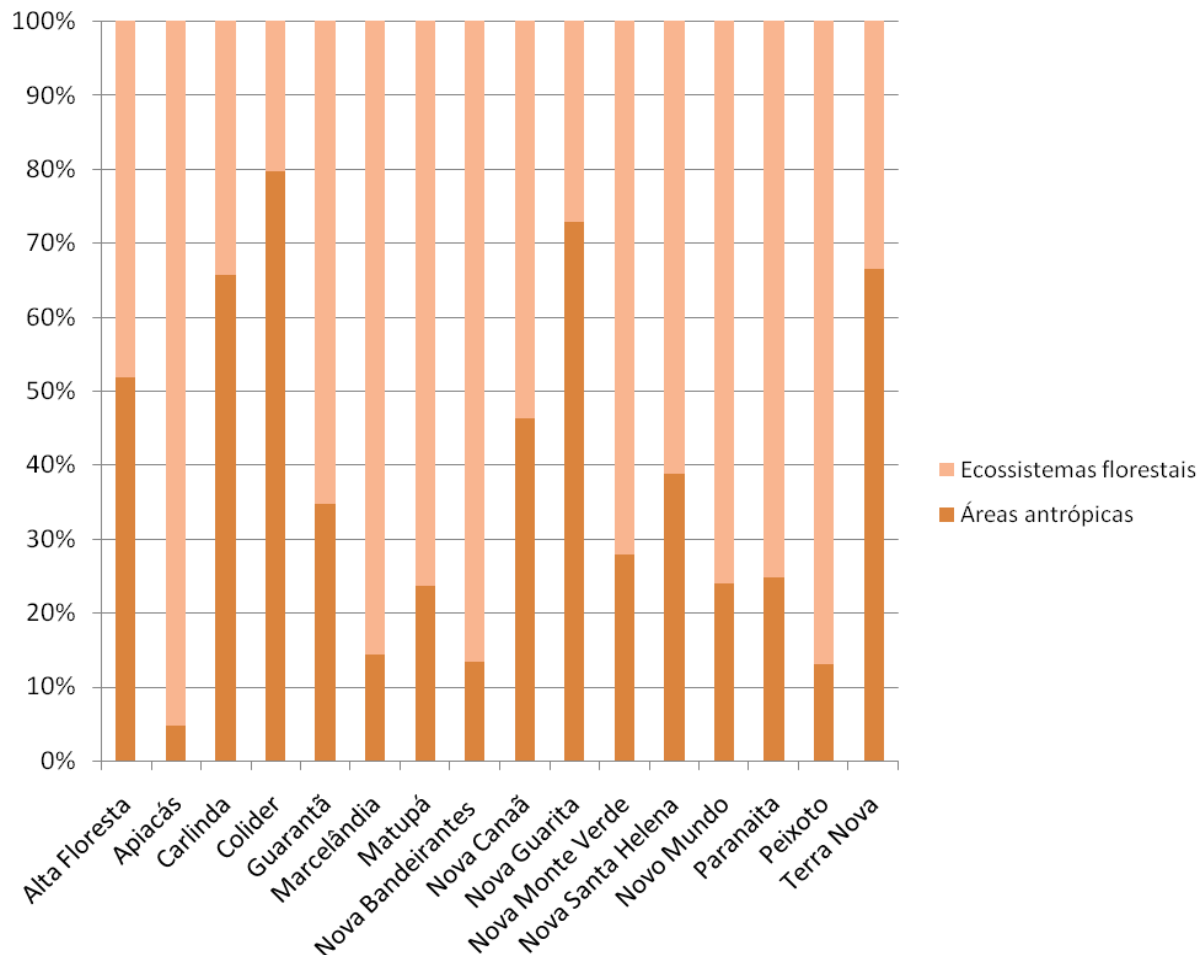


Figura 8 - Gráfico das áreas ocupadas com ecossistemas florestais e atividades antrópicas, em porcentagem, para cada município do Território Portal da Amazônia.

O município de Colíder apresenta a maior porcentagem de área ocupada por atividades antrópicas (79,7%), e o município de Apiacás apresenta a maior área ocupada por ecossistemas florestais (95,31%). Os valores de áreas antrópicas para Nova Guarita e Terra Nova são altos também, em relação aos outros municípios (72,83% e 66,41%, respectivamente).

Peixoto de Azevedo apresenta uma boa parte de sua área municipal ocupada por ecossistemas florestais, representando 86,95% de seu território, bem como Nova Bandeirante, que apresenta 86,66% de sua área municipal ocupada com ecossistemas florestais. Já Alta Floresta apresenta 51,8% do seu território ocupado com atividades

antrópicas, e 48,2% de ecossistemas florestais. Tais resultados indicam que alguns municípios conseguem manter uma porcentagem significativa de seus territórios com os ecossistemas florestais conservados, enquanto outros, como Colíder e Terra Nova, têm boa parte de sua área ocupada com atividades antrópicas.

Embora exista a urgência em conservar a região e os seus recursos, na prática observa-se uma lentidão nos processos de demarcação de áreas protegidas, e escassas iniciativas de conservação e proteção ambientais. Além disso, o programa Territórios da Cidadania, analisado nessa pesquisa, apesar de ter como principal diretriz de suas ações o desenvolvimento sustentável, em nenhum momento menciona a importância biológica da região e tampouco considera esse fato como uma maneira de direcionar a produtividade da área rural, aproveitando os recursos locais para explorá-los de forma sustentável.

Observou-se que de todos os nove ministérios que fazem parceria com o PTC, foi com o MMA que o PTC firmou uma parceria de mais resultados por conta do programa GESTAR. O programa atuou por três anos no TPA (de 2005 a 2008), e obteve um resultado mais concreto com o município de Carlinda, que envolveu quatro comunidades para implementar um dos objetivos do GESTAR, que é o Desenvolvimento do Associativismo e Cooperativismo, nesse caso com a criação do Programa Piloto Bacia Leiteira.

Esse é um resultado importante do ponto de vista social e de mobilização dos moradores para atuar em comum num projeto que os beneficie e que possa trazer algumas vantagens indiretas para a conservação das áreas de vegetação natural, por diminuir os impactos da produção, incentivando uma prática menos impactante, ligada à criação de gado para a produção leiteira. O programa também organizou um importante banco de dados de informações socioambientais coletadas nos municípios que compõem o TPA (GESTAR, 2008).

Embora o GESTAR seja um programa do MMA, ele não traz nenhuma referência aos programas de conservação do Ministério, como o PRONABIO, acima mencionado. Dessa maneira, a parte de criação de unidades de conservação e as ações para conscientização da população para a conservação, ou mesmo ações mais

efetivas de fiscalização, ficam fora dos âmbitos dos programas aqui citados (PTC e GESTAR).

Como mencionado anteriormente, todo o território do TPA encontra-se na região de máxima prioridade para a conservação. O PRONABIO (MMA) denominou essa macrorregião de Baixo Xingu/Tapajós/Madeira, uma subdivisão das regiões da Amazônia Legal prioritárias para a conservação. As unidades de conservação encontradas nos municípios do Portal da Amazônia estão relacionadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Unidades de conservação e os municípios do Território Portal da Amazônia onde ocorrem.

Unidades de Conservação Municipais				
Município	Tipo de UC	Nome	Área	Bioma
Marcelândia	PI	Parque Natural Municipal Luis Pereira Filho	30 ha	Cerrado
Total no Estado	35 UCs municipais			
Área total no estado	507.750, 35 ha			
Unidades de Conservação Estaduais				
Município do TPA	Tipo de UC	Nome da UC	Área	Bioma
Alta Floresta e Novo Mundo	PI	Parque Estadual do Cristalino	66.900 ha	Amazônia
Novo Mundo	PI	Parque Estadual do Cristalino II	118.000 ha	Amazônia
Novo Mundo	PI	Reserva Particular do Parque Natural Cristalino III	1.617,70 ha	Amazônia
Novo Mundo	PI	Reserva Particular do Parque Natural Cristalino I	2.445,33 ha	Amazônia
Apiacás	PI	Reserva Ecológica de Apiacás	100.000 ha	Amazônia
Total no Estado	45 UCs estaduais			
Área total no Estado	2.186.801,99 há			
Unidades de Conservação Nacionais				
Município do TPA	Tipo de UC	Nome	Área	Bioma
Apiacás, Nova Bandeirantes e Cotriguaçu (não faz parte do TPA)	PI	Parque Nacional do Juruena	1.175.258,53 ha (MT); 1.957.000,00 (MT e AM)	Amazônia
Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPNs)				
Município do TPA	Tipo de UC	Nome	Área	Bioma
Apiacás	US	Reserva Ecológica Verde Amazônia	10.650,67 ha	Amazônia
	US	Reserva Ecológica América Amazônia	4.942,75	Amazônia
Nova Canaã	US	Reserva Ecológica José Gimenes Soares	200 ha	Amazônia
	US	Reserva Ecológica Lourdes Felix Soares	800 ha	Amazônia
Alta Floresta	US	Lodge Cristalino	670 ha	Amazônia
Total no estado	23 RPPNs			
Área total no estado	2.028.557,85 ha			

Fonte: Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso - SEMA. Disponível em:

www.sema.mt.gov.br Acesso em 25 de maio de 2013. Categorias de Unidades de Conservação - UC de acordo com o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação, 2001): PI – Proteção Integral; US – Uso Sustentável; RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Apenas 11% do território é protegido em UCs, concentradas em duas unidades: o PE do Cristalino (Novo Mundo e Alta Floresta), e o PN do Juruena (Apiacás e Nova Bandeirantes), somando cerca de 12,5 mil km². Em Apiacás, o PN Juruena somado à área da TI Kayabi, fazem com que 71% do município esteja em área protegida. As TIs somam 13,7km², e abrangem áreas de cinco municípios. Peixoto de Azevedo possui 43% de sua superfície ocupada por TIs (BERNASCONI et al., 2009).

A distribuição da fauna no território constitui um indicador do nível de riqueza e do grau de importância de cada área para a conservação da biodiversidade. O Parque Estadual Cristalino e Parque Nacional do Juruena fazem parte do corredor ecológico apontado como principal zona de endemismo na Amazônia Meridional e reconhecido como prioritária para conservação da biodiversidade na Amazônia (BERNASCONI et al., 2009).

A região do baixo Rio Cristalino é importante pela grande diversidade de aves da área. O norte de mato grosso é apontado como alto grau de endemismo de aves, sendo que a composição da avifauna do PN do Tapajós tem grande similaridade com a do Rio Cristalino. Grande parte do TPA compõe uma região considerada de extrema importância para a conservação de Biota Aquática – as cabeceiras do Teles Pires – Juruena, com principal recomendação de criação de UCs, manejo e inventário biológico. Uma grande área entre as cabeceiras dos Rios Tapajós e Xingu, na região do Cristalino, é considerada como de extrema importância para a conservação de mamíferos e de répteis pelo Ministério do Meio Ambiente (BERNASCONI et al., 2009).

Além das unidades de conservação listadas acima, alguns municípios do Portal da Amazônia apresentam parte de suas áreas inseridas em Terras Indígenas. Embora a efetiva colonização do território onde hoje se encontra o Estado de Mato Grosso só tenha se iniciado 219 anos após a chegada dos primeiros portugueses no Brasil, o encontro entre os estrangeiros e os moradores nativos sempre foi permeado de violência e degradação dos indígenas para a exploração e fixação dos estrangeiros em suas terras (FERREIRA, 2001).

Os povos indígenas mato-grossenses se caracterizavam por baixa densidade demográfica, embora sejam descritas diversas etnias para a região, e atualmente existem etnias de quatro troncos linguísticos falados e mais línguas isoladas no Estado (FERREIRA, 2001). Ferreira descreve que existem no Mato Grosso onze línguas do tronco tupi: *apiaká, tapirapé, kamayurá, zoró, kayabí, auetí, mundurukú, juruna, arára, itogapúk* e *cinta-larga*; nove línguas e dialetos do grupo macro-gê: *mentuktíre, kren-aka-rôre, txukarramãe, suyá, xavante, karajá, bororo, umutína* e *rikbaktsa*; cinco pertencentes ao tronco linguístico arwák: *paresi, salumã, wawrá, mehináku* e *yawalapiti*; alguns troncos linguísticos ainda não denominados: *bakarí, nahukuá, matipúhu, kalapálo, txikão, mambikwárado norte, mambikwára do sul* e *sabanê*; além de duas línguas isoladas: *trumái* e *iránxe* (FERREIRA, 2001, p. 148).

Mesmo apresentando a diversidade étnica descrita acima, os povos indígenas do Mato Grosso foram prejudicados nos contatos com a sociedade industrial, como em outras regiões do país, ficando submetidos à escravidão, sofrimentos, doenças, processos de transmigração forçada, onde muitas vezes parte do povo foi arrancada do habitat para compor vida junto com outra etnia, a centenas de quilômetros de distância, como ocorreu com parte do povo paresi, arrancado da região dos rios Ferrugem e Macaco, estes tributários da Bacia Amazônica, para comporem vida com o povo barbado, na região dos rios Paraguai e Bugres, tributários do Prata (FERREIRA, 2001, p. 150).

Um exemplo da omissão dos órgãos federais em relação aos povos indígenas é relatado por Ferreira, quando em 1987 a FUNAI assinou cerca de 20 contratos com empresas tradicionais do setor madeireiro, em nome dos povos indígenas, autorizando a exploração madeireira em áreas indígenas, principalmente o mogno. O autor denuncia que os contratos, além de ilegais, não envolviam pagamentos monetários, mas o ressarcimento, através de serviços de infraestrutura como a construção de estradas, pontes, barracões, etc., como se os madeireiros não tivessem de viabilizar o escoamento de seus produtos; além de prometer a aquisição de veículos automotores para os indígenas, num claro aliciamento da sua opinião indígena (FERREIRA, 2001, p. 150).

Outro fato que prejudicou as populações indígenas, descrito por Ferreira, foi o avanço das frentes colonizadoras no Mato Grosso, que ocasionou uma conformação impactual complexa nos aspectos culturais, políticos, e socioeconômicos, com repercussões intrincadas e pouco conhecidas sobre o meio ambiente (FERREIRA, 2001, p. 152), como ocorreu na área indígena Zoró. Esta área foi cortada por uma estrada destinada ao acesso a companhias colonizadoras com autorização da FUNAI, em fins da década de 1970, resultando na invasão de mais de 2 mil colonos, chegando a ser fundada a vila “Paraíso da Serra” no seio da terra indígena (FERREIRA, 2001, p. 155).

Ferreira descreve a construção de rodovias que cortou terras indígenas ocasionando prejuízos irreversíveis em povos como os Apiaká-kayabi, os Cinta-larga, e a BR-163, cuja obra de construção ocasionou a transferência do povo indígena Paraná ou Krên-aka-rorê para o Parque Indígena do Xingu, em 1947. Já a exploração madeireira, segundo o autor, afetou os seguintes povos indígenas do Mato Grosso: Apiaká-kayabi, Cinta-larga, Manairusu, Nhambikwará e Zoró.

Os exemplos citados dos números de etnias afetadas pelas ações antrópicas refletem como programas governamentais, agindo com o aval dos órgãos públicos responsáveis pelos povos indígenas, trouxe imensos prejuízos para eles, que representam uma riqueza cultural étnica de valor incalculável para o estado e para o país. No momento, os povos indígenas do Mato Grosso são “protegidos” por terras indígenas, que, pelo menos legalmente, garantem a reprodução de suas práticas e de sua cultura. Além disso, são as terras indígenas que garantem a proteção das florestas no Estado de Mato Grosso juntamente com as áreas de proteção ambiental.

Na Tabela 5 estão listadas as terras indígenas do Território Portal da Amazônia, os municípios onde ocorrem e os povos indígenas que abrigam. Pode se observar que os municípios com mais área florestal apresentados no gráfico da Figura 8 são os que possuem parte de suas áreas protegidas pelas terras indígenas, como nos municípios de Apicás, Matupá, Marcelândia, Peixoto de Azevedo, e Garantã do Norte.

Tabela 5 - Terras indígenas nos municípios do Território Portal da Amazônia (TPA).

Terra indígena	Área (hectares)	Etnia (s)	População	Municípios do TPA	Situação jurídico fundiária
CAPOTO/ JARINA	634.915,2256	Kaiapó (Txukahamãe – Mentuktire)	364	Marcelândia, Peixoto de Azevedo e São José do Xingu	Homologada e Regularizada - 1987
KAYABI	1.408.000	Kayabi-Apiacás	Não informada	Apiacás	Identificada e Delimitada – 2000
MENKRAGNOTI	4.914.254,8206	Kayapó (Menkragnoti, Kaiapó Me, Ngra, Mrari)	498	Matupá e Peixoto de Azevedo	Demarcada - 1993
PARANÁ	484.000	Paraná (Krên-akarorê)	164	Guarantã, Matupá e Altamira (Pará)	Identificada - 1996
PARQUE NACIONAL DO XINGU	2.642.003,9374	Aweti, Jurúna, Kaiapó, Mentuktire, Kalapálo, Kamayurá, Kayabi, Kuikuru, Matipú, Nahukwá, Mehinákú, Suyá, Tapayúna, Trumái, Txikão, Waurá, Yawalapití.	3.050	Marcelândia (TPA- MT); São Felix do Araguaia, Paranatinga, Canarana, Querência, Vera (MT e Pará)	Homologada e Regularizada - 1987

FONTE: FERREIRA, João Carlos Vicente. *Mato Grosso e seus municípios*. Cuiabá: Buriti, 2001. 660 p.

Cabe ressaltar que, embora a população indígena constitua um grupo expressivo no Território Portal da Amazônia, representando mais de 17% da população indígena do estado do Mato Grosso, não se observa a participação dos indígenas nas instâncias de deliberação e decisão das políticas públicas como o CEAAF, no caso dos programas da SDT/MDA (GARBIN, 2011).

Embora os programas da SDT/MDA tenham como foco a população rural dos territórios, os povos indígenas deveriam ser estimulados a participar das instâncias de decisão e serem contemplados com os financiamentos oferecidos pelo programa. Apesar dos grupos indígenas viverem nas Terras indígenas, são frequentadores dos centros urbanos e utilizam os seus serviços em seu cotidiano, no caso dos município

de Apicás e dos municípios Peixoto de Azevedo, Matupá, Garantã do Norte e Marcelândia, próximos ao Parque Nacional do Xingu.

De acordo com Garbin, a população indígena representa o grupo de maior interesse para as questões sobre o desenvolvimento no Portal da Amazônia. O autor relata que os indígenas não se sentem representados pela FUNAI, cujo escritório fica no município de Colíder, que parece não conseguir dar assistência adequada para todas as etnias da região, conforme explica o autor:

A criação de um espaço de participação desta população pode ser um passo importante para garantir o acesso às políticas de desenvolvimento, apesar das barreiras culturais e operacionais que possam surgir, como, por exemplo, a diversidade de etnias e a precariedade de comunicação e transporte (GARBIN, 2011, p. 51).

No caso do Território Portal da Amazônia, cuja representatividade indígena é expressiva, os programas de desenvolvimento da SDT/MDA não devem desprezar que a produtividade e a identidade do território envolvem sua diversidade étnica e cultural, que não deveria ser desprezada pelos gestores públicos e pelas ações governamentais.

6.4 AS ATIVIDADES PRODUTIVAS

6.4.1 A Agricultura Familiar

Já no meio rural, a categoria “agricultor familiar” aparece com força principalmente com a Lei nº 11.326 (2006), que define esta categoria social. Neste mesmo ano, o IBGE passa a registrar os dados referentes aos agricultores familiares no país, tendo como base a definição da lei. Esta mesma definição é a utilizada pela SDT/MDA para desenhar seus programas de desenvolvimento para as regiões rurais brasileiras. De acordo com a Lei nº 11.326, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural “aquele que pratica atividades no meio rural”, e que atende aos requisitos prescritos no Artigo 3º citados a seguir:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011).
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família¹⁹.

Na região do TPA, as informações sobre o número de agricultores familiares estão apresentadas na Figura 9. Os municípios de Peixoto de Azevedo e Alta Floresta, seguidos de Paranaíta, Colíder e Guarantã, apresentam o maior número de agricultores familiares; os municípios de Nova Santa Helena, Apiacás e Nova Guarita os menores valores. O total de agricultores familiares para o TPA é de 19.949 agricultores.

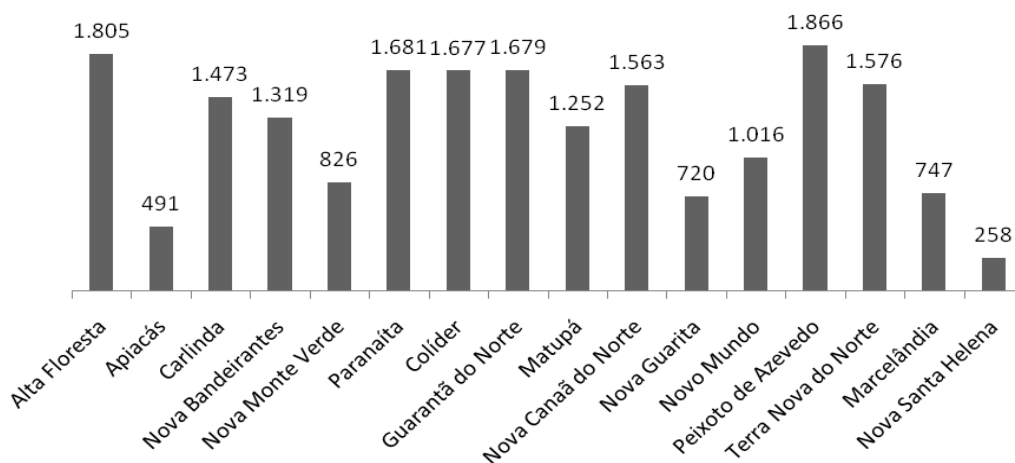


Figura 9 - Número de agricultores familiares em 2006, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Fonte: MDA.

¹⁹ Fonte www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm Acesso em Outubro de 2013.

Ainda com base nos critérios da Lei nº 11.326, as áreas ocupadas pela propriedade considerada da agricultura familiar (menor do que quatro módulos fiscais²⁰) são apresentadas na Figura 10 para os municípios do TPA. Observa-se que em todos os municípios, o número de hectares ocupados pela agricultura não familiar é maior que a área ocupada pela agricultura familiar, refletindo uma estrutura agrária ainda concentrada, como acontece no Brasil de maneira geral (IBGE, 2006).

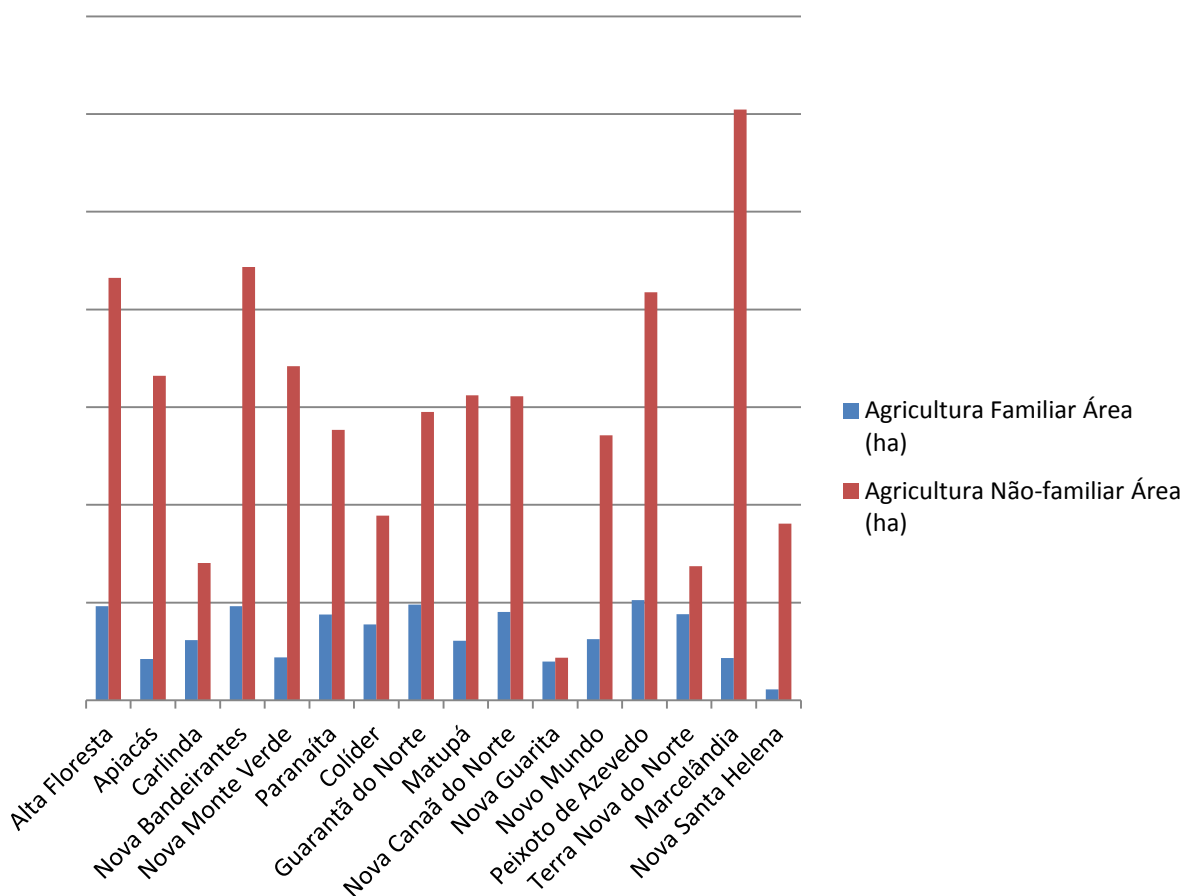


Figura 10 - Área ocupada pelas propriedades da agricultura familiar e não familiar nos municípios do TPA (em hectares). Fonte: Censo da Agricultura Familiar – IBGE, 2006.

²⁰ No estado de Mato Grosso, o módulo fiscal varia de 60 a 100 hectares dependendo de cada município, de acordo com a Instrução Especial/Incrá/nº 20, de 28 de maio de 1980.

Outro critério usado para definir a presença dos agricultores familiares é a contabilização dos estabelecimentos da agricultura familiar, que para serem considerados assim devem se enquadrar os parâmetros da Lei nº 11.326. Caso não se enquadrem, são considerados como “não familiares”. O IBGE ressalta que entre esses estabelecimentos, encontram-se os pequenos e médios agricultores, mas que não se enquadram na agricultura familiar por conta do limite de área ou de renda; nessa categoria não familiar também se enquadram as terras públicas (IBGE, 2006).

A Figura 11 traz os dados a respeito do número de estabelecimentos da agricultura familiar para os municípios do TPA; nesse caso, o gráfico é inverso ao apresentado na Figura 18: o número de estabelecimentos da agricultura familiar é muito maior do que o número de estabelecimentos “não familiares”, para todos os municípios.

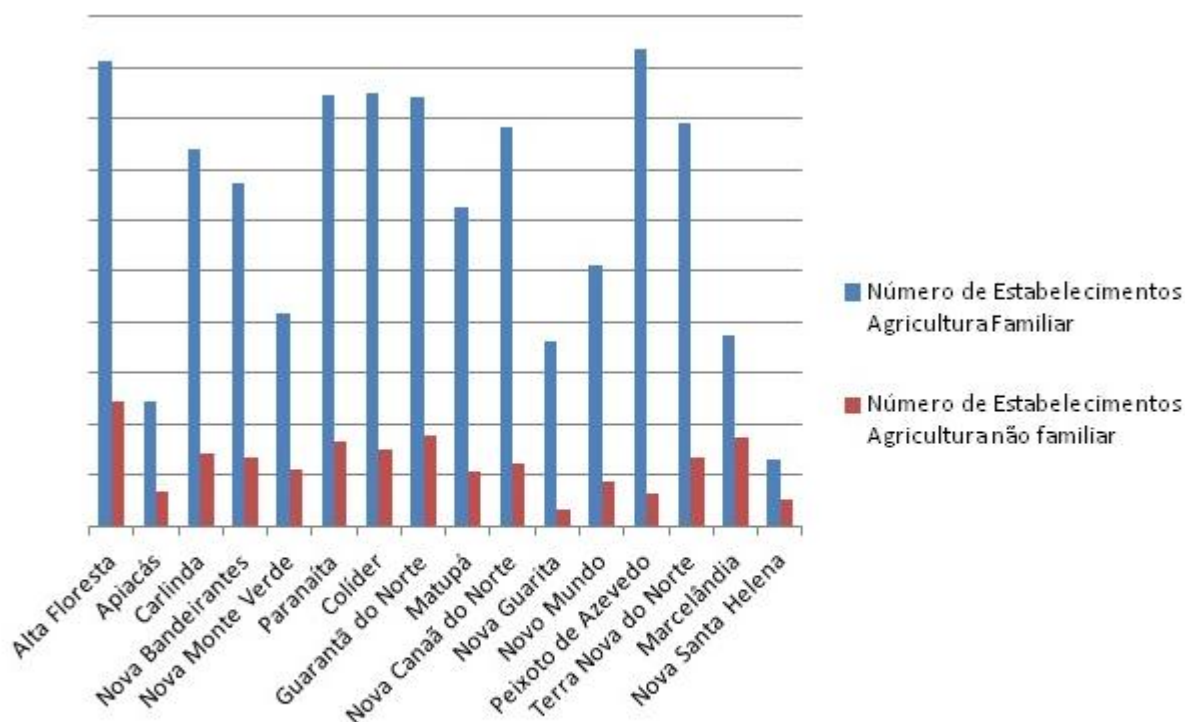
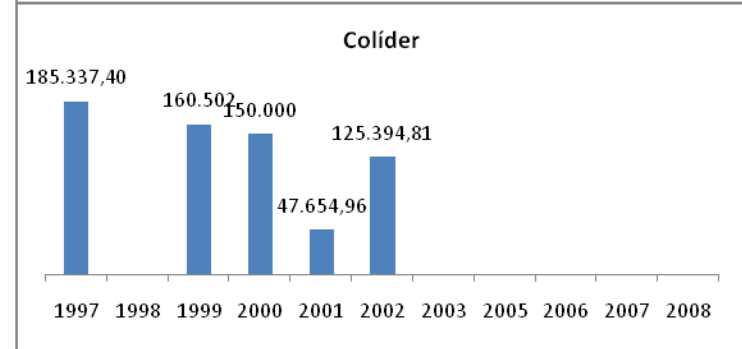
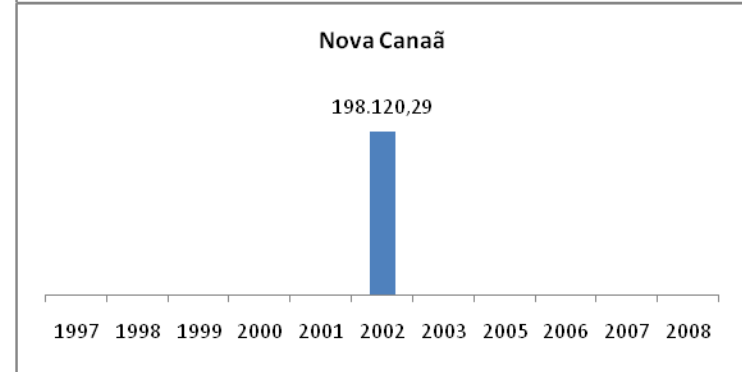
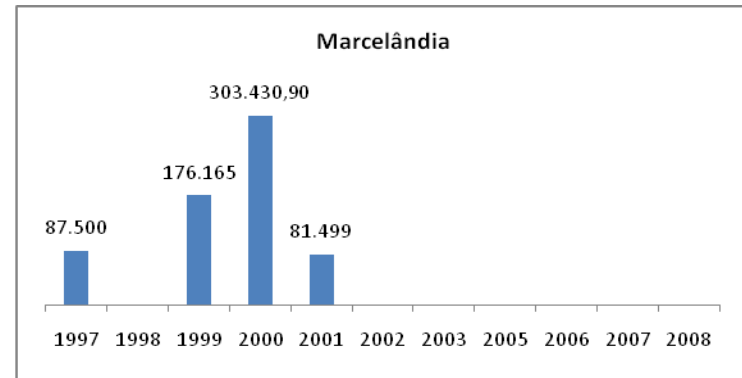
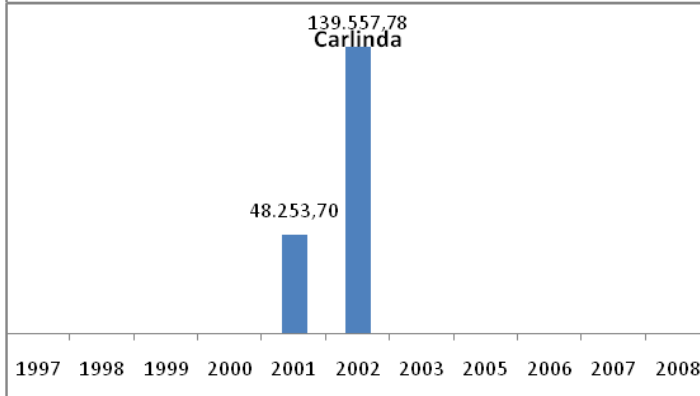
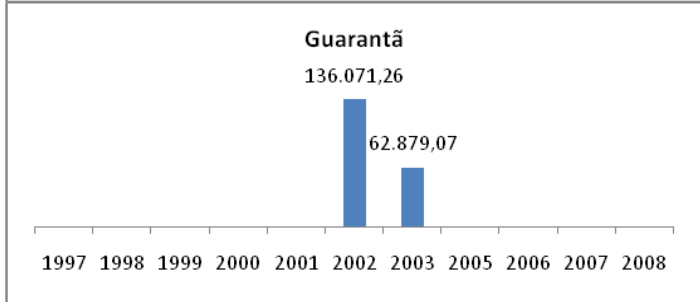
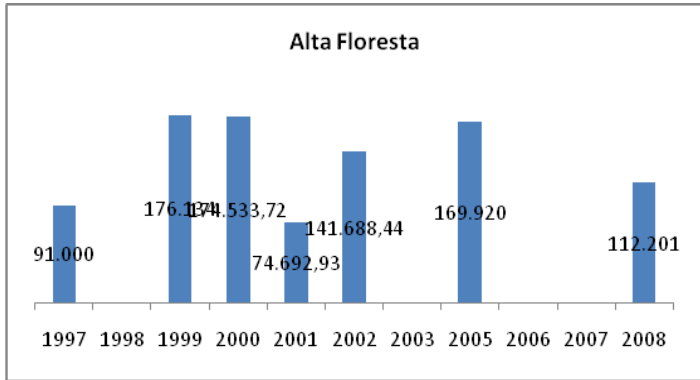


Figura 11 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar nos municípios do TPA. Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2006.

Tais resultados revelam, mais uma vez, a concentração agrária nos municípios do TPA, bem como no estado do Mato Grosso. Embora o número de estabelecimentos da agricultura familiar seja maior do que os estabelecimentos não familiares, a área em hectares que ocupam é menor.

Outro dado que pode contribuir na discussão sobre a concentração agrária no TPA é o acesso ao PRONAF, principal linha de crédito para a agricultura familiar. Nos municípios do TPA o PRONAF começou a ser acessado em 1997 por alguns municípios. Os gráficos apresentados na Figura 12 mostram o valor do PRONAF acessado por cada município do TPA, entre os anos de 1997 a 2008.

Pelo que se pode observar nos gráficos a seguir, o município de Alta Floresta foi o que acessou o PRONAF por mais anos, se destacando ainda, entre os outros municípios, Colíder e Terra Nova, que também tiveram uma quantidade significativa de acesso ao crédito nos anos amostrados, em comparação com os demais municípios que acessaram o recurso. Os municípios de Apiacás, Paranaíta, Nova Bandeirantes, Novo Mundo, Nova Santa Helena e Matupá não acessaram os recursos do PRONAF.



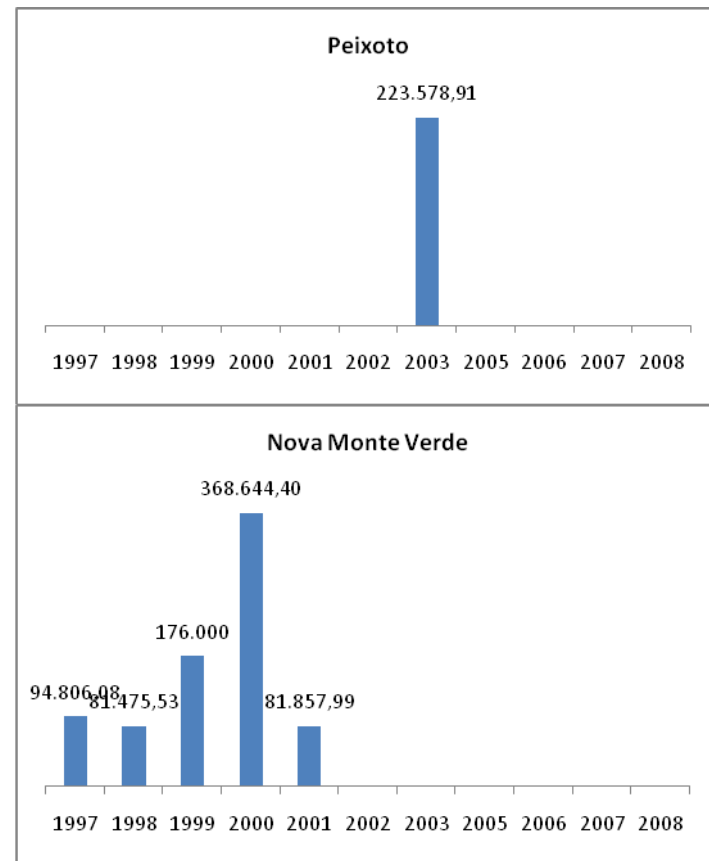
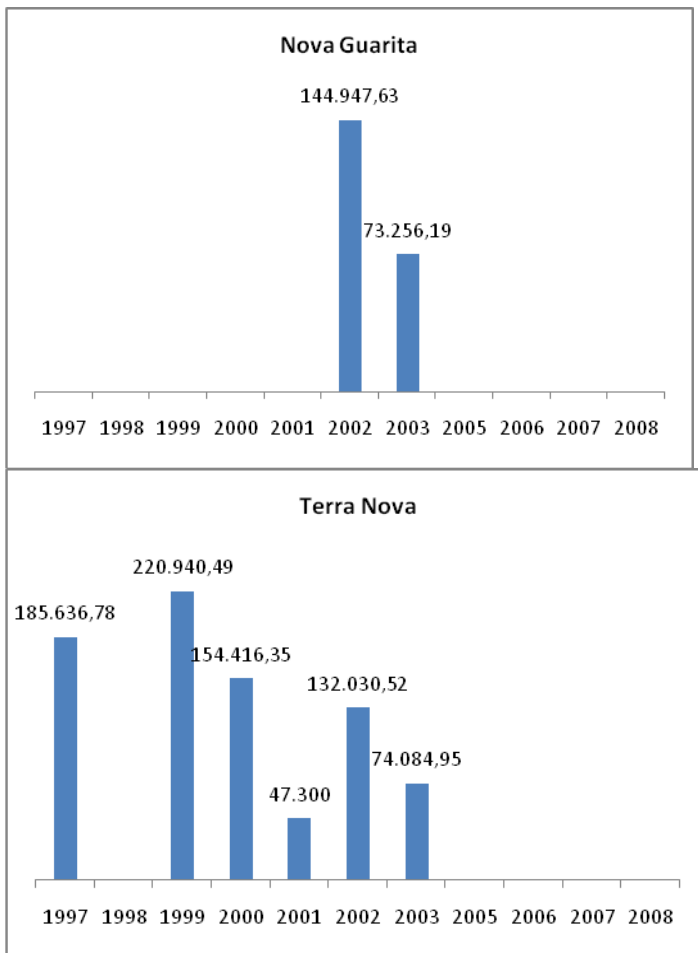


Figura 12 - Investimentos do PRONAF acessados pelos municípios do TPA (em R\$), nos anos de 1997 a 2008. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

Os dados apresentados acima estão resumidos na Figura 13, onde se pode observar os municípios que mais acessaram os recursos do PRONAF entre 1997 e 2008, bem como o número de contratos que cada município obteve, apresentado entre parênteses.

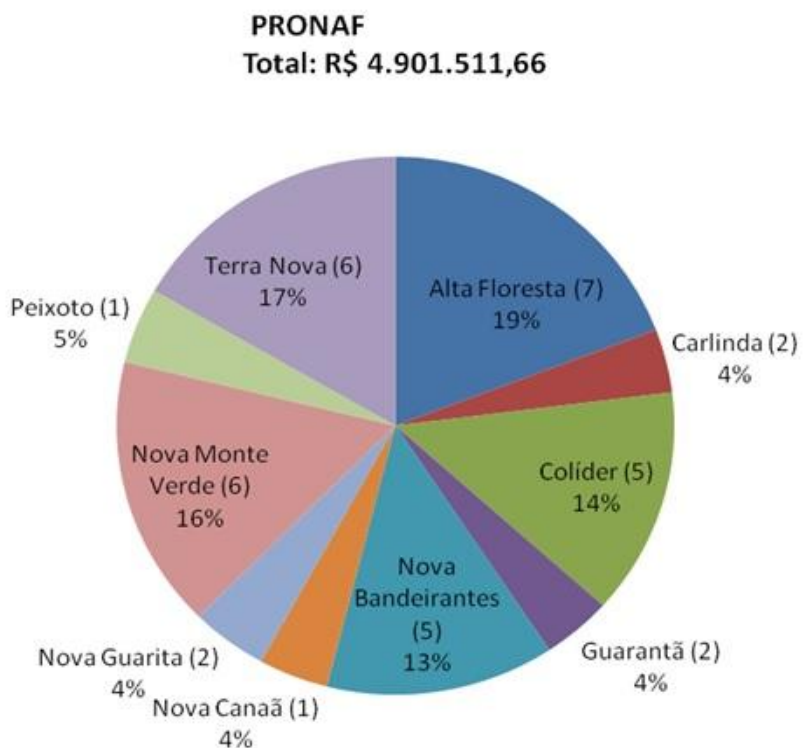
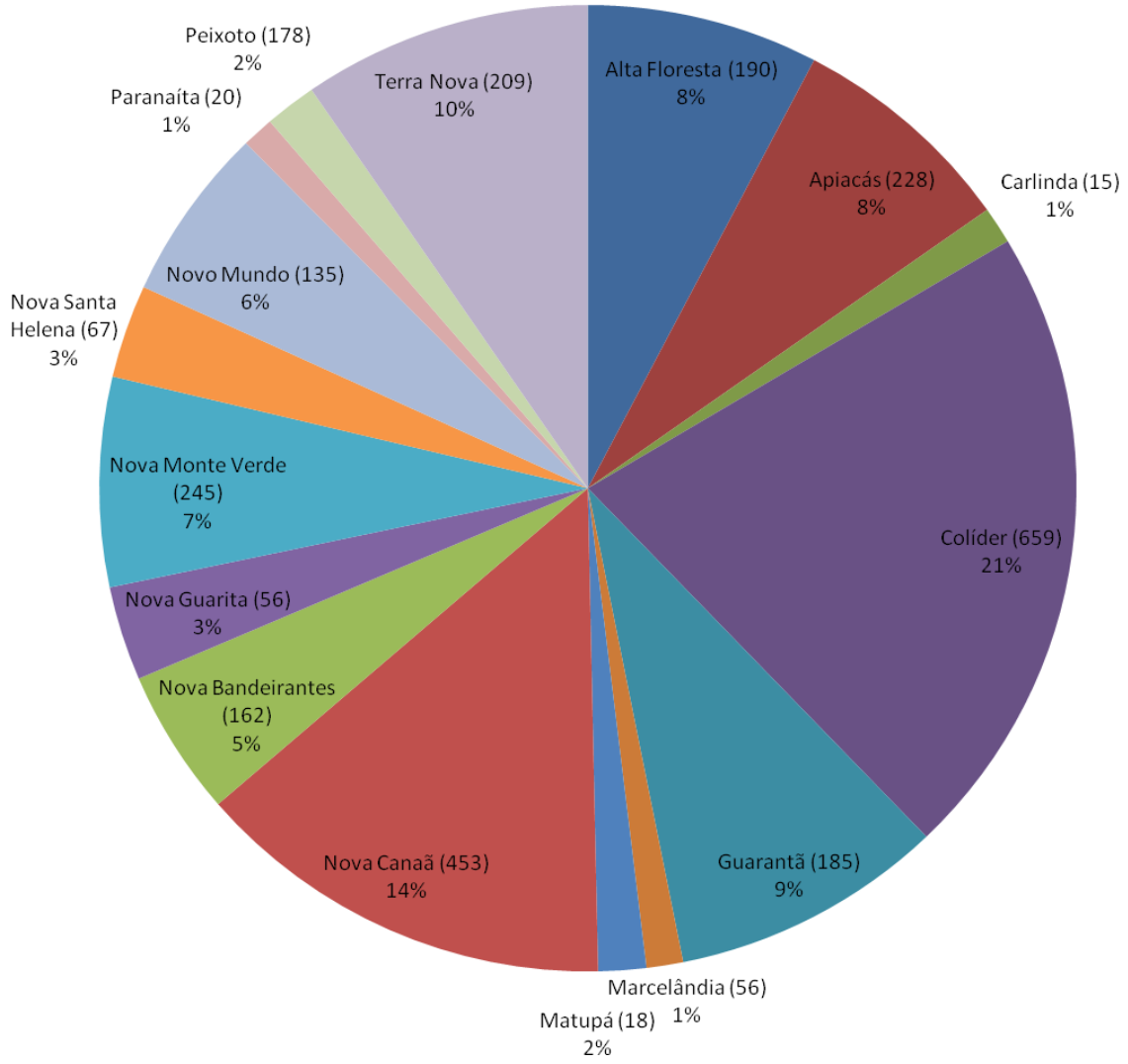


Figura 13 - Investimentos PRONAF nos anos de 1997 a 2008, em porcentagem.

Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

Nos anos amostrados, os municípios de Alta Floresta, Terra Nova e Nova Monte Verde acessaram a maior quantidade dos recursos, em comparação com os outros municípios do TPA que acessaram o PRONAF. O acesso dos municípios nos períodos de 2011-2012 e 2012-2013 e os seus respectivos valores estão apresentados nos dois gráficos da Figura 14.

PRONAF 2011/2012
Total R\$ 90.267.043,24



PRONAF 2012/2013
Total R\$ 52.094.412,81

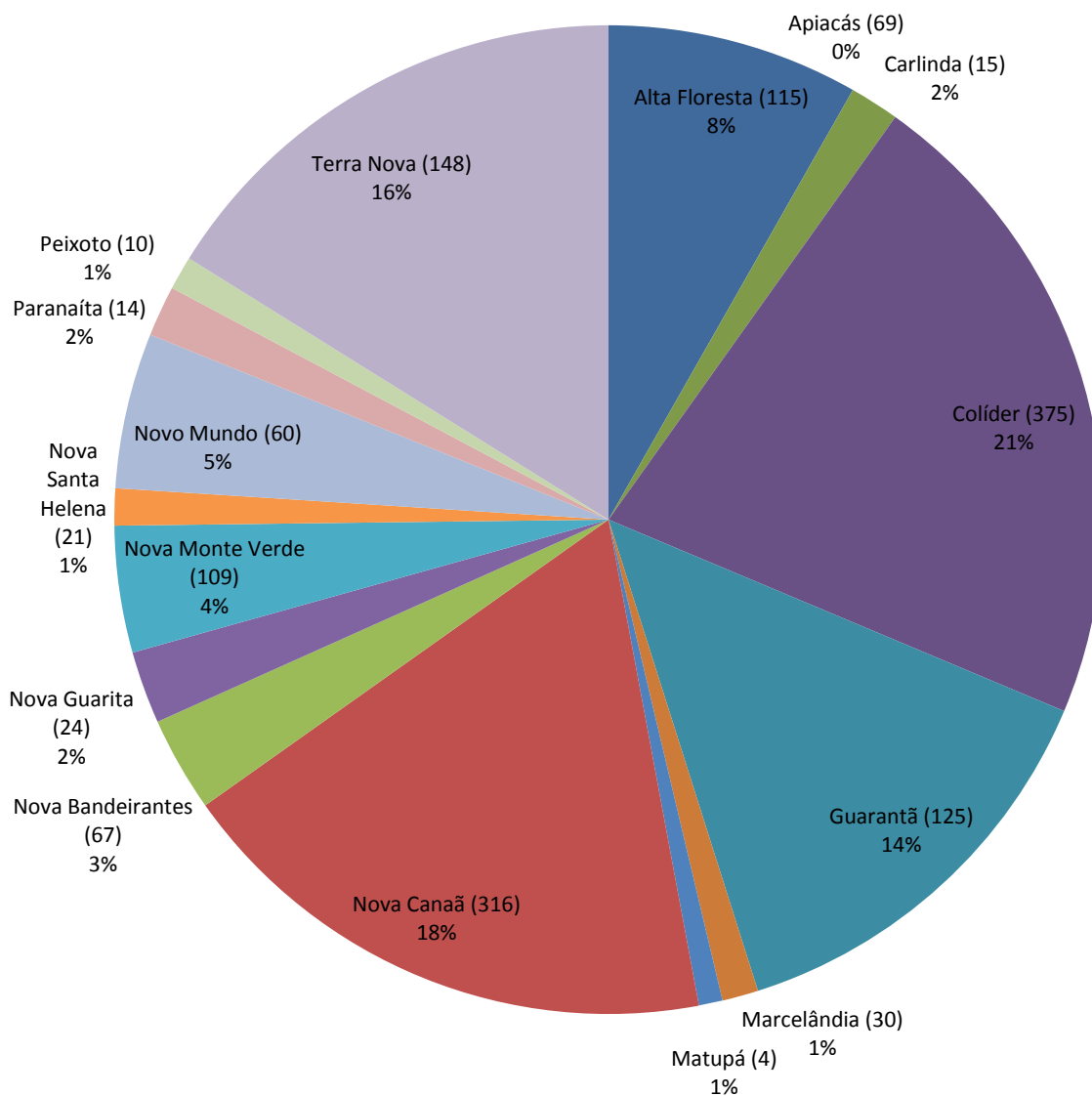


Figura 14 - Acesso ao PRONAF em 2011/2012 e 2012/2013 para os municípios do TPA (em porcentagem). Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

Não foram observados acesso aos recursos do PRONAF nos anos de 2003 a 2009 para os municípios do TPA, na fonte pesquisada (Caixa Econômica Federal). A partir de 2010, o programa Territórios da Cidadania passou por uma reestruturação e ficou pelo menos um ano sem realizar atividades nesta região; os recursos do PRONAF então passaram a ser solicitados pelos municípios novamente em 2011, por meio da Caixa Econômica Federal, como mostram as Figuras acima. As ONGs atuando no setor da agricultura familiar na região, podem ter ajudado os agricultores a acessar o recurso, por conta da promoção de capacitação destes agricultores para que possam solicitar o crédito de maneira adequada, cumprindo os trâmites burocráticos.

6.4.2 Perfil das atividades produtivas

Na história de colonização dos municípios do TPA, o atrativo para os colonos migrarem ao Mato Grosso foi a expectativa de estabelecimento de lavouras de café, principalmente para os paranaenses. Porém, esta lavoura foi o primeiro fracasso das experiências de colonização; a partir daí, novas experiências de cultivos ou o retorno à terra de origem são acontecimentos vivenciados pelos primeiros colonos nos municípios deste território (SELUCHINESK, 2008).

Rosane Seluchinesk relata que o cultivo do café foi lucrativo nas primeiras colheitas, mas com o tempo o plantio não rendia mais o suficiente para sustentar o agricultor; dessa maneira, alguns iriam buscar sua renda nos garimpos (que nos anos 1970 estavam começando a crescer na região). A autora descreve que as empresas colonizadoras buscavam também inserir outros cultivos para que os colonos permanecessem nas propriedades.

Uma das alternativas escolhidas pela colonizadora INDECO, responsável pela criação dos municípios de Alta Floresta, Colíder e Sinop, foi trazer o escritório da CEPLAC – Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira – para o município de Alta Floresta, e iniciar o plantio do cacau. Segundo a pesquisa de Rosane Seluchinesk, junto com o cacau os colonos plantaram também o guaraná, entretanto os

dois cultivos não deram certo pelo pouco lucro e por exigirem um apoio técnico mais especializado, que não era fornecido (SELUCHINESK, 2008).

A pecuária então foi a atividade que substituiu as culturas que não deram certo, e as plantações de café, cacau e guaraná foram queimadas para o plantio de gramíneas e a introdução dos primeiros bovinos. A autora relata essa substituição nos municípios de Alta Floresta e Colíder, que até hoje têm a pecuária como uma das principais atividades produtivas, no lugar da agricultura (SELUCHINESK, 2008).

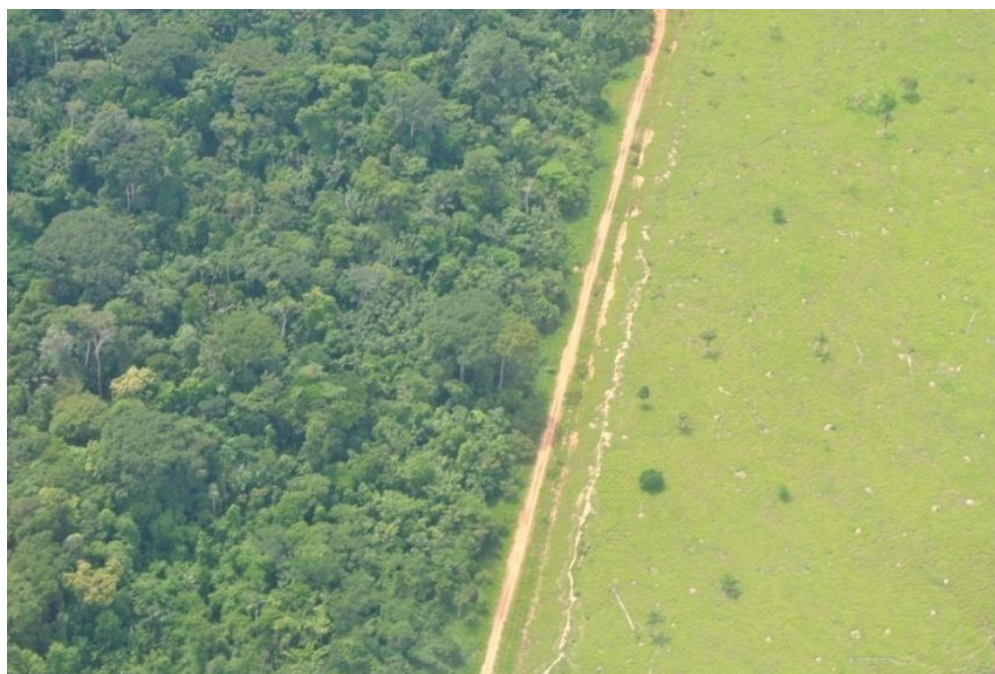
Atualmente, os municípios de Alta Floresta, Guaratã e Colíder respondem por 47% do valor bruto da produção agropecuária do TPA, que corresponde a 4,9% do valor para o estado de Mato Grosso. Estes dados são preocupantes para a agricultura familiar, pois refletem as dificuldades da produção agrícola, relacionadas com a comercialização de produtos, deficiências técnicas de produção e falta de assistência especializada, deixando que atividades produtivas de baixo valor agregado sejam a única opção para o agricultor familiar (OLIVAL, 2005).

Dados de 1996 descritos por Olival mostram que grande parte das áreas municipais era destinada às pastagens, e outra parte das áreas destinadas às culturas temporárias (OLIVAL, 2005). Entretanto, os dados de 2010 de vegetação (apresentados na Figura 4), mostram outra realidade. Uma grande parte da área dos municípios é usada para as culturas cíclicas ou temporárias (arroz, feijão, milho, algodão, soja). Outra parte da terra é usada para pecuária (pastagens), principalmente gado de leite, e outra área para agropecuária (alternando atividades agrícolas e com a pecuária).

Conforme descrito por Emilio Moran, nos sistemas de fronteira agrícola, as famílias estão na direção de fazendas contíguas, geralmente com mistura de usos da terra, incluindo: culturas anuais, como milho; culturas perenes, como café e cacau; pastagem para criação de gado; florestas primárias e secundárias, o que pode ser observado no mapa da Figura 4 (MORAN, 2010, p. 141).

Em Alta Floresta, por exemplo, a pecuária é uma das principais atividades econômicas, atividade que ganhou força em alguns municípios e parece ter substituído o modelo extrativista que dominou durante a primeira década de povoamento pelas

colonizadoras (SABOURIN; RODRIGUES, 2009). As imagens das Figuras 15a e 15b mostram as áreas de pastagens contrastando com áreas de floresta densa neste município.



Figuras 15a e 15b - Fotografias aéreas de Alta Floresta, mostrando o rebanho bovino na borda da mata nativa (Fotografias da autora, dezembro de 2011).

As atividades antrópicas de cada município são representadas na Figura 16 a seguir. Os municípios de Colíder, Nova Guarita e Terra Nova possuem a maior parte de seus territórios ocupados pelas atividades, principalmente de culturas cíclicas. Apiacás, Nova Bandeirantes, Marcelândia, Nova Monte Verde e Peixoto de Azevedo apresentam as menores áreas usadas por atividades antrópicas, sendo que na maior parte desses municípios a pecuária é a atividade que se destaca. Essa atividade pode indicar a principal fonte de renda das pequenas propriedades, que é a pecuária para o gado leiteiro, uma alternativa comum nos assentamentos dos agricultores familiares.

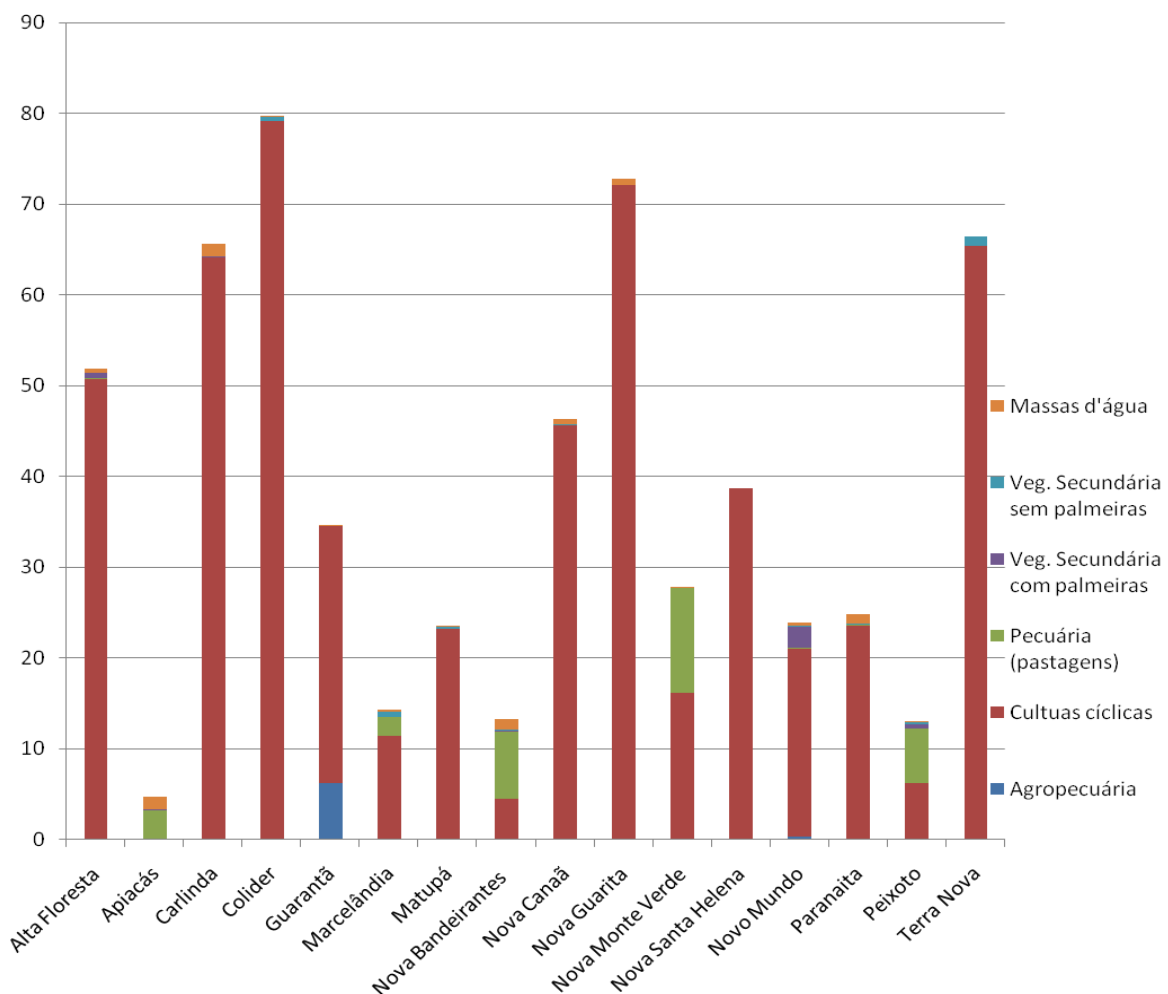


Figura 16 - Gráfico das áreas usadas por atividades antrópicas nos municípios do TPA, em porcentagem, baseado nos dados do mapa de vegetação (Figura 4).

A atividade agropecuária familiar e empresarial é um dos fatores mais marcantes de ocupação territorial do TPA. Esta aconteceu intensamente em apenas três décadas, e trouxe como consequências conflitos socioambientais, problemas de regularização fundiária, desmatamentos e degradação da paisagem natural, gerando a necessidade de convergência numa pauta de desenvolvimento sustentável (BERNASCONI et al., 2009).

Aqui neste trabalho são discutidas duas atividades agropecuárias que ocorrem nos municípios do TPA: a pecuária, pela sua importância econômica para a região; e a cultura da soja, devido a seu aumento significativo nos últimos anos nos municípios. Nas áreas rurais, a pecuária é uma atividade econômica em crescimento, duplicando entre 2000 e 2006, chegando a apresentar em 2006 mais de 4,6 milhões de cabeças de gado (IBGE - Censo Agropecuário, 2006; BERNASCONI et al., 2009).

Dois municípios se destacam nesse processo: Novo Mundo e Nova Bandeirantes. Os municípios de Apiacás, Nova Monte Verde, Paranaíta e Peixoto de Azevedo apresentaram maior taxa de crescimento médio anual em relação ao rebanho bovino durante o período de 2000 a 2006; entretanto Alta Floresta é o município com maior número de cabeças de gado, com mais de 730 mil cabeças (BERNASCONI et al., 2009). Na Figura 17 está apresentado o crescimento do rebanho bovino no TPA, e também no Estado do Mato Grosso.

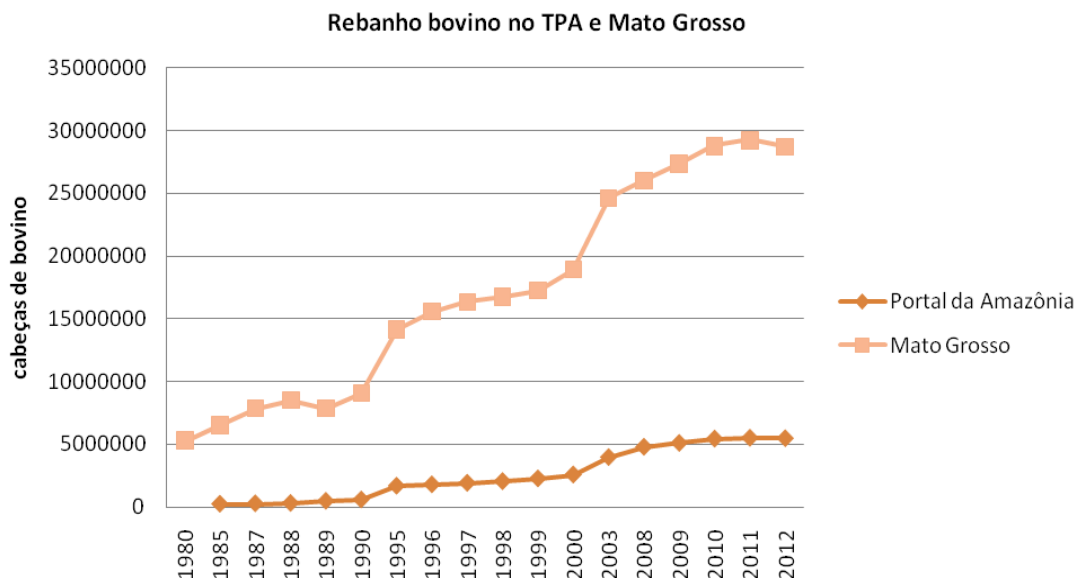


Figura 17 - Rebanho bovino encontrado nos municípios do Território Portal da Amazônia e em Mato Grosso, de 1980 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

Os municípios do TPA acompanharam o crescimento do rebanho bovino que aconteceu no estado de Mato Grosso. Os estímulos à produção agropecuária, desde a década de 1970, proporcionaram este aumento (AZEVEDO, 2009), tanto no estado quanto o aumento nacional na criação bovina (ANDRADE, 2007). O crescimento do rebanho bovino no TPA indica sua forte influência sobre as taxas de desmatamento na região (BERNASCONI et al., 2009). Na Figura 18 são apresentados os valores de rebanho bovino para cada município do TPA.

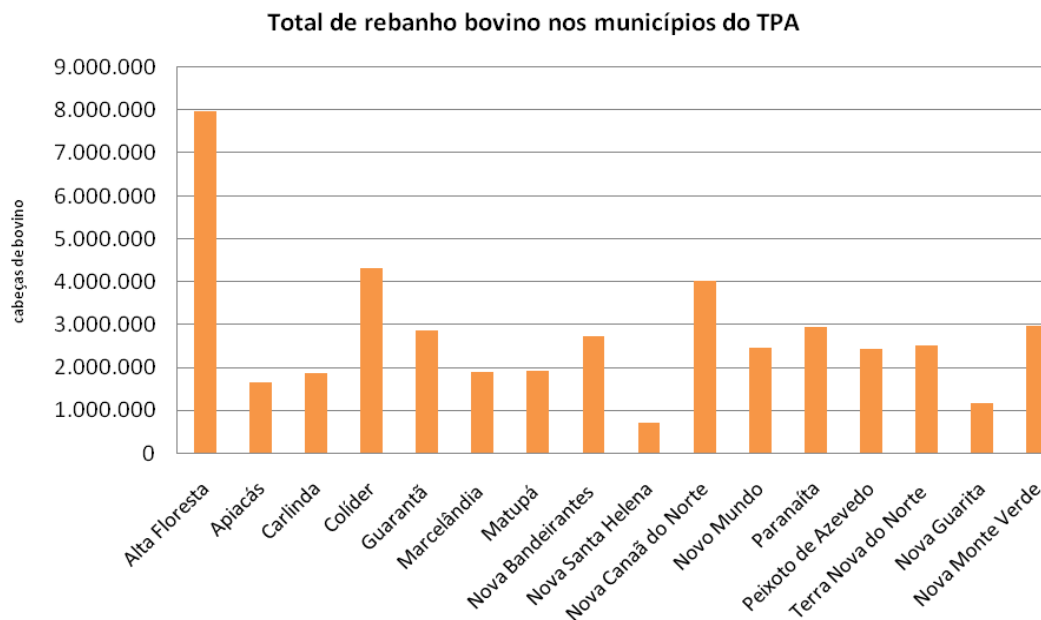


Figura 18 - Total do rebanho bovino encontrado nos municípios do Território Portal da Amazônia no período de 1980 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

A criação bovina é encontrada nos 16 municípios do TPA. Os municípios de Alta Floresta, Colíder e Nova Canaã apresentam o maior número de cabeças de gado, e Nova Santa Helena apresenta o menor número. Andrade (2007) discute que a microrregião ocupada pelos municípios de Colíder, Peixoto de Azevedo e Guarantã se posiciona na segunda colocação em efetivo bovino para o estado de Mato Grosso; enquanto que a microrregião ocupada por Alta Floresta, Paranaíta e Apiacás, está em quinto lugar neste ranking estadual.

Tais dados confirmam a importância desta atividade econômica principalmente para Alta Floresta e Colíder, mas é importante ressaltar que a criação de bovinos para a pecuária leiteira está presente com maior frequência na agricultura familiar, enquanto que a pecuária de corte está mais presente na agricultura patronal, conforme relata Andrade (2007).

O autor discute que tal realidade se baseia no fato do rebanho bovino para o corte apresentar maior rentabilidade em propriedades com área acima de 100 hectares, o que muitas vezes não é a realidade fundiária do produtor familiar, que, portanto, opta

pelo gado leiteiro. Entretanto, o autor ressalta que na região do Portal, muitos sistemas, sejam familiares ou patronais, são na verdade mistos (ANDRADE, 2007).

A agricultura, por outro lado, acompanhou o complexo agroindustrial iniciado em nível nacional, na década de 1990, cujas características mais presentes são a dependência de insumos químicos e mecânicos de origem industrial (GRAZIANO DA SILVA, 1996). De acordo com Azevedo e Pasquis (2009), a produção da soja no Mato Grosso marcou essa fase da agricultura, crescendo fortemente no século XXI no estado. Os valores do PIB do estado vêm crescendo acima da média nacional, o que reflete os dados apresentados por aqueles autores. O aumento do PIB acompanha as taxas de desmatamento, onde Mato Grosso destaca-se como o estado que mais desmata a Amazônia Legal. Nas Figuras 19a e 19b são apresentadas a produção de soja no TPA e em Mato Grosso.

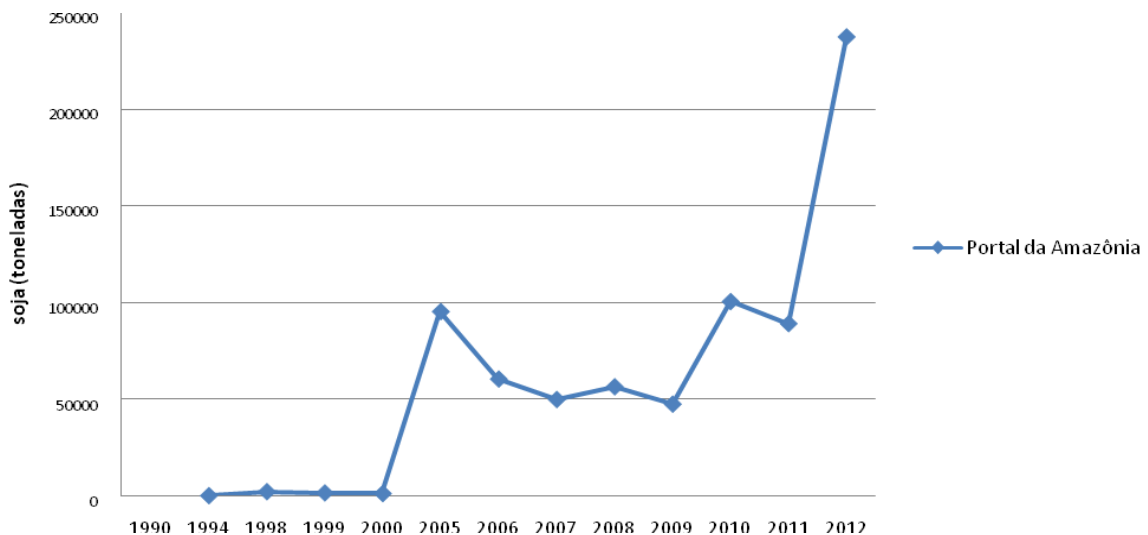


Figura 19a - Produção de grãos de soja (toneladas) no TPA, no período de 1994 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

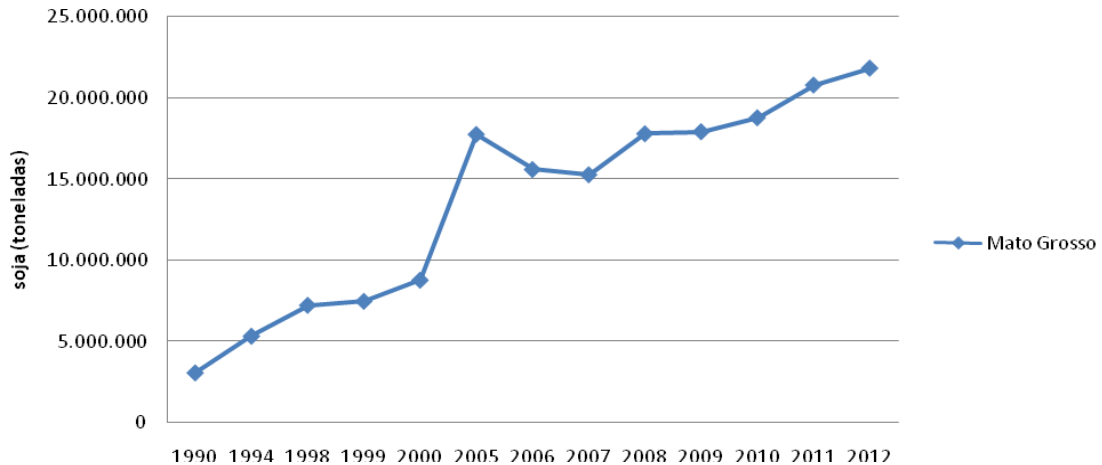


Figura 19b - Produção de grãos de soja (toneladas) em Mato Grosso, no período de 1990 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

Conforme aconteceu com o rebanho bovino, a cultura da soja foi aumentando no TPA ao longo das décadas de 1990 a 2000, acompanhando os valores encontrados para o estado (Figuras 13a e 13b). De acordo com Azevedo (2009), a década de 1980 trouxe para Mato Grosso a agricultura mecanizada de larga escala, com destaque para a soja. Segundo a autora, esta cultura teve sua área de plantio ampliada em 10 anos (1976 a 1986), totalizando 254,8% de crescimento no período (AZEVEDO, 2009). Isto foi percebido no TPA, onde os cultivos de soja começam a aparecer em Colíder no ano de 1994 (com a produção de 120 toneladas neste ano). Em 1991, Terra Nova apresentou 18 toneladas de produção de grãos de soja, que reapareceu com mais força a partir de 1998 (IBGE, Pesquisa Pecuária Municipal). A produção de grãos de soja nos municípios do TPA está apresentada na Figura 20.

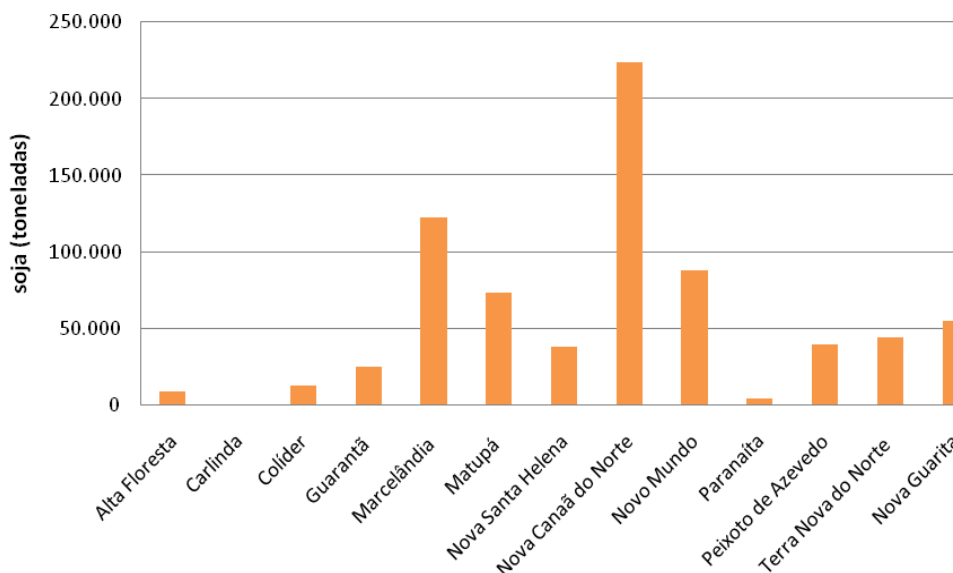


Figura 20 - Produção de grãos de soja (toneladas) nos municípios do TPA, no período de 1990 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

O município de Nova Canaã apresenta a maior produção de soja no período analisado (1990 a 2012), produzindo 224.076 toneladas de grãos. Em Marcelândia, a produção também é a segunda maior, com 122.424 toneladas de grãos de soja nos anos pesquisados. Os municípios de Novo Mundo e Matupá apresentaram valores expressivos nesta produção, com 88.433 e 73.992 toneladas de grãos respectivamente. Somente em três municípios do TPA não há a produção de soja: Apicás, Nova Bandeirantes e Nova Monte Verde.

Embora os valores desta produção sejam expressivos no TPA, não foram encontradas na bibliografia consultada sobre a região muitas referências sobre os impactos sociais, econômicos ou ambientais desta produção no território (OLIVAL, 2005; ANDRADE, 2007; BERNASCONI et al., 2009; SABOURIN; RODRIGUES, 2009; GARBIN, 2011). No entanto, sabe-se que um dos objetivos do Plano Plurianual de 2005 do Governo Federal, foi de ampliar a área cultivada com a cultura da soja no sistema de plantio direto, para o Estado de Mato Grosso, investimento no valor de R\$ 4.656.425,00 reais, que no TPA ficou na coordenação da EMPAER e do INDEA (OLIVAL, 2005). Nas Figuras 21a e 21b pode ser observado como se deu o aumento de área plantada para a

soja no TPA e no estado de Mato Grosso, respectivamente, demonstrando os resultados de investimentos na agricultura para a soja nestas regiões, no período de 1990 a 2012.

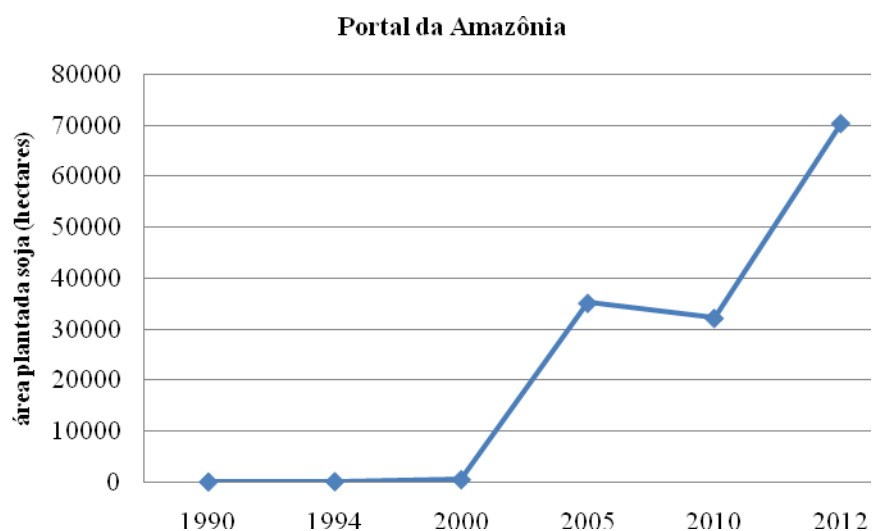


Figura 21a - Área plantada de soja (em hectares) no Território Portal da Amazônia, no período de 1990 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

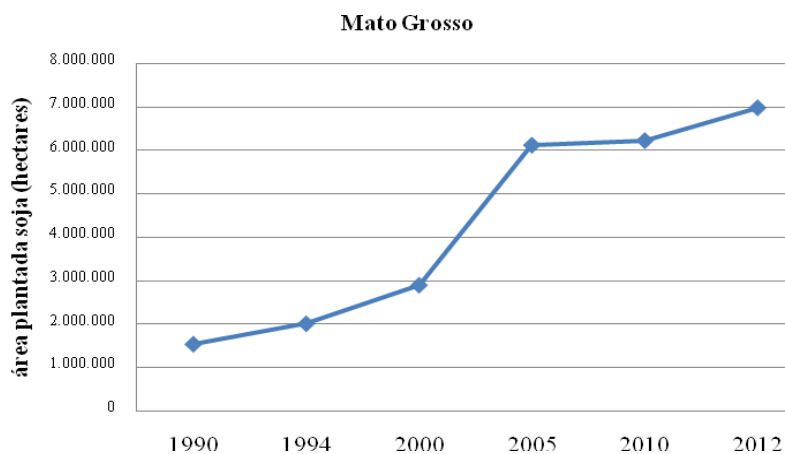


Figura 21b - Área plantada de soja (em hectares) em Mato Grosso, no período de 1990 a 2012. Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal.

Observa-se, nas Figuras acima, que nos anos de 1990 e 1994 a área cultivada de soja no TPA foi inexpressiva, mas que a partir de 2005, ano de implementação do PPA, esses valores aumentam significativamente; e o crescimento das áreas plantadas com a soja no TPA acompanha o ocorrido para o estado de Mato Grosso. Em 2005, são destacados os municípios de Nova Guarita, com 6mil ha plantados; Novo Mundo (com 5.427 ha) e Matupá (4.632 ha plantados). Em 2010, o município de Nova Canaã apresentou o maior número de hectares plantados, totalizando 15 mil hectares de soja; os outros municípios também tiveram aumento de hectares plantados de soja neste ano (IBGE, 2006, 2010). Em 2012, Nova Canaã e Marcelândia tiveram mais hectares plantados de soja dentre os municípios do TPA. Pode se observar que os municípios de Nova Monte Verde, Apiacás, e Nova Bandeirantes não possuem a cultura da soja.

Os dados sobre a produção agropecuária no TPA, percebe-se que a atividade pecuária ainda é predominante nos seus municípios (ANDRADE, 2007), embora a produção de soja tenha aumentado em quase todos eles. Os municípios de Alta Floresta, Colíder e Garantã ainda respondem por mais de 50% da renda do território, e são considerados os polos desta região (ANDRADE, 2007).

Embora as atividades agropecuárias no TPA sejam as que identificam seus municípios, e por isso são foco de políticas públicas governamentais, a participação das atividades de serviço (não ligadas ao agrário) contribui com o maior valor para o PIB da região, mais do que o PIB para a produção agropecuária (AMM, 2012). Tanto que os municípios de Alta Floresta, Colíder, Garantã, Marcelândia, Matupá, Nova Guarita, Peixoto de Azevedo e Terra Nova apresentam o PIB maior para os serviços do que para a agropecuária. Na Figura 22 são apresentados os valores de PIB para 2009, nas regiões do Portal da Amazônia e do Vale do Teles Pires, que compreendem os 16 municípios do TPA.

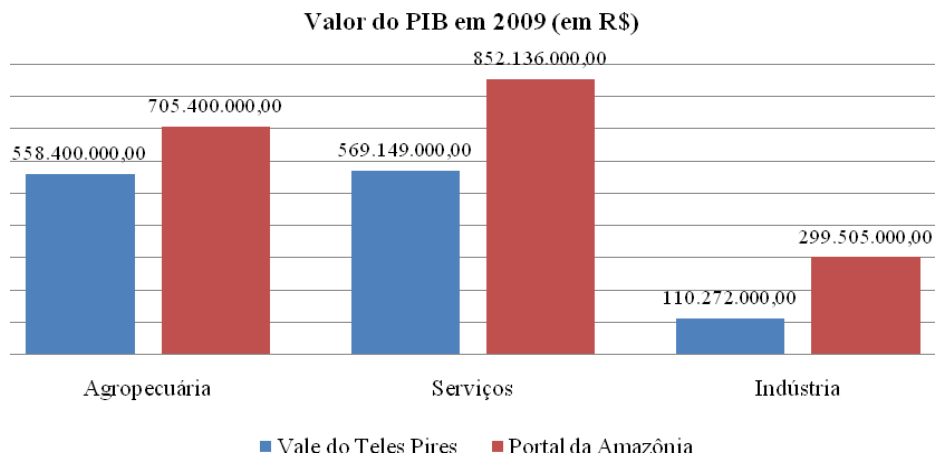


Figura 22 - Valores do PIB para os setores de Agropecuária, Serviços e Indústria, em R\$, no ano de 2009, nos municípios do TPA²¹. Fonte: Associação Mato-Grossense dos Municípios (Indicadores das Desigualdades Socioeconômicas de Mato Grosso, 2012). Disponível em www.amm.org.br. Acessado em Fevereiro de 2014.

Os valores do PIB indicam que o setor de serviços é mais expressivo economicamente nos municípios do TPA do que o setor agropecuário. Para um programa que propõe o desenvolvimento territorial, como é o caso do programa governamental analisado nesta pesquisa, é contraditório que o foco seja no setor agrícola, especificamente nos agricultores familiares. Diante dos dados apresentados acima, percebe-se que outros setores, que não somente o agrário, têm destaque na economia do território, inclusive são setores em que os agricultores familiares também estão inseridos. Dentre os setores de serviços que mais se destacam nos municípios do TPA estão os empreendimentos voltados para a indústria, beneficiamento e comercialização de madeira; para materiais de construção (principalmente laminados e esquadrias); comércio em geral; fábricas de cerâmica; serrarias e fábricas de móveis (SEMA-MT, 2006).

Desta forma, o programa apresenta uma brecha que faz diferença no território em questão: os poucos incentivos em outros setores da economia, o que traz como

²¹ A região do Portal da Amazônia corresponde aos municípios de Colíder, Guarantã, Marcelândia, Matupá, Nova Canaã, Nova Guarita, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto e Terra Nova; a região do Vale do Teles Pires corresponde aos municípios de Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Nova Bandeirantes, Nova Monte Verde e Paranaíta.

consequência resultados não satisfatórios para o desenvolvimento e para a aplicação dos investimentos públicos nesta região. No caso do TPA, as áreas de ação do programa governamental precisariam ser revistas.

Um exemplo de um tipo de atividade produtiva é a extração de produtos não florestais das matas nativas que ocorre em Alta Floresta. Neste município, a coleta de castanha-do-brasil é uma atividade produtiva recente que movimenta três cooperativas de agroindústria no município, empregando cerca de 60 funcionários para coleta e beneficiamento da castanha.

Geralmente, a coleta das castanhas é realizada em fazendas no entorno do município. Na cooperativa visitada nesta pesquisa, a CECAB-Castanhaf, as castanhas são coletadas em sete fazendas da região²². Nestas fazendas, alguns “castanhais” (os locais onde existe maior concentração de árvores da castanha-do-brasil) são cultivados, e outros são naturais. A cooperativa produz diversos derivados da castanha, como castanhas temperadas, adoçadas, farinhas de castanha e geleias. Dois exemplos de produtos podem ser vistos na Figura 23.

²² Na entrevista feita com o diretor da cooperativa, foram citadas as seguintes fazendas: Fazenda Caiabi; Fazenda Miltonho Paulista (*onde tem um “castanhal” nativo*); Fazenda da CEPLAC; Fazenda Jequitibá (com o “castanhal” cultivado, a fazenda é de produção de castanha e de gado); Fazenda Pacotão; Fazenda Zé Carlos; e Fazenda Agrocondor (“*uma reserva de castanhal*”).



Figura 23 - Produtos do beneficiamento da castanha-do-brasil pela CECAB, castanha com chocolate (à esquerda) e a castanha-do-brasil natural (à direita da fotografia).

O nome do território Portal da Amazônia é um dos atrativos que agrega valor a este produto. Segundo o dirigente da cooperativa, seus produtos são vendidos para outros estados como Pará, São Paulo e Rio de Janeiro. Na Figura 24, o detalhe da embalagem do produto com destaque para o nome “Portal da Amazônia”.



Figura 24 - Detalhe que está nas embalagens dos produtos beneficiados pela Castanhaf, indicando o nome do território “Portal da Amazônia” (indicado pela seta branca).

Para o dirigente da CECAB, a exploração da castanha-do-brasil, cuja árvore é encontrada em áreas de floresta nativa na região, poderia beneficiar muitos moradores locais. Segundo o entrevistado, a coleta da castanha não agride o ciclo natural desta espécie, nem o ecossistema local. Além disso, o trabalho poderia ajudar a articular os proprietários das fazendas que disponibilizam suas terras para a coleta da castanha-do-brasil, bem como servir de estímulo para manterem conservadas as áreas de floresta nativa em suas propriedades.

Nos arredores do município de Alta Floresta ainda podem ser vistos alguns castanhais, mas em áreas já bem descaracterizadas, como mostra a Figura 25. A castanheira pode atingir de 30 a 50 metros de altura, destacando-se em áreas mais degradadas. O seu período de floração acontece de setembro a dezembro, e a maturação dos “ouriços” (o fruto que contém as sementes da castanha) acontece de novembro a fevereiro. O ouriço pode pesar 2 kg, e abrigar de 8 a 24 sementes, como mostra a Figura 26.



Figura 25 - Algumas das árvores da castanha-do-brasil encontradas próximas ao centro do município de Alta Floresta (fotografia da autora, dezembro de 2011).



Figura 26 - A flor e o ouriço da castanha-do-brasil (Alta Floresta, dezembro de 2011, fotografia da autora).

Para o dirigente da CECAB, “o forte destas cooperativas (da região) seria a castanha”, pois a região tem a vantagem de oferecer “uma das maiores e mais bonitas castanhas”. Entretanto, a logística de transporte para que os produtos sejam comercializados em outros estados ainda é um problema, de acordo com o entrevistado. Muitas estradas ficam intransitáveis no período das chuvas (dezembro a março), justamente na época que se pode coletar e beneficiar a castanha.

A melhoria das estradas e dos meios de transporte, bem como os incentivos para que os moradores vejam as possibilidades que a região oferece para uma exploração sustentável, que envolva diversos atores, são pontos que podem ser ressaltados e estimulados nos projetos governamentais de desenvolvimento territorial, pois podem contribuir para o fortalecimento social e melhoria das condições de vida.

Diante do exposto até o momento, pode-se considerar que nos municípios do TPA o povoamento se consolidou, e as atividades econômicas tendem a se diversificar cada vez mais, indo além da pecuária e da exploração madeireira, passando para a agricultura orgânica e o beneficiamento de produtos retirados da floresta nativa, como a castanha-do-brasil, o cupuaçu, o guaraná e o cacau nativo. Estes produtos já são

explorados por algumas cooperativas da região e garantem uma renda adicional às famílias de agricultores familiares.

Numa outra perspectiva, duas cooperativas no TPA se destacam também, a COOPERNOVA e a COOPERAGREPA. Sabourin e Rodrigues (2009) discutem a importância da COOPERAGREPA para a valorização dos produtos da agricultura familiar. Esta cooperativa, em especial, desenvolveu ações com o apoio do Programa Vida Rural Sustentável (VRS), do SEBRAE. De acordo com os autores, este programa é um dos responsáveis pela definição do Portal da Amazônia como território rural.

A COOPERNOVA conta com quatro fábricas para manufaturar os produtos de frutas, leite, ração e sais minerais, movimentando a economia municipal do estado e valorizando os produtos da agricultura familiar. A cooperativa gera aproximadamente 200 empregos, colaborando para impulsionar a economia do município.

Os produtos comercializados pelas cooperativas têm origem na agricultura orgânica e na agroecologia, como, por exemplo, na associação de criação de animais com o plantio de culturas, o que reflete a realidade dos agricultores familiares cooperados, tanto de Terra Nova do Norte como de outros municípios do território. Tal fato reforça o lado ambiental da produção agrícola familiar, “já que em termos de salubridade e de meio ambiente, a agrobiodiversidade é infinitamente superior à especialização; sendo essa uma das principais vantagens competitivas do século XXI” (VEIGA, 2001).

Tais cooperativas podem funcionar como o que Hassan Zaoual chama de “nova economia local”, por incentivarem a pluratividade da agricultura familiar. Com o apoio das cooperativas, os agricultores familiares se instrumentam para adaptar suas práticas e seu saber aos novos cultivos sugeridos. Assim, conseguem manter a sobrevivência das suas famílias, indicando também uma resistência à produtividade e à mecanização do *agribusiness* (VEIGA, 2001). Os agricultores associados à COOPERNOVA, por exemplo, começaram o plantio de frutíferas sem ter experiência, mas com o apoio da cooperativa, assimilaram a prática do negócio agora como fonte de renda.

Os dois exemplos citados acima funcionam como experiências bem sucedidas de cooperativas e de exploração dos recursos de maneira sustentável. Entretanto, a falta de serviços de extensão rural é uma realidade cotidiana para maioria dos pequenos agricultores da região amazônica, assim como a infraestrutura precária e o acesso limitado ao crédito e à tecnologia (MORAN, 2010, p. 165).

6.5 CONSOLIDAÇÃO DA POPULAÇÃO DO TPA

Em relação à ocupação dos centros urbanos e das áreas rurais nos municípios do TPA, são frequentes as referências sobre a fronteira agrícola, fronteira mineral, fronteira pecuária; sendo que a cidade é considerada reflexo negativo dos movimentos de população observados na região, como ocorre com a história da ocupação da Amazônia de maneira geral (MACHADO, 1990, p. 115). Observa-se no Portal da Amazônia que a população dos municípios tem oscilado desde a sua criação até os dias atuais, como se pode observar na Tabela 6.p

Tabela 6 - População total nos 16 municípios do TPA, nos anos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

MUNICÍPIO	ANOS				
	1970	1980	1991	2000	2010
ALTA FLORESTA	-	22.999	66.926	46.982	49.164
APIACÁS	-	-	7.361	6.665	8.567
CARLINDA	-	-	-	12.296	10.990
COLÍDER	-	34.503	31.160	28.051	30.766
GUARANTÁ DO NORTE	-	-	23.825	28.200	32.216
MARCELÂNDIA	-	-	8.889	14.448	12.006
MATUPÁ	-	-	10.221	11.289	14.174
NOVA BANDEIRANTES	-	-	-	6.951	11.643
NOVA SANTA HELENA	-	-	-	-	3.468
NOVA CANAÃ DO NORTE	-	-	14.033	11.516	12.127
NOVO MUNDO	-	-	-	4.997	7.332
PARANAÍTA	-	-	12.173	10.254	10.684
PEIXOTO DE AZEVEDO	-	-	37.240	26.156	30.812
TERRA NOVA DO NORTE	-	-	22.448	13.694	11.291
NOVA GUARITA	-	-	-	5.651	4.932
NOVA MONTE VERDE	-	-	-	6.827	8.093

Fonte: Censos Demográficos IBGE.

De acordo com Machado (1990, p. 119), as cidades crescem em ritmos diversos e de forma diferente e concentrada, em população e em número e qualidade das funções urbanas. Na fronteira amazônica, em especial, a população rural cada vez mais tem enfrentado o crescimento acelerado do “modo de vida urbano”. Um fato descrito por Becker (1990, p. 131-132) exemplifica o exposto acima. Na década de 1970, os povoados que se espalhavam nos estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre por conta da abertura de rodovias. Embora tais povoados fossem considerados rurais segundo critérios convencionais, constituíam uma manifestação do fenômeno urbano, por conta do seu papel na circulação dos produtos excedentes. Com isso, a autora atenta para o papel dos núcleos urbanos na nova ordenação do território, lembrando que é por meio da mediação dos núcleos urbanos que o estado realiza a gestão e a produção do espaço global.

Esta colocação de Becker pode ser aplicada na realidade dos municípios do TPA. Embora muitos moradores das regiões rurais (assentamentos, fazendas etc.) comentem sobre a dificuldade de acessar certos serviços básicos, são eles que frequentam mensalmente ou mesmo semanalmente os centros urbanos dos municípios. Em Alta Floresta, por exemplo, os agricultores todo mês se deslocam para a área urbana para retirar seus salários, e imediatamente usam o dinheiro para compras e consumo, dinamizando a econômica municipal.

Para Bertha Becker (1990, p. 132), é no espaço urbano que a interdependência entre o Estado e a sociedade civil se evidenciam e se manifestam, no espaço social e no espaço territorial. Para a autora, “o projeto de ocupação da fronteira amazônica, desde o início, previu a urbanização, por meio das políticas governamentais para integração do território, e da política urbana de polos de crescimento” (BECKER, 1990, p. 134).

A ocupação da região norte de Mato Grosso parece ter seguido o modelo de urbanização dirigida que Becker sugere (1990, p. 138). Esta ocupação seguiu a colonização planejada e executada pelo estado e pelo poder privado, com domínio da

apropriação da terra por colonos, caracterizada pelo trabalho familiar. Outra característica é o fato das cidades ocuparem os centros e abrigarem as residências dos colonos, de comerciantes, de funcionários das companhias, e de investidores. Nesta lógica, os núcleos urbanos apresentariam três características relacionadas com a sua participação na estruturação do território, de acordo com Bertha Becker (1990, p. 141-143):

- a) “O núcleo urbano como base da organização do mercado de trabalho”, funcionando como centro de distribuição de bens da produção agrícola, e como residência dos trabalhadores, devido à facilidade de acesso às escolas, hospitais e centros administrativos;
- b) “O núcleo urbano com função político-ideológica”, devido à presença das sedes administrativas do governo, de instituições não governamentais, sindicatos e outras representações de classes, além disso possibilita aliviar a tensão pela posse da terra no meio rural, já que permite a apropriação de lotes urbanos, exercendo assim o papel de regulador, aliviando as tensões pelo controle das terras;
- c) “Os núcleos urbanos como disseminador da ocupação do território”, permitindo o crescimento autônomo que influencia na transformação regional.

As cidades também cumprem um papel de agentes de mudança na estrutura ocupacional dos migrantes, que residindo nos núcleos urbanos, têm a possibilidade de aprenderem ofícios, que além de servirem para atividades no campo, possibilitam que atuem no setor informal e em outras atividades paralelas às exercidas no campo (BECKER, 2009, p. 142).

Diante do que foi discutido, percebe-se que a população do TPA, formada por migrantes, têm se adaptado às condições da região nova e têm construído sua história da vida ao longo desses 30 anos de povoamento. A diversidade de atividades econômicas, além da atuação na agropecuária, evidencia essa adaptação a outras

fontes de renda. Tal fato evidencia um território com potencial para explorar outras atividades econômicas, que podem ser sustentáveis, como a extração de produtos não madeireiros, por exemplo. O fato leva a questionar se as ações do MDA, incentivadas pelo PRONAT, são adequadas para o território analisado nesta pesquisa. O que se observou neste capítulo é que a população do TPA está se consolidando e se desenvolvendo em diversas atividades, e que o setor agrícola, foco do programa governamental, é mais uma dessas atividades, mas não a prioritária para a população do território.

A seguir será discutido como o desenvolvimento territorial está relacionado à governança territorial e a institucionalidade e ao capital social, nos programas de desenvolvimento territorial estudados. As entrevistas realizadas para esta pesquisa serão apresentadas para complementar a discussão com informações da região estudada.

CAPITULO 7- O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PORTAL DA AMAZÔNIA

No capítulo anterior foi descrita a região estudada, suas principais características, sua história de povoamento e as relações dos moradores com os recursos, descritas pela forma como fazem do uso da terra. Neste capítulo serão apresentadas as parcerias entre as organizações e o acesso aos recursos dos programas para o desenvolvimento territorial, utilizando-se como exemplos projetos acessados na região com os recursos do PRONAT. As redes sociais formadas com os dados levantados pela pesquisa são apresentadas, discutindo como os representantes das organizações se relacionam dentro dos municípios e entre os municípios do TPA. Por fim, serão apresentadas as visões dos entrevistados sobre a identidade da região e como eles se identificam com o local onde vivem.

7.1 TERRITÓRIOS FUNCIONAM COMO UMA UNIDADE? ESTUDOS DE CASO SOBRE TERRITÓRIOS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Ávila (2011) fez um estudo sobre o Território das Águas Emendadas – TAE –, um dos Territórios da Cidadania que envolve municípios de três regiões administrativas diferentes, o Distrito Federal, do estado de Minas Gerais e de Goiás. O autor estudou o funcionamento da construção deste território, a partir da análise das estratégias e jogos de poder entre os principais atores do TAE nos colegiados territoriais.

Para o autor, o colegiado é o principal espaço de relações sociais dos indivíduos que participam da política territorial. O problema apontado pelo autor está na apropriação ou reinterpretção dos instrumentos de políticas públicas pelos diversos atores nestes espaços de negociação e a adaptação desta política para o contexto de cada ator (ÁVILA, 2011).

O autor assinalou algumas características que impedem a efetiva territorialização intermunicipal da política de desenvolvimento, entre elas a ausência de personalidade jurídica dos territórios e a autonomia limitada dos municípios frente aos estados e à União (ÁVILA, 2011).

Um estudo sobre o Território Rural da Borborema, na Paraíba, encontrou um ambiente institucional muito bem estruturado desde a década de 1990, por conta principalmente do protagonismo da sociedade civil, que culminou na formação de um Polo Sindical nesse território. Esse fato facilitou a constituição de uma territorialidade baseada na agricultura familiar e reforçada a partir da sociedade civil muito atuante (DELGADO, 2010).

As experiências sociais e institucionais anteriores à criação do Território em 2003, pela SDT, foram fundamentais para que a participação e o engajamento das prefeituras e atores sociais fossem garantidas na implementação dos programas Territórios de Identidade e Territórios da Cidadania (DELGADO, 2010).

Uma característica que ajudou na atuação da SDT foi a articulação que já existia entre sindicatos e organizações não governamentais, por conta da história social desse local. Tal articulação foi fruto de uma busca comum por alternativas para o desenvolvimento rural e pela valorização da produtividade da agricultura familiar local. Segundo o autor, a relação que existia entre os sindicatos e algumas ONGs mais atuantes foi especialmente importante para aceitar a presença do Estado, na forma dos gestores da SDT, e de maneira mais geral, facilitar a democratização da governança territorial, na forma de projetos estratégicos de desenvolvimento rural sustentável (DELGADO, 2010, p. 43).

Tal caso apresentado exemplifica a importância e a relevância da história das relações sociais e institucionais para que o programa governamental possa ter mais engajamento e credibilidade pela sociedade. Parece ser um pouco diferente do cenário apresentado por Ávila no TAE, especialmente porque esse território envolve diferentes regiões administrativas e ainda tem Brasília como protagonista, o que aumenta a complexidade das relações de poder, evidenciada pelos conflitos existentes em seu Colegiado Territorial (AVILA, 2011).

Num outro exemplo, Piraux et al. descrevem a criação do Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco – TASPP. Lá, a história de conflitos fundiários

decorrentes da dominação política e fundiária dificulta as parcerias entre sociedade civil e poder político (PIRAUX et al., 2010).

O território tem um baixo capital social, representado por um número relativamente alto de associações, que, entretanto, não apresentam disposição de desenvolver ações coletivas. Isso é agravado pelas condições climáticas severas e por um histórico de degradação ambiental, fatores que limitam as oportunidades de crescimento econômico (PIRAUX et al., 2010).

Apesar do cenário de dificuldades, a região vem passando por melhorias nas condições de vida da sociedade, devido às políticas sociais que foram desenvolvidas nos últimos anos. Mesmo assim, os autores descrevem um cenário institucional e político de conflitos, marcado pelo clientelismo e paternalismo do poder político, com uma cultura de submissão muito mais do que de participação (PIRAUX et al., 2010, p. 99).

Mesmo com as dificuldades apresentadas por Piroux et al. em seu estudo, o território em questão conta com dois espaços de discussão cuja participação da sociedade tem funcionado: um consórcio intermunicipal e um fórum. Nesses espaços, os autores observaram a construção de novos valores e a emergência de uma identidade territorial. O consórcio, em especial, atua como um espaço de governança, concluem os autores, por ser uma instância executiva e não só um espaço de discussão, como o fórum (PIRAUX et al., 2010, p. 104).

No caso do Território Portal da Amazônia, o Colegiado Territorial (CT) pode ser considerado também um espaço de governança, bem como os Consórcios Intermunicipais que existem no Estado. Embora os dois espaços não tenham sido analisados com profundidade nessa pesquisa, pode se afirmar que existem algumas diferenças entre as duas instâncias em relação ao seu papel na região.

Como foi dito antes, os consórcios foram criados em 2006 e são um programa estadual. Seu objetivo é contribuir para a redução das diferenças regionais, melhorar o planejamento e integração das ações do governo do estado de Mato Grosso. O espaço

de decisões é estruturado como um Conselho, que é composto pelos prefeitos dos municípios que compõem os Consórcios (MOREIRA; SABOURIN, 2010).

Entre os principais objetivos dos consórcios estão: 1) aumentar os números de postos de trabalho e a renda da população; 2) incrementar a arrecadação dos municípios; e 3) melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios (MT Regional, 2009). Parte do programa MT-Regional, os consórcios atuam também para promover a integração entre as secretarias e órgãos de Governo Federal, estadual e municipal, envolvendo parceiros como o SEBRAE, o Banco do Brasil, o SENAR, entre outros, para atingir os objetivos (MT Regional, 2009).

Segundo Moreira e Sabourin (2010), a política dos consórcios foi uma opção do governo estadual de Mato Grosso para implantar ações territorializadas de desenvolvimento rural. Os autores afirmam que os dois instrumentos – os Conselhos Territoriais do MDA e os Consórcios Intermunicipais – do governo estadual são instrumentos paralelos e concorrentes, bem como pertencem a categorias políticas bem diferentes.

Podemos sugerir que a configuração territorial proposta pelo programa MT Regional por meio dos Consórcios Intermunicipais parece ser mais familiar para os moradores na região, aproximando de fato os municípios que já estabeleciam relações antes da criação dos programas do estado e da SDT. Como apresentado no quinto capítulo, os Consórcios Intermunicipais reúnem os municípios por conta, entre outras características, de fatores ambientais, e o elemento ambiental não foi utilizado na definição dos municípios para compor o território formado pela SDT.

Um exemplo desse fato são os municípios de Itaúba e Cotriguaçu, que são áreas de atuação de organizações presentes no TPA, como a FUNAM e o IF, cujos dirigentes foram entrevistados nessa pesquisa, e também do IOV e ICV, mesmo que não façam parte do território da SDT. Apesar disso, esses municípios em especial apresentam características físicas e sociais de interesse dos projetos das organizações, que embora participem do CT, mantêm suas relações com outros municípios que não fazem parte do TPA.

Os dois municípios citados acima participam também dos projetos do SEBRAE para o desenvolvimento territorial. O SEBRAE é um dos parceiros do MT Regional e atua nos mesmos territórios dos Consórcios Intermunicipais. O município de Itaúba faz parte do Consórcio Portal da Amazônia, mas não do Território Portal da Amazônia, embora seu prefeito esteja solicitando a entrada do município no território da SDT, até o momento sem êxito.

Essa informação pode sugerir também que a divisão territorial da SDT e os critérios utilizados nem sempre são condizentes com a realidade de uma região, faltando incluir em seus critérios principalmente as características ambientais e o histórico social e de relações sociais das regiões em que o programa atua. Nos dados coletados para essa pesquisa, os atores entrevistados e que participam das reuniões do CT descrevem que há certa “confusão” em relação aos dois programas – da SDT e dos consórcios. Eles comentam que em algumas reuniões do Colegiado acaba-se discutindo ações e propostas relacionadas aos consórcios.

Alguns problemas em relação ao colegiado foram relatados pelos entrevistados de Alta Floresta, entre eles a falta de discussão sobre demandas reais da região, como produção, maquinário e as estradas. Esse parece ser um dos motivos que fez diminuir a participação das organizações nas reuniões ao longo do tempo. A disputa nos espaços de decisão, a aparente dispersão das discussões e dos objetivos das reuniões, e os conflitos entre atores representantes de organizações sociais que atuam no território são alguns dos elementos principais que têm enfraquecido os colegiados. O programa Consórcios Intermunicipais parece ter mais aceitação no sentido de engajar as prefeituras para participarem de suas ações. Mesmo assim, o programa da SDT é ainda um atrativo, por conta da oferta de recursos e financiamentos que oferece, tanto que alguns municípios solicitam sua entrada no território da SDT.

A importância da história social da região e do seu contexto ambiental é um dos fatores que falham na divisão e implementação do programa da SDT, como pode ser observado em outros territórios analisados e discutidos no início deste capítulo. Cabe neste momento apresentar o olhar dos entrevistados nesta pesquisa a respeito do desenvolvimento territorial, já que tal conceito passou a integrar o discurso das

organizações sociais, especialmente com a atuação do MDA no território. Como o desenvolvimento territorial é um elemento chave considerado pelos programas governamentais federal e estadual para implementar suas ações, apresentaremos a seguir os relatos dos entrevistados, bem como a rede social que é mobilizada por conta do desenvolvimento territorial.

7.2 O OLHAR LOCAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O termo desenvolvimento sustentável foi introduzido na região no início dos anos 2000, por algumas ONGs que atuam na área ambiental. O termo aparece nos discursos de membros de organizações sociais e da prefeitura, o que demonstra o acesso desta população as novas discussões e a importância das ONGs em divulgar as questões ambientais. O fato pode refletir também a preocupação de algumas pessoas em mostrar que a sociedade se preocupa com as questões ambientais, e reconhece a importância ecológica da região.

A introdução do termo desenvolvimento territorial é mais recente, aparecendo no TPA com os trabalhos do MDA e o início do PRONAT, em 2003. Este é outro termo presente nos discursos locais, associado ao desenvolvimento sustentável. Em alguns momentos, os dois conceitos parecem se confundir. O que se percebe, no entanto, é a “obrigatoriedade” de que os dois termos apareçam em qualquer ação, programa ou projeto, como um atrativo para conquistar adeptos. No entanto, percebe-se que muitas vezes os discursos repetem as definições oficiais, mas que ainda tais conceitos não são assimilados em sua complexidade e principalmente, não são refletidos em ações e práticas sociais.

A intenção aqui é apresentar o entendimento dos entrevistados sobre o desenvolvimento territorial e o desenvolvimento sustentável. Essa visão é contrastada com os conceitos discutidos até agora. Os representantes das cooperativas apresentaram as seguintes definições sobre o desenvolvimento territorial:

É o desenvolvimento que abrange um determinado espaço físico, cultural, histórico, econômico e social. As ações devem/podem ser feitas de maneira articulada entre os vários setores organizados: governos

municipais, estaduais, federais e organizações da sociedade civil. (Cooperagrepa_1)

Um conjunto de ações que são promovidas numa determinada região que possibilitará seu desenvolvimento através da discussão entre diversos segmentos da sociedade. (Coopernova)

São visões que trazem em comum a citação de ações que envolvem os diversos ramos da sociedade (diversos setores sociais), um discurso próximo dos discursos oficiais. Já os representantes das organizações da sociedade civil trazem os seguintes depoimentos:

Um desenvolvimento que traga não só renda, mas qualidade de vida, portanto mais justo e igualitário e com preservação dos recursos naturais. Produzir sem destruir, com sustentabilidade. (FUNAM)

É pensar o desenvolvimento a partir de um território, de uma região, com as mesmas características e identidade.(IF)

Deve levar em consideração as políticas públicas, a cultura da região, o meio ambiente, etc.(PJR)

É um processo que se desenvolve a partir de um programa construído de forma participativa, que traz ações de curto, médio e longo prazo com fontes reais para seu desenvolvimento, aproveitando o grande potencial humano e riquezas naturais da região, onde cada morador no território pode sonhar e realizar os seus sonhos, mas um sonho sustentável.(SF/IAV)

Tais discursos já trazem elementos que variam dos discursos oficiais, como abordar a qualidade de vida, a preservação dos recursos naturais, ações a longo prazo, entre outros, abrangendo outras dimensões do território, como a ambiental e a simbólica. O desenvolvimento sustentável também foi abordado nas entrevistas, e os depoimentos são descritos a seguir:

Aquele que cumpre os três eixos principais – ambiental, social e econômico, articulado com outro eixo importante que é a gestão. É da articulação entre esses eixos que é construído o desenvolvimento sustentável. (Cooperagrepa_1)

É o desenvolvimento que utiliza os recursos naturais racionalmente, promovendo o desenvolvimento econômico. Busca-se diminuir ainda os

impactos que a utilização destes recursos provoca ao meio ambiente e a sociedade em geral. (Coopernova)

O desenvolvimento que acreditamos tem uma dimensão não só econômica, mas ecologicamente correta, socialmente justa, politicamente ética e com respeito às diferenças culturais. (FUNAM)

É um conjunto de ações que levem em consideração vários aspectos sociais, ambientais, econômicos, éticos, políticos etc. (PJR)

Que garanta o uso de forma adequada dos recursos naturais, que promova a sustentabilidade em todos os seus aspectos: ambientais, sociais e econômicos e que promova o bem-estar da população e das futuras gerações. (IF)

Novamente os depoimentos parecem repetir os discursos sobre o desenvolvimento sustentável que são produzidos pelos órgãos governamentais, internacionais de fomento e pelas organizações sociais. Os depoimentos acima mostram que os representantes das organizações sociais entrevistados são pessoas informadas e de certa forma acostumados com os temas “politicamente corretos” da atualidade.

De maneira geral, as respostas acima relacionam o desenvolvimento territorial à articulação de diferentes setores da sociedade e à participação para a construção de um projeto comum. Também são esperados resultados mais subjetivos, mas não menos importantes para as diretrizes de um programa de desenvolvimento, que são a realização de sonhos e a melhoria da qualidade de vida, em sentido mais amplo.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, o discurso em geral fala sobre as três dimensões, econômica, ambiental e social, de manutenção de recursos naturais para a garantia das gerações futuras. De alguma forma, o discurso repete o tradicional conceito de desenvolvimento sustentável do *Relatório Brundtland*, e que foi adotado pelos gestores públicos e aparece como práxis comum para as organizações da sociedade civil quando se trata desse assunto.

Mas esse fato não significa que os representantes das organizações da sociedade civil entrevistados nesta pesquisa não realizem por meio dos seus projetos

ações concretas que contemplem os três pilares da sustentabilidade. Não se pode, portanto, concluir ou afirmar que o conceito é somente a repetição de um discurso que se tornou obrigatório quando se fala em políticas públicas para o desenvolvimento.

Pelas entrevistas feitas para essa pesquisa, não é possível determinar em que momento o discurso sobre desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável foi introduzido na região. Não há dúvida, contudo, que o PRONAT trouxe a questão do desenvolvimento rural e do enfoque territorial para os moradores da região.

Observa-se que as opiniões dos representantes das cooperativas e da organização não governamental IF são os que parecem mais com os discursos oficiais adotados pela SDT sobre os dois tipos de desenvolvimento. Já a FUNAM e o SF/IAV apresentam uma descrição menos “comum”, mais original e que fala a respeito dos sonhos e das realizações pessoais, que não deixam de ser esperados das intervenções do estado.

A exposição das opiniões acima pode exemplificar como, de maneira geral, as organizações vão se adaptando às novas realidades políticas de uma região. Quando os conceitos de *sustentabilidade* e de *desenvolvimento territorial* são introduzidos nos discursos políticos, e na região estudada, passam a fazer parte também das ações de organizações locais, que tanto se engajam na participação dos programas, quanto reproduzem um discurso que é necessário para adquirir financiamentos e aumentar a rede de parcerias.

Essa capacidade adaptativa das organizações ajuda também a manter seus membros e apoiadores. Os benefícios que as organizações adquirem por se enquadrar nos discursos oficiais podem ser estendidos aos seus membros, mesmo que seus interesses pessoais não sejam os mesmos da organização. Isso caracteriza o que Olson (1999) chama de incentivos seletivos à participação.

Para complementar essa discussão, seria interessante entrevistar um número maior de membros das organizações estudadas nessa pesquisa. Assim, poderia se avaliar melhor o quanto o discurso de seus dirigentes sobre os desenvolvimentos sustentável e territorial é de fato reproduzido por seus membros. Mesmo sem essas

informações, o principal fato a ser notado aqui é a adoção dos discursos oficiais pelas organizações, o que garante suas participações no contexto político do momento e que se beneficiem das parcerias e recursos oferecidos.

7.3 AS REDES SOCIAIS COMO PROMOTORAS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As organizações do TPA cujos representantes foram entrevistados atuam em outros municípios que formam o território instituído pela SDT/MDA, e não somente nos municípios que as sediam, Terra Nova e Alta Floresta. Principalmente a COOPERNOVA, a FUNAM e o IF são organizações que abrangem sua atuação a pelo menos mais cinco municípios do território. Dependendo dos objetivos da organização, sua atuação e parceria são mais restritas ao município onde a organização está sediada. As parcerias entre as organizações levantadas nessa pesquisa estão apresentadas na Tabela 7.

Tabela 7 - Organizações do Território Portal da Amazônia (TPA), locais onde atuam e principais projetos e parcerias.

Organização	Municípios que atua (2013)	Principais Projetos	Parceiros
Cooperagrepa	Terra Nova do Norte*	Programa Nacional de Aquisição de Alimentos – PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.	Instituto Morro da Cutia de Agroecologia (IMCA); Pref. Municipal Terra Nova; Fundação Interamericana (IAF); SEBRAE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
Coopernova	Terra Nova, Nova Guarita, Colider, Nova Santa Helena, Peixoto de Azevedo, Garantã, Novo Mundo.	Pecuária de Leite, fruticultura e ovinocultura de corte.	Prefeituras municipais, Governo do Estado, Sicredi, Banco do Brasil, Embrapa, Sebrae, Senai, ONGs.
Funam	Garantã, Terra Nova, Nova Guarita, Nova Canaã, Carlinda, Colider, N. Santa Helena, Marcelândia, Alta Floresta, Paranaíta, Apiacás, N. Monte Verde, N. Bandeirantes, Itaúba e Cotriguaçu.	Produção e formação e capacitação para o controle biológico de pragas das pastagens.	Prefeituras, cooperativas, associações regionais, ONGs, universidades e sindicatos.
SF/IAV**	Região norte de	Mobilização social.	Prefeituras e Ministério Público.

	Mato Grosso		
PJR	Organizado em Alta Floresta, atuando em Terra Nova e Carlinda.	Formação cristã, política, ambiental e técnica.	Via Campesina, ONGs de Alta Floresta.
IF	Todos os municípios do TPA, Itaúba e Sinop, estados do Pará e Acre.	Projeto Amazônia Sem Fogo, Projeto Coletivos Educadores para Territórios Sustentáveis, Projeto Jovem Marceneiro.	Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Estado do Mato Grosso, Cooperação Italiana, Prefeituras.

*Já atuou em outros municípios, como Matupá, Guarantã, Novo Mundo, Nova Guarita e Nova Santa Helena.

** Atualmente as duas organizações não existem mais na região.

As duas cooperativas (COOPERNOVA e COOPERAGREPA) têm como parceiros órgãos do governo estadual e federal, e atuam em programas governamentais de distribuição de alimentos. Essas cooperativas são importantes para inserir a produção agrícola dos municípios. Percebe-se que outros municípios que não são parte do TPA, como Itaúba, Cotriguaçu e Sinop, também são regiões de atuação das organizações.

As parcerias e a atuação das organizações apresentadas acima podem remeter a outro conceito que está vinculado à governança territorial, que é o conceito de arranjos institucionais. Para Buttenbender, os arranjos institucionais constam de

agrupamentos de empresas ou empreendimentos, localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como o governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (BUTTENBENDER, 2010, p. 51).

Nesse sentido, as cooperativas, principalmente, parecem apresentar essa configuração, pois compartilham de especialização produtiva entre os seus participantes, e tais atividades são responsáveis pelos vínculos entre seus membros e pelos projetos e parcerias encontrados.

Os arranjos institucionais condicionam-se por dois fatores principais: as regras que orientam o comportamento dos atores e a trajetória particular de cada ator ou organização. Nesse sentido os arranjos podem servir como espaços de formulação de

diretrizes e regras que conduzem as negociações dos projetos políticos e outros interesses em jogo no território (ARNS, 2010, p. 128-129).

Segundo Arns, essa é uma das estratégias da SDT para promover a governança: criar espaços de tomadas de decisão que envolvam os atores sociais e a formação de novos arranjos institucionais. Entretanto, o autor reflete que tal estratégia ainda não conseguiu fomentar um debate vigoroso tampouco trazer aos espaços de discussão alternativas mais inovadoras para o desenvolvimento territorial (ARNS, 2010, p. 128).

Para que os arranjos institucionais possam ser mais decisivos no planejamento das ações, são necessários estímulos externos mais seguros e um ambiente institucional adequado para orientar a ação dos atores dentro dessas instâncias (ARNS, 2010, p. 128).

Todos os entrevistados nesta pesquisa relatam que suas organizações apresentam arranjos institucionais bem consolidados, mas que eles são modificados e adaptados conforme as intervenções trazidas do ambiente externo. Essas organizações também participam desde o início das discussões promovidas pela SDT, bem como são integrantes do Colegiado Territorial do TPA.

Entretanto, é consenso entre os participantes dessas organizações que o Colegiado Territorial foi perdendo força enquanto espaço para a discussão do planejamento territorial. Isso criou uma brecha para que outros assuntos desviassem os objetivos dos encontros, bem como permitiu que os interesses de algumas organizações mais influentes pudessem ser priorizados nas decisões finais e principalmente na destinação dos recursos oferecidos pelo programa.

O que pode ter levado a essa diluição e desvio dos objetivos do Colegiado? Um dos fatores sugeridos aqui é de que faltou um acompanhamento mais efetivo dos gestores públicos, em todas as reuniões, para evitar que os objetivos se dispersassem.

O fato de os atores sociais locais terem certa autonomia para conduzir as reuniões não significa que um acompanhamento externo não deva ser realizado de maneira organizada e presente. Tal cenário pode ser uma das armadilhas da governança, como bem descrevem Bursztyn e Bursztyn (2010).

O envolvimento de múltiplos atores na governança deixa o Estado com um duplo papel. Se por um lado o poder do governo se reduz por conta da partilha de poder nos

processos decisórios, por outro lado sua responsabilidade é maior no sentido de criar e fazer valer regras que assegurem o bem comum e que protejam as decisões dos riscos ocasionados pelas assimetrias de poder (BURSZTYN; BURSZTYN, 2010, p. 14).

Esse é um dos pontos principais em que podemos ver um hiato no programa da SDT. Embora ele garanta que as decisões sejam tomadas pelos próprios atores locais, não há como garantir que as ações tenham duração de longo prazo e, principalmente, não garante a segurança e a confiança de que tais decisões sejam de fato efetivadas.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 7, as organizações estudadas constituem um exemplo de como a governança territorial se estrutura no Território Portal da Amazônia, em três pontos principais que foram abordados nas entrevistas: 1) os municípios do território onde a organização atua (*Questão 6*); 2) os principais projetos da organização (*Questões 7 e 9*); e 3) os principais parceiros (*Questão 10*).

Outro dado que pode indicar a estruturação da governança territorial é apresentado nas redes sociais formadas pelas organizações pesquisadas. Mertens et al. (2011) realizaram um estudo de redes sociais no TPA, levantando as redes sociais entre representantes de organizações sociais dos 16 municípios que formam o território. Os autores sugerem que tais conexões podem favorecer a construção de capital social e os processos de governança ambiental, importantes para efetivar políticas de desenvolvimento territorial (MERTENS et al., 2011).

Neste caso, os autores consideraram o número médio de relações de diálogo entre 505 atores moradores dos 16 municípios do TPA como um indicador de capital social (MERTENS et al., 2011). Esta análise permitiu compreender o papel do território enquanto espaço social de articulação e de negociação sobre o desenvolvimento territorial e a gestão de recursos naturais, segundo os autores.

Especificamente em relação ao capital social, os autores encontraram dois municípios considerados “elos” para que o território em questão funcione como uma unidade: Alta Floresta e Terra Nova do Norte. Estes municípios apresentaram mais conexões entre atores dentro dos municípios (ligações do tipo *bonding*) e com os demais municípios que formam o TPA (ligações do tipo *bridging*) (MERTENS et al., 2011, p. 487).

Entretanto, as análises sugerem que a delimitação do TPA feita pela esfera governamental, “de cima para baixo”, dilui as relações de diálogo entre os atores sociais dos 16 municípios que o formam, o que não permite que estas relações possam colaborar efetivamente para a unidade deste território (MERTENS et al., 2011). Estes autores apontam para a carência de estudos empíricos baseados no mapeamento dos aspectos estruturais das redes sociais relacionadas aos processos de construção de territórios pela política territorial governamental.

Moreira e Sabourin (2010), no seu estudo sobre o colegiado territorial no TPA, relatam a fragilidade da coesão social neste território, e discutem se a participação dos atores sociais nos espaços de diálogos é realmente efetiva. Os autores observam que, muitas vezes, essa participação acontece de forma passiva e com pouca dinâmica de interação para discutir as políticas territoriais.

A partir de suas análises, os autores concluem que os instrumentos institucionais de desenvolvimento territorial para a região do TPA são marcados por ações setoriais, o que limita e dificulta a atuação no nível territorial. Para os autores, a complexidade e diversidade encontradas no TPA fazem necessárias estratégias e arranjos institucionais diversos. Para esses autores, a estratégia adotada pela SDT de defender projetos no Colegiado Territorial tende a reforçar grupos já estruturados, ao invés de reequilibrar as oportunidades de acesso aos recursos (MOREIRA; SABOURIN, 2010).

Ambos os estudos discutem a dificuldade para que as políticas públicas promovidas pelos programas de desenvolvimento governamentais tenham ação na escala territorial, por conta principalmente da fragilidade das articulações entre os atores sociais e instituições dos diferentes municípios que compõem os territórios criados.

Diversos autores apontam para a importância de se considerar as diferentes escalas ao se analisar casos complexos de relações de sociedades com os recursos disponíveis (GIBSON et al., 2000; CASH et al., 2006; BRONDIZIO et al., 2009), sendo que dessas relações é que são construídos os territórios.

A análise de Brondizio et al. (2009) reforça a importância de se reconhecer os múltiplos níveis envolvidos na relação da sociedade com a gestão dos recursos, e apontam para o papel das instituições atuando nos diversos níveis para a governança ambiental, reconhecendo estas instituições como uma forma de capital social essencial para a proteção a longo prazo dos ecossistemas e do bem-estar das populações.

Cash et al. (2006) apresentam uma série de exemplos de gestão de recursos na governança ambiental que acontecem em diversos níveis e escalas, reforçando que as interações entre diversas escalas e entre diversos níveis²³ (*cross-scale and cross-level interactions*) são extremamente importantes e suscetíveis de identificação e de análise.

Brondizio et al. (2009) trazem o caso do Parque Nacional do Xingu (PIX) para ilustrar como os problemas ambientais são interdependentes e como as relações entre diversas escalas são necessárias para atender a complexidade das questões ambientais.

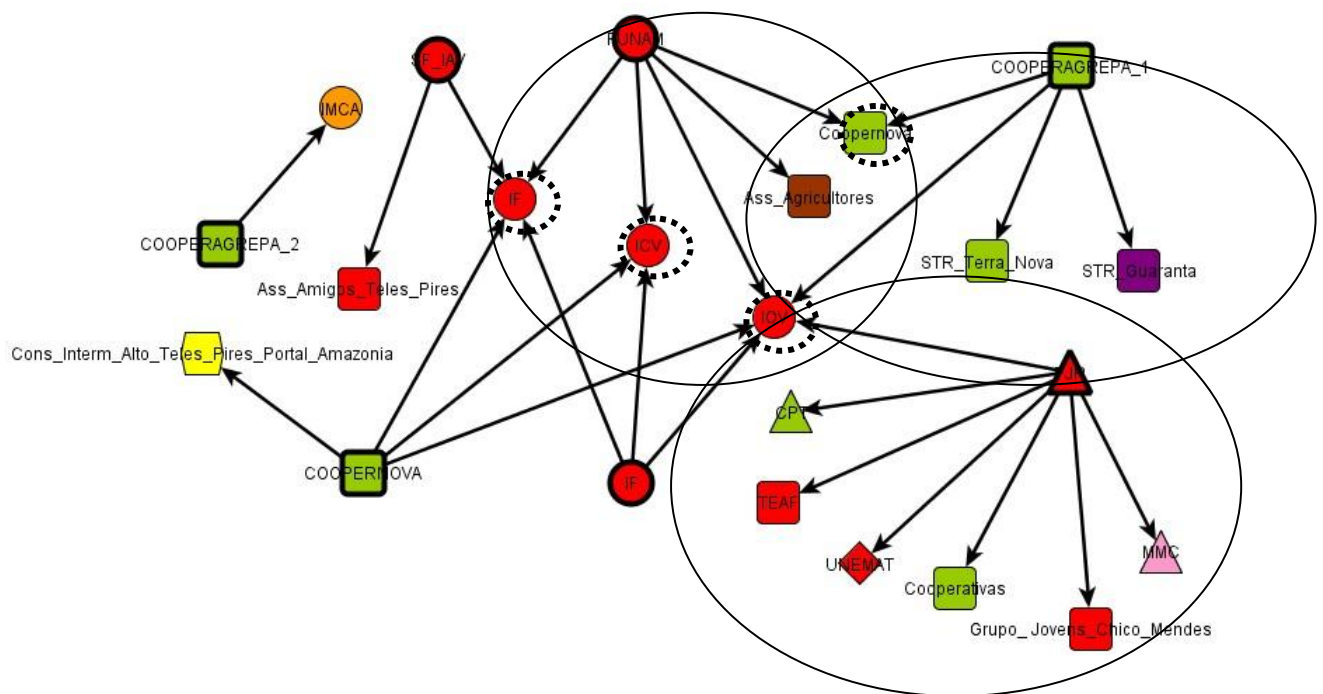
O entorno do PIX é dominado pelo avanço agropecuário e apresenta índices altos de desmatamento e poluição por agrotóxicos. Toda a área do PIX é conservada, contrastando com a crescente diminuição da cobertura vegetal do entorno. Entretanto, os sinais das mudanças ambientais são sentidos dentro do PIX pelas populações indígenas que lá habitam, e que percebem a diminuição de caça e pesca e os efeitos da poluição na sua saúde. Tal fato demonstra, para os autores, o problema da interdependência funcional como um processo social e ambiental que transcende o espaço e os níveis de manejo dos sistemas de recursos (BRONDIZIO et al., 2009).

Os estudos apresentados apontam para algumas questões como a dificuldade de se articular atores sociais na escala territorial; a importância das conexões entre diversas escalas, como local, estadual, nacional e internacional, entre atores sociais e instituições; e o papel que estes atores e instituições têm na governança territorial e na formação de capital social, que fortalece articulações em escala territorial.

²³ Cash et al. (2006) e Gibson et al. (2000) definem **escala** como a dimensão espacial, temporal, quantitativa ou analítica usada para medir e estudar qualquer fenômeno, sendo os **níveis** as unidades de análise localizadas em diferentes posições em uma escala.

Para levantar as redes sociais nessa pesquisa, um questionário específico foi aplicado para os entrevistados indicarem com que organizações eles compartilham ideias sobre o desenvolvimento territorial. Com as informações das citações, a rede social foi montada. Essa rede ilustra como as relações sociais nos municípios de Alta Floresta e Terra Nova, que sediam as organizações, se configuravam no ano de 2013, apresentadas na Figura 27.

A escolha da metodologia da análise de redes sociais foi a de auxiliar na apresentação das informações de natureza qualitativa de forma mais didática, pelo fato da metodologia possibilitar a apresentação gráfica das informações. Por conta disto, pode-se montar a rede social com uma amostra reduzida. Pelo fato de se ter optado por utilizar a análise de redes sociais para apresentar as informações numa outra perspectiva, não foi necessário aplicar uma análise estatística mais aprofundada.



Legenda dos símbolos:

○	ONG/OSCIP
△	Movimento social
□	Organizações sociais
◇	Instituição
⬡	Entidade pública

Legenda das cores (locais que sediam as organizações):

	Alta Floresta
	Terra Nova
	Guarantã
	Nova Canaã
	Território Portal da Amazônia
	Mato Grosso
	Rio Grande do Sul/Mato Grosso

Legenda:

—	Subgrupos
—	Atores entrevistados
.....	Atores “ponte”

Figura 27 - Rede social sobre o desenvolvimento territorial entre representantes das organizações sociais atuantes nos municípios de Alta Floresta e Terra Nova do Norte, Mato Grosso.

Os dados utilizados para a elaboração da Figura foram obtidos por meio de 16 questionários enviados para participantes de 12 organizações que atuam no território Portal da Amazônia, sendo que apenas sete (7) deles foram respondidos. A rede social apresentada acima foi montada a partir da Questão 17, que solicitava que os entrevistados indicassem as organizações com as quais compartilhavam as mesmas ideias sobre desenvolvimento territorial. As organizações às quais os entrevistados pertencem estão representadas na rede pela linha mais forte. Esses atores citaram ao todo 23 organizações que compartilham as mesmas opiniões sobre o desenvolvimento territorial na região.

Os pontos intermediários são identificados da seguinte maneira: se o indivíduo representado no gráfico de rede pelo ponto **A**, menciona o indivíduo representado pelo ponto **Z**; e o indivíduo representado pelo ponto **B** menciona o indivíduo representado pelo ponto **Z**, podemos deduzir que os indivíduos **A** e **B** provavelmente se relacionam entre si por meio do indivíduo **Z**. O esquema abaixo representa essa situação:

Se $A \rightarrow Z \leftarrow B$ então $A \leftrightarrow B$

Ou seja, o ator ou organização representado pelo ponto **Z** pode atuar como “ponte” na relação entre **A** e **B**, pois é considerado na rede social como importante nas questões sobre o desenvolvimento territorial por dois atores diferentes, **A** e **B**. Por outro lado, **A** e **B** representam na rede social dois indivíduos vinculados entre si por meio do indivíduo **Z**, que é representado pelo ponto identificado como intermediário.

No caso desta pesquisa, os indivíduos entrevistados representam algumas organizações sociais que atuam na região, portanto podemos também entender a representação da rede social como as relações entre as organizações sociais no território. Dessa forma, as organizações sociais que são intermediárias permitem que vínculos entre organizações sejam mantidos, o que pode ampliar as redes de relações entre as organizações e possibilitar maior acesso a informações.

Na visualização do gráfico da rede social, os atores entrevistados são representados por um ponto (chamado por alguns autores de nó), e suas relações são representadas por setas. Ao visualizar o gráfico da rede social, a posição dos pontos pode sugerir como se estruturam as relações sociais no contexto estudado.

Nesta pesquisa, a forma da rede social observada pelo gráfico permitiu identificar os dois elementos citados acima, os subgrupos e os pontos intermediários. Esses pontos podem ser vistos como um canal principal de informação e podem ser considerados a principal corrente do fluxo de informação na rede (FREEMAN, 1979).

Observam-se na rede social três subgrupos, ou seja, regiões em que os pontos e as linhas estão mais agrupados. Essas são as regiões mais densas da rede, em termos de conexões entre os pontos, formados pelas seguintes organizações: 1) COOPERAGREPA_1: Coopernova, STR de Guarantã, STR de Terra Nova e IOV; 2) FUNAM: IF, ICV, IOV, Associações de agricultores e Coopernova; e 3) PJR: IOV, CPT, MMC, Unemat, Cooperativas, Teaf e Grupo de Jovens.

Tais subgrupos representam na rede os potenciais aliados, parceiros ou sócios da organização. Dessa forma, percebe-se que as organizações presentes nos subgrupos pertencem às mesmas categorias sociais, em geral. Por exemplo, no

subgrupo formado pela PJR, organização do movimento social, estão outras duas organizações, a CPT e o MMC. Além disso, o grupo de jovens e o grupo de teatro de Alta Floresta também fazem parte da rede social do PJR, o que pode representar uma afinidade de ideias sobre o desenvolvimento territorial compartilhada pela geração mais jovem do município.

No subgrupo da FUNAM estão citadas as três organizações não governamentais que atuam com os agricultores familiares e com os proprietários de terra em geral. A FUNAM é responsável pelo desenvolvimento de um fungo que combate uma praga de pastagens, e tem inserção em diversos setores sociais da região. A sede da fundação é em Alta Floresta, no entanto sua atuação no controle dessa praga se estende para diversos municípios do território.

O entrevistado da COOPERAGREPA_1 atuou na cooperativa por 10 anos (de 2000 a 2010) e ainda realiza trabalhos com a cooperativa. Ele citou os sindicatos de trabalhadores rurais de Guarantã e de Terra Nova, bem como o IOV. No período em que o entrevistado atuou como dirigente, a cooperativa mantinha uma rede de contatos entre vários municípios do território e tinha envolvimento com os programas governamentais de desenvolvimento territorial.

De acordo com os dados obtidos nessa pesquisa e apresentados na rede social da Figura 28, percebe-se que os subgrupos mantêm conexão com membros de organizações ligadas ao setor em que atuam, e não ampliam sua rede de conexões para outros setores. Outra observação é que os subgrupos são formados por organizações com sede no mesmo município do entrevistado, seja em Alta Floresta (representada pela cor vermelha no gráfico), seja por Terra Nova (representada pela cor verde no gráfico). Com algumas exceções (com no caso dos movimentos sociais), as relações sociais tendem a se dar no mesmo espaço físico, ou seja, no mesmo município, ou em municípios mais próximos.

A distância física é um fator que influencia nas relações, devido ao deslocamento que seria necessário para que as relações tivessem mais constância. Embora os meios de comunicação facilitem esse contato, para que os laços se tornem mais próximos e fortes, a proximidade física facilita muito a consolidação das relações e parcerias.

O fato de aparentemente as organizações que formam cada subgrupo se relacionarem com organizações do mesmo setor, não necessariamente deve ser interpretado como se todos os membros do subgrupo tivessem os mesmos interesses comuns e os mesmos ganhos com a parceria.

Olson argumenta que nos grupos sociais os membros agem por interesses individuais, e não necessariamente agirão para beneficiar o grupo, mas principalmente para beneficiar a si próprios (OLSON, 1999). Por isso, os fatores subjetivos como amizade pessoal, interesses particulares e influência de lideranças que são membros das organizações deve ser considerada ao se avaliar as relações sociais na rede pesquisada.

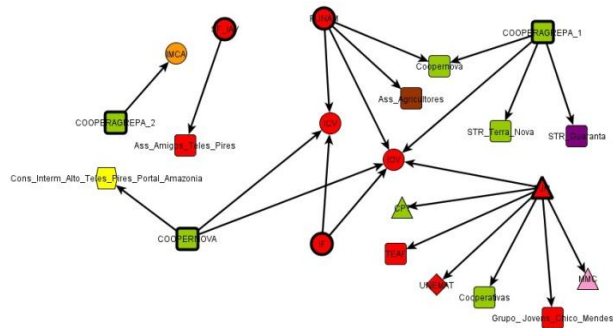
Por outro lado, o gráfico da rede social apresenta algumas organizações que foram citadas por mais de uma organização. No termo técnico da análise de redes sociais, tais organizações são chamadas de “ponte” ou “intermediárias”. Tais atores em particular podem representar indivíduos ou organizações importantes do ponto de vista estratégico, pois podem manter a conexão entre os subgrupos. Do ponto de vista prático e real, essa posição representada no gráfico da rede social não significa necessariamente que esses atores influenciam ou têm poder sobre os demais atores representados no gráfico.

Entretanto, sabendo que os “atores-ponte” identificados na rede social aqui pesquisada são reconhecidos e citados por diferentes atores sociais, poderia supor que tais atores são importantes no fluxo de informações. No caso do Programa Territórios da Cidadania, esses “atores-ponte” seriam importantes para disseminar as ideias do programa e convocar outros atores a participar dos espaços de discussão criados pelo programa.

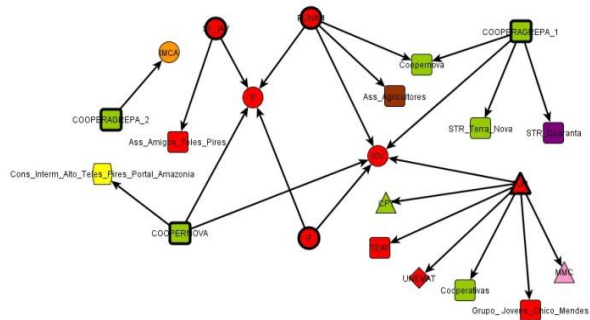
Uma maneira simples de perceber a importância das organizações “ponte” na rede social apresentada acima seria imaginar como ficaria a rede social caso os pontos intermediários fossem retirados. A rede ficaria desconectada, e os subgrupos ficariam isolados cada um em sua pequena rede social. Essa simulação foi feita por meio do programa de análise de redes sociais VISONNE. Inicialmente foi retirando cada ponto separadamente; depois, foram sendo retirados todos os quatro pontos intermediários.

As redes sociais apresentadas na Figura 28 mostram como ficaria a rede sem os pontos intermediários. Na Rede A está representada a rede social sem o ator ponte IF; na Rede B visualiza-se a rede social sem o ator ponte ICV; na Rede C retirou-se o ponto representando o ator ponte COOPERNOVA; na Rede D o ponto representado pelo IOV foi retirado; e a Rede E representa como ficaria a rede de relações sem nenhum dos quatro “atores-ponte” identificados na pesquisa.

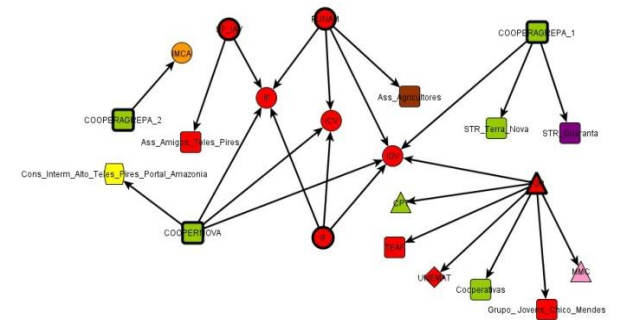
A. Rede social sem o IF.



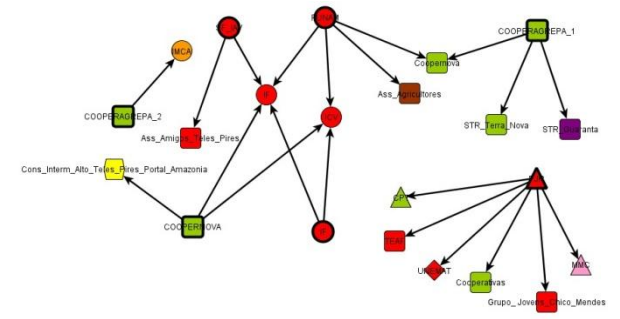
B. Rede social sem o ICV.



C. Rede social sem a COOPERNOVA.



D. Rede social sem o IOV.



E. Rede social sem os nós intermediários (atores “ponte”).

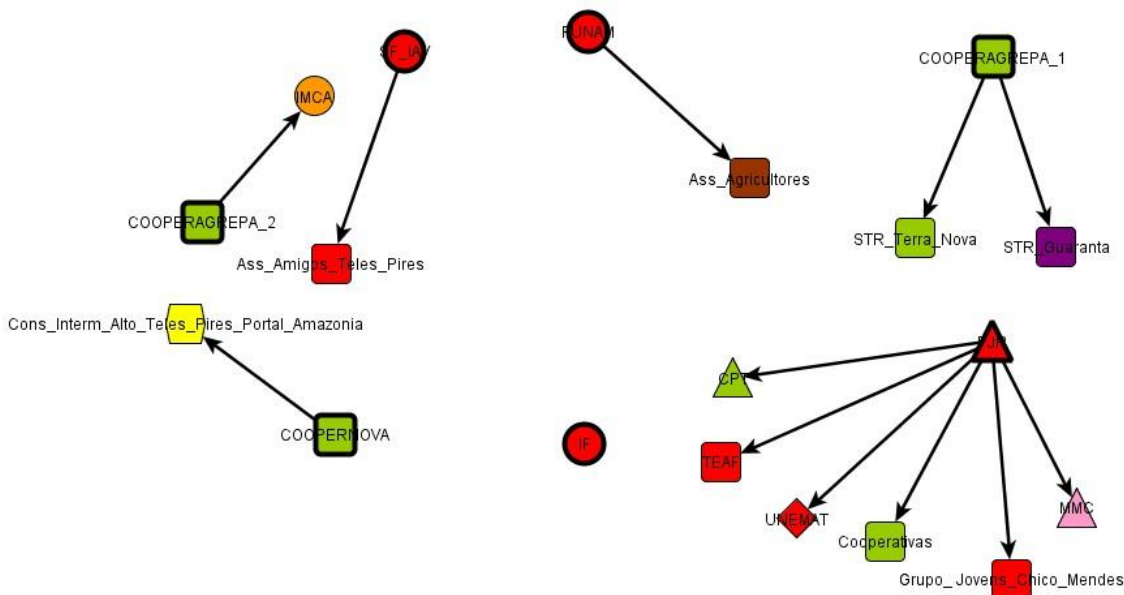


Figura 28 – Redes sociais sem os “atores-ponte”, representados pelas organizações entrevistadas.

As redes sociais que não contam com nenhuma das organizações-chave ficam isoladas, cada uma em seu núcleo de relações (Figura 28). A organização IF fica completamente isolada das outras redes sociais. Por outro lado, a rede social sem o IOV, organização que tem intenso trabalho voltado para os agricultores familiares, isola a PJA das relações com as outras organizações (Rede D).

Tal exercício realizado com o programa de redes sociais pode ajudar a entender como é importante que o envolvimento de diversos setores sociais seja incentivado para que um programa de desenvolvimento tenha mais confiança e adeptos, e possa atingir seus objetivos.

A análise das redes sociais indica que o capital social e a identidade na região estudada parecem estar mais relacionados a uma ou outra organização que é mais empreendedora no território, como o IOV e o ICV, que são citadas por todos os outros entrevistados. Deve-se considerar que a rede social apresentada é limitada pelo pequeno número de entrevistados, que não pode abarcar a dimensão de organizações sociais existentes no TPA.

Na região, a existência de organizações não governamentais intermediárias, isto é, que articulam e solicitam os financiamentos públicos, não garante que todos se beneficiem de tais programas. Os indivíduos e organizações envolvidos com essas ONGs acabam ocupando uma posição privilegiada em relação aos outros. Embora alguns atores sociais entrevistados falem a respeito das novas relações e contatos feitos por conta do seu envolvimento no Colegiado Territorial, tais relações só acrescentaram benefícios para a organização participante. Elas parecem não ter ampliado as relações para um benefício mais comum, muito menos para um benefício do território como um todo.

O que as redes sociais parecem sugerir é que as redes de organizações já estabelecidas se mantêm independentemente da intervenção de uma política de desenvolvimento territorial. As organizações-chave na região acabam se beneficiando dos recursos oferecidos pelo programa governamental para benefício de seus próprios projetos, mantendo a liderança no setor social que atuam.

Conforme discute Fonseca (2011) quando uma instância participativa é instituída, como é o caso do Colegiado Territorial criado pela SDT/MDA, esta interação é condicionada por elementos sociais já existentes, tomando formas diferentes em cada contexto. No caso da rede social pesquisada no TPA, a conexão entre as organizações cujos membros foram entrevistados já atuava na região independente da intervenção governamental, e pode-se sugerir que tais relações se mantiveram e foram se ajustando diante do novo contexto proporcionado pelo PRONAT, e principalmente mediante as novas ofertas de financiamentos pelo programa.

Tal fato sugere também que existe uma relação de poder entre as organizações, e que esta rede de poder se estrutura nos espaços de participação criados pelo PRONAT no território estudado. Fonseca (2011) menciona que uma das críticas às instâncias de participação é que estas se mostram esvaziadas e descoladas das realidades específicas de onde foram implementadas, e um dos motivos apontados pelo autor é a desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais atuantes nestes espaços.

Para Mario Ávila, é importante que novas pesquisas analisem as redes sociais entre atores-chave nos processos de construção dos territórios para que se

compreenda a sua atuação como articuladores e mediadores. Assim, é possível entender como tais atores podem colaborar para estruturar arranjos sociais mais afinados e duradouros com as estratégias da SDT (ÁVILA, 2011, p. 89). Para Fonseca (2011), a compreensão das relações de poder nos espaços de participação precisa ir além de elementos como o desenho institucional, e deve direcionar a atenção para as relações sociais, e para a inter-relação da institucionalidade participativa com a dinâmica própria de seu contexto.

Num outro momento das redes sociais, foi perguntado aos entrevistados quais eram em sua opinião, as organizações mais importantes para o desenvolvimento da região. As respostas geraram a rede social representada na Figura 29, em que os atores entrevistados estão representados pelos pontos de linha mais densa, e as organizações que eles citaram por pontos com linhas mais finas.

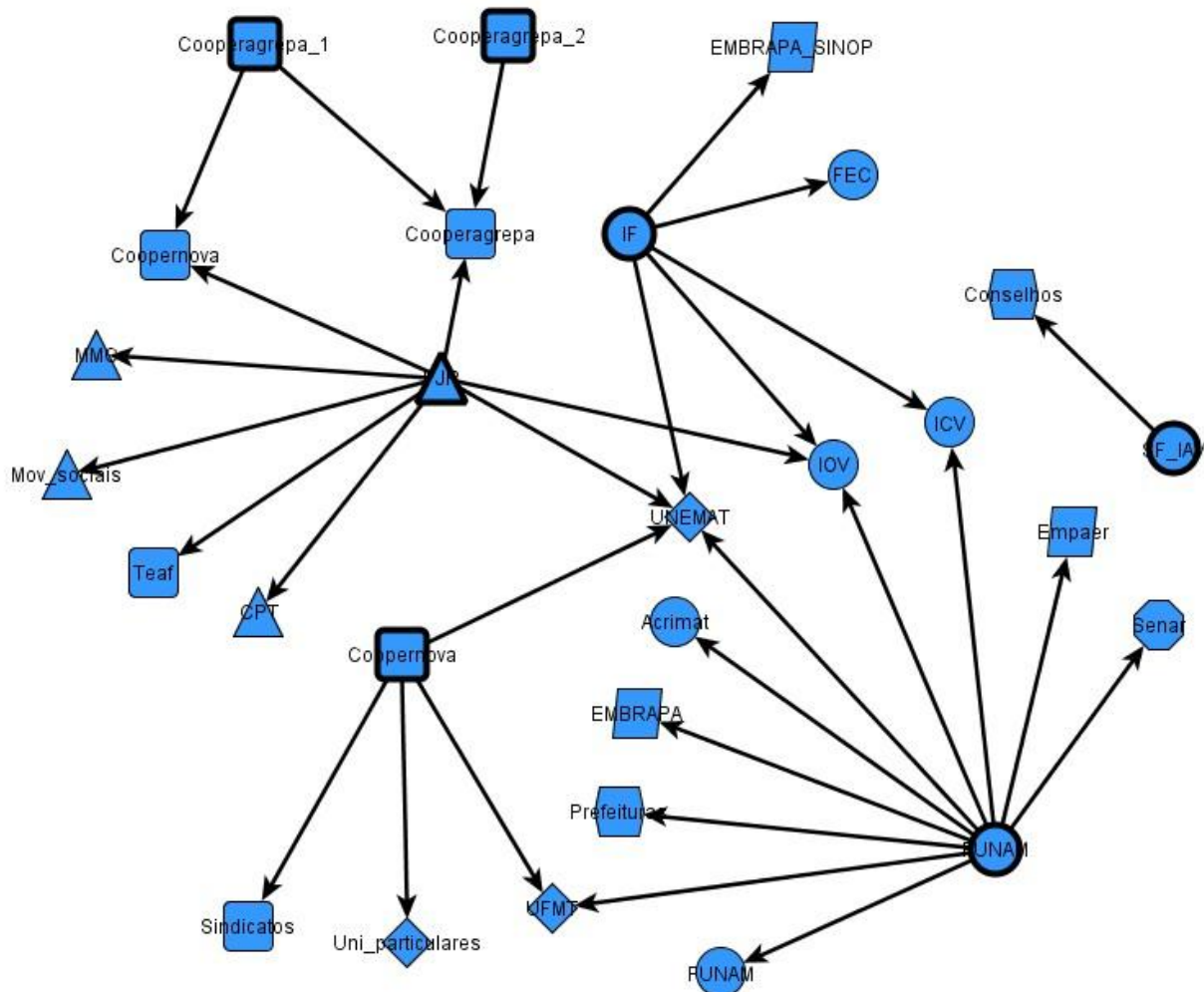


Figura 29 - Rede social com as organizações citadas pelos entrevistados com as mais importantes para o desenvolvimento da região estudada.

Legenda dos símbolos:

○	ONG/OSCIP
△	Movimento social
□	Organizações sociais
◇	Instituição
⬡	Entidade pública

Nessa rede social, aparecem outras organizações, como as universidades Estadual e Federal de Mato Grosso – UNEMAT e UFMT, os sindicatos, e órgãos estaduais de apoio à agricultura, como a Empaer (Empresa Matogrossense de

Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A) e a Acrimat (Associação dos Criadores de Mato Grosso). Percebe-se que a rede social é mais ampla que as primeiras redes, bem como outras organizações que atuam na região aparecem como importantes para os entrevistados.

Esta rede (Figura 29) parece ser de fato a rede onde se pode visualizar como se apresentam os vínculos entre as organizações sociais no território estudado. Pode-se observar que organizações como a FUNAM, que atua com controle biológico principalmente, possui uma rede bem diversificada de contatos, e menciona órgãos tanto municipais (como Prefeituras), como federais (como a EMBRAPA), como importantes para o desenvolvimento da região.

Outra organização com uma rede ampla, na Figura 29, é a PJR. Em sua rede, podemos observar as cooperativas e outros movimentos sociais, sugerindo a importância deste movimento como elo para os outros movimentos da região, bem como a ligação das cooperativas com os movimentos sociais. Destaca-se a UNEMAT como um elo importante de ligação entre as organizações e suas redes. A UNEMAT parece ser unanimidade entre os dirigentes entrevistados, como uma instituição de importância para o desenvolvimento do território.

Tal dado pode sugerir que os programas federais de desenvolvimento territorial, como o PRONAT aqui analisado, precisariam envolver as intuições acadêmicas em suas campanhas, o que poderia facilitar tanto na ajuda técnica e na obtenção de informações sobre a região, quanto na ampliação da rede de influência e participação da população nos projetos e ações públicas.

Na Figura 29 ainda destacam-se o IOV e a UFMT, ligando as redes de organizações e conectando movimentos sociais (pelo elo com a PJR) com organizações não governamentais (pelo elo com o IF). Podemos sugerir, de maneira geral, que a rede da Figura 29 pode ajudar a compreender como se apresenta o capital social nesta região, por meio da conexão entre as organizações e da observação do nível em que atuam (se são federais, estaduais ou municipais), bem como se relacionam entre si. A rede mostra também as organizações mais importantes para o

desenvolvimento da região, contribuindo para um melhor diagnóstico quando uma política pública ou um programa federal vai ser desenvolvido no território.

O Estudo Propositivo realizado em 2005 pela Fundação Candido Rondon e pelo MDA sobre o TPA traz a observação de que regiões dinâmicas, onde o crescimento econômico é compartilhado de maneira mais homogênea, contam com uma rede densa de relações entre serviços e organizações públicas, que existia antes da intervenção pública. Isso mostra que a proximidade social entre diversos atores permite a valorização do ambiente em que atuam, o que pode embasar empreendimentos inovadores (OLIVAL, 2005). Nesse sentido, as estruturas sociais pré-existentes podem ser consideradas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos dispõem (OLIVAL, 2005).

Num dos estudos realizados mais completos sobre capital social, que durou 20 anos, Robert Putnam avaliou as mudanças ocorridas nas regiões Norte e Sul da Itália por políticas de descentralização que atuaram no país a partir de 1970 e seu impacto na diminuição das desigualdades sociais no país. O processo de descentralização naquele país criou vinte regiões administrativas autônomas. Por trás dessa reforma havia ideia de autonomia e de descentralização muito similares às premissas do PTC e da SDT, que desde 2003 criaram no país 120 territórios.

O autor observou que nas regiões mais cívicas da Itália – aquelas que têm maior organização social – o governo era mais eficaz, e que as regiões economicamente mais prosperas possuíam governos locais mais eficientes por conta da maior participação cívica (PUTNAM, 1996, p. 112).

Nas regiões onde os resultados da descentralização não foram tão evidentes, a equipe de Robert Putnam observou que o clientelismo induzia a participação política, bem mais do que compromissos com as questões públicas. Os pesquisadores observaram que na região Sul esse fato era mais recorrente, e justamente nessa região os cidadãos não pertenciam a associações cívicas e não liam jornais, assim o clientelismo era uma forma de prática política que dominava (PUTNAM, 1996, p. 113).

O estudo de Robert Putnam traz como uma das mais importantes contribuições o fato de que a cultura cívica, o civismo, a cultura política, e as tradições republicanas são fatores importantes para a existência de capital social. Em outras palavras, as instituições, por mais bem planejadas e concebidas, não são suficientes para produzir uma boa sociedade, mas sim que “boas sociedades ajudam a produzir boas instituições” (ARAUJO, 2003, p. 14-15).

Dessa maneira, apesar dos programas de desenvolvimento territorial contarem com um planejamento prévio de suas ações junto à população dos territórios, isso não é suficiente para garantir o sucesso de sua implementação. Os contextos políticos e de engajamento social contam muito para que o programa possa apresentar resultados satisfatórios para a população, e dependendo do território e da região onde o território se encontra, a abordagem territorial pode não ser a melhor maneira de intervir para melhorar as condições de renda e as oportunidades dos moradores.

No Território Portal da Amazônia existe uma relativa diversidade de organizações, representadas por associações, sindicatos, movimentos sociais e organizações não governamentais. Ainda assim, a prática da cooperação e da confiança, requisitos importantes para o capital social sólido, não existe entre os ramos sociais, especialmente dos agricultores familiares (SABOURIN; RODRIGUES, 2009, p. 51).

O contexto histórico da colonização que foi a marca do povoamento da região, a criação de assentamentos rurais e a origem heterogênea da população podem ser fatores que explicam a dificuldade de se praticar ações coletivas com a participação social responsável. Isso pode deixar margem para que algumas organizações que lideram os projetos dominem as decisões em relação aos programas governamentais e direcionem os projetos para sua área de atuação.

No próximo tópico, quando forem apresentados os projetos de financiamento tal fato poderá ser observado de maneira mais evidente. A análise das redes sociais construídas sugere que existe uma rede de relações já estabelecida na região, liderada por algumas organizações que atuam como intermediárias entre as outras participantes da rede social.

Observa-se que são bem heterogêneas as organizações ligadas ao desenvolvimento territorial, o que pode sugerir a importância ambiental e de recursos naturais da região, e que pode ser aproveitada estrategicamente por diferentes interesses e organizações que disputam o espaço de decisão e o espaço político para atender aos interesses particulares. Dessa maneira, pode se notar que diferentes espaços são construídos e desconstruídos a partir das redes de relações e da abrangência de atuação das organizações, e que o território da SDT é mais uma opção para se conseguir financiamento e recursos para manter a área de atuação e o domínio das redes sociais.

7.4 INVESTIMENTOS DO PRONAT NO TPA

O PRONAF atuou com a linha “Infraestrutura e Serviços” no período de 1990 até 2002, destacando-se em municípios cuja estrutura agrícola era mais precária, tendo como orientação para aplicação do crédito os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs, discutidos nos CMDRs (LEITE; JUNIOR, 2009).

Leite e Junior explicam como, a partir de 2003, o PRONAT absorve as linhas de investimento do PRONAF, que a partir deste ano funciona como um crédito rural. Por esse motivo talvez se explique porque os municípios do Portal da Amazônia não acessaram o PRONAF entre 2003 e 2011, pois nesses anos os recursos do PRONAT e suas linhas de ação passam a ser solicitados para a agricultura familiar. No trecho a seguir os autores comentam como aconteceu essa substituição:

Criado em 2003, o Pronat foi construído a partir da inclusão em seu portfólio de duas modalidades do Pronaf: “Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Capacitação dos Agricultores Familiares”. Essas duas linhas deixaram de fazer parte do Pronaf (que ficou restrito ao crédito rural) e passaram a compor o Pronat por meio das funções “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento” (LEITE; JUNIOR, 2009, p. 170).

Os recursos do PRONAT são provenientes do Orçamento fiscal, da seguridade e do orçamento de investimentos das empresas estatais federais (impostos, taxas e

contribuições). O processo para solicitar os recursos, receber e fiscalizar os valores é intermediado pela Caixa Econômica Federal (LEITE; JUNIOR, 2009). A Figura 30 apresenta o acesso ao PRONAT nos municípios do TPA nos anos de 2004 até 2010.

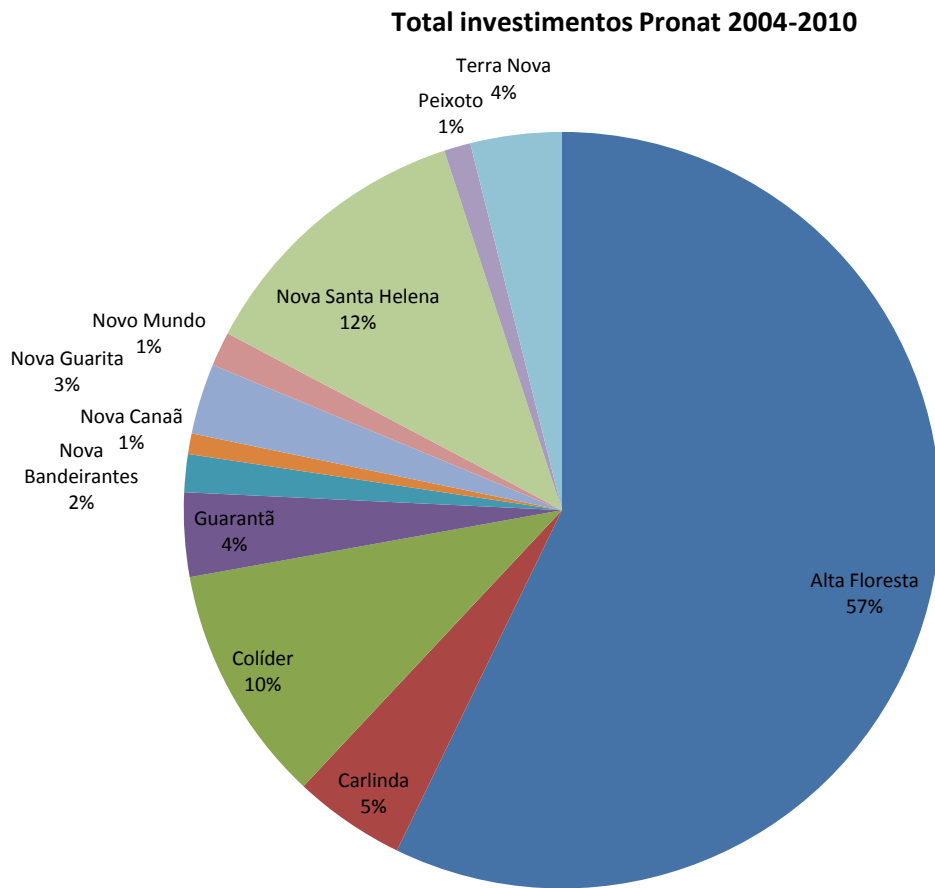


Figura 30 - Investimentos PRONAT nos anos de 2004 a 2010. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

Dos 16 municípios do TPA, onze deles solicitaram os recursos do PRONAT no período estipulado. Destes, o município de Alta Floresta foi o que apresentou a maior parte das solicitações para o território (57%), seguindo de Nova Santa Helena (12%) e Colíder (10%). Os demais municípios tiveram solicitações de recursos abaixo de 5%. Os municípios de Apicás, Matupá, Marcelândia, Nova Monte Verde e Paranaíta não solicitaram os recursos, ou, se solicitaram, não tiveram os pedidos aceitos pela Caixa Econômica Federal. Para serem aceitos, os municípios precisam estar em dia com as prestações de contas. Porém, de acordo com os dados levantados para esta pesquisa, tais municípios apresentaram alguma irregularidade que não permitiu que fossem beneficiados com os recursos.

O PRONAT apresenta cinco linhas de ações para os investimentos, que estão apresentadas na Figura 31, bem como o número de contratos feitos (em parênteses) para cada município. As linhas de ação são: Capacitação de Agentes de Desenvolvimento; Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); Apoio à Gestão dos PTDRS; Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços; e Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária (BRAGA, 2010).

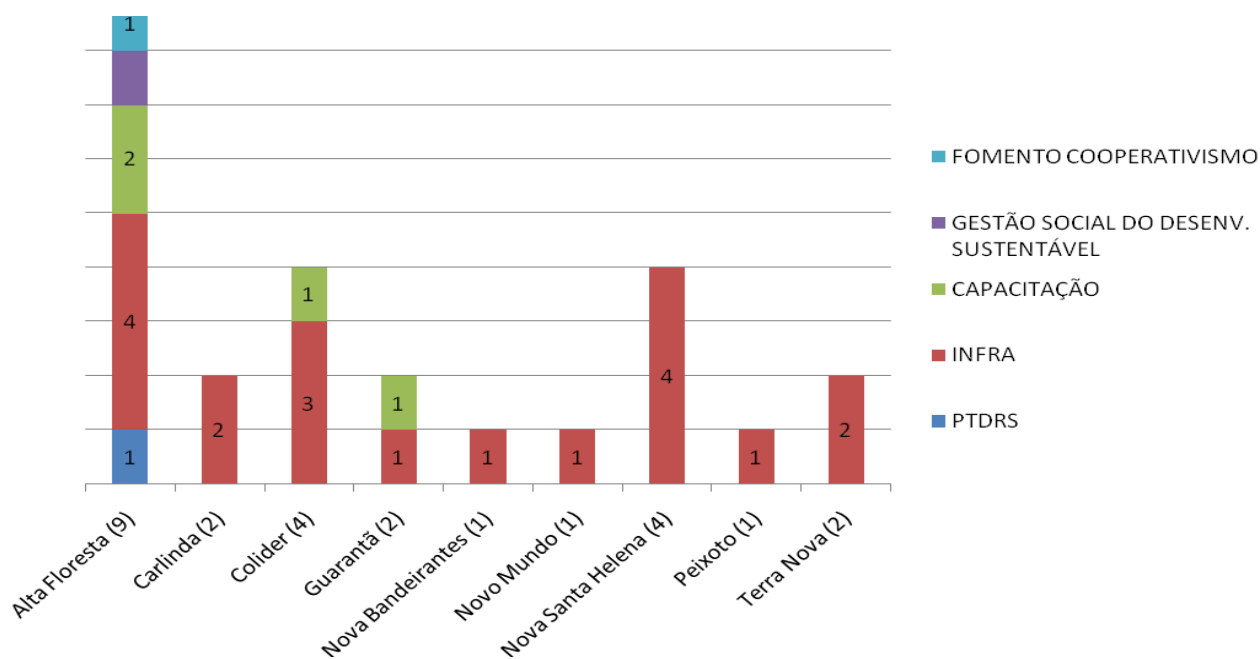


Figura 31 - Linhas de ação do PRONAT acessadas pelos municípios do TPA. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

Novamente o município de Alta Floresta foi o único que solicitou investimento para as cinco linhas de ação do PRONAT. Colíder e Guarantã solicitaram recursos para a linha de infraestrutura e de capacitação, e os demais municípios que aparecem na Figura 31 solicitaram recursos para a linha de infraestrutura. Essa linha de ação fornece veículos e equipamentos para a produção, como resfriadores de leite e câmaras de congelamento. Estes equipamentos vão atender determinados grupos no município, uma cooperativa ou associação.

O fato é que os pedidos de infraestrutura geralmente são de orçamentos baixos, com escala de ação municipal. Não se observou no TPA um pedido que atendesse à construção de uma estrada, ou à pavimentação de estradas já existentes. Tal obra poderia trazer um benefício para mais de um município e poderia facilitar, por exemplo, o escoamento da produção familiar. Uma das demandas da região, por exemplo, é a

melhoria das estradas vicinais, que nos meses de maior precipitação ficam inacessíveis.

A Figura 31 mostra que os municípios de Carlinda, Nova Bandeirantes, Novo Mundo, Nova Santa Helena, Peixoto e Terra Nova tiveram grupos beneficiados com equipamentos para a sua produção municipal, como usina de compostagem e apoio ao artesanato (Nova Santa Helena), apoio à agroindústria de mandioca (Terra Nova), e resfriador de leite e apoio à apicultura (Carlinda). Uma destas obras que pode ser considerada de escala territorial é a unidade de apoio ao beneficiamento de frutas, com sede em Novo Mundo, mas que pretende atender outros municípios vizinhos.

A linha de capacitação foi solicitada, e de fato as capacitações ocorreram em pelos três municípios (Alta Floresta, Colíder e Guarantã) e atenderam atores sociais dos demais municípios para formação de gestores locais, geralmente agricultores e representantes de movimentos sociais, como da Pastoral da Juventude Rural, do Movimento das Mulheres Camponesas e da Comissão Pastoral da Juventude Rural. Tais programas costumam apresentar uma boa frequência de moradores que representam associações, e geralmente retornam as suas comunidades com um preparo maior. No geral, a linha de ação da infraestrutura foi a mais solicitada para o TPA, conforme mostra a Figura 32, seguida pelo apoio à capacitação.

Linhas de ação 2004-2010 (Total=26)

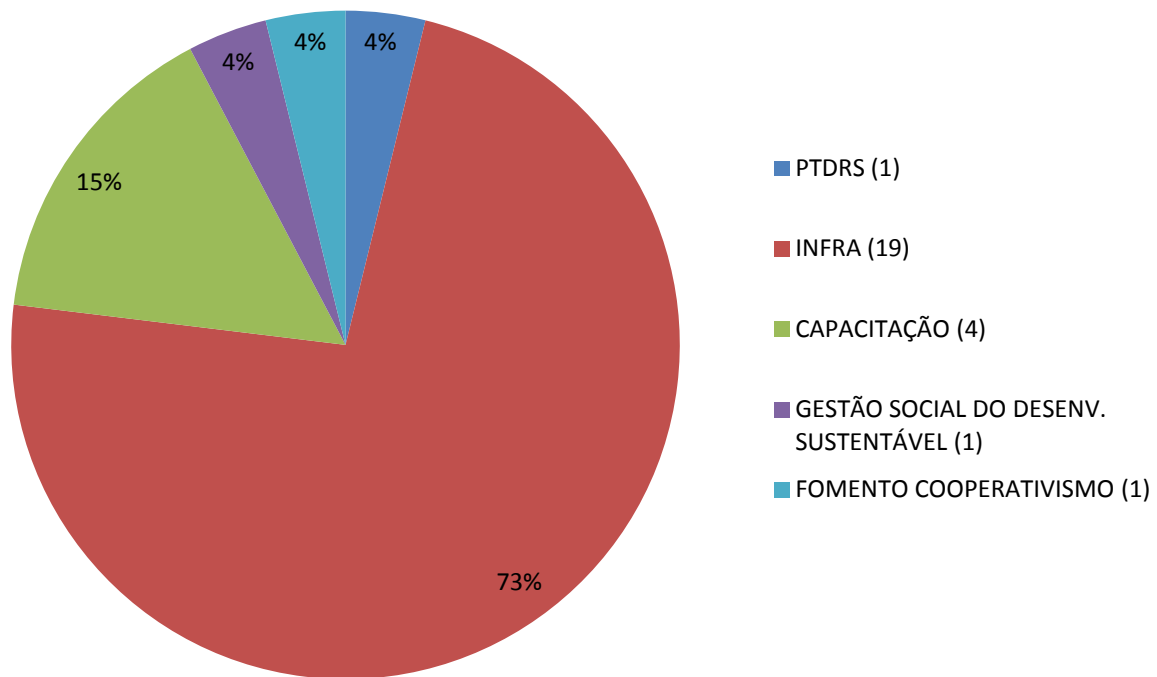


Figura 32 - Linhas de ação do PRONAT acessadas pelo TPA. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

O TPA elaborou o seu PDTRS, lançado em 2010, que foi construído no âmbito do CEAAF com a mediação do Instituto Ouro Verde, que até aquele momento tinha um membro no papel de articulador territorial nas reuniões do Colegiado. Os recursos do PRONAT foram usados para promover as reuniões e apoiar o deslocamento dos participantes do CEAAF até Alta Floresta, onde geralmente as reuniões ocorriam. O PDTRS é uma das metas do PRONAT e ajuda os gestores públicos e a população do território a visualizar as principais demandas locais para seu desenvolvimento.

Um dos pontos principais apontados no documento diz respeito às estradas na região, e uma das prioridades elencadas pelo Plano é melhorar a manutenção das

estradas para que o transito dos moradores entre os municípios, e principalmente o escoamento da produção seja possível durante todo o ano (PDTRS Portal da Amazônia, 2010). Este é um documento importante que reflete em que áreas a população do território entende que, sendo apoiados, conseguirão atingir as metas de desenvolvimento.

Para acessar o PRONAT, os municípios precisam ter uma instituição proponente que formaliza os pedidos para a Caixa Econômica, que irá fazer os repasses e acompanhar as obras ou o investimento do recurso. Essas instituições podem ser ONGs, as prefeituras municipais, organizações ou outras instituições que tenham documentos em dia e estejam atuando nos CTs. As instituições proponentes nos municípios do TPA estão apresentadas na Figura 33.

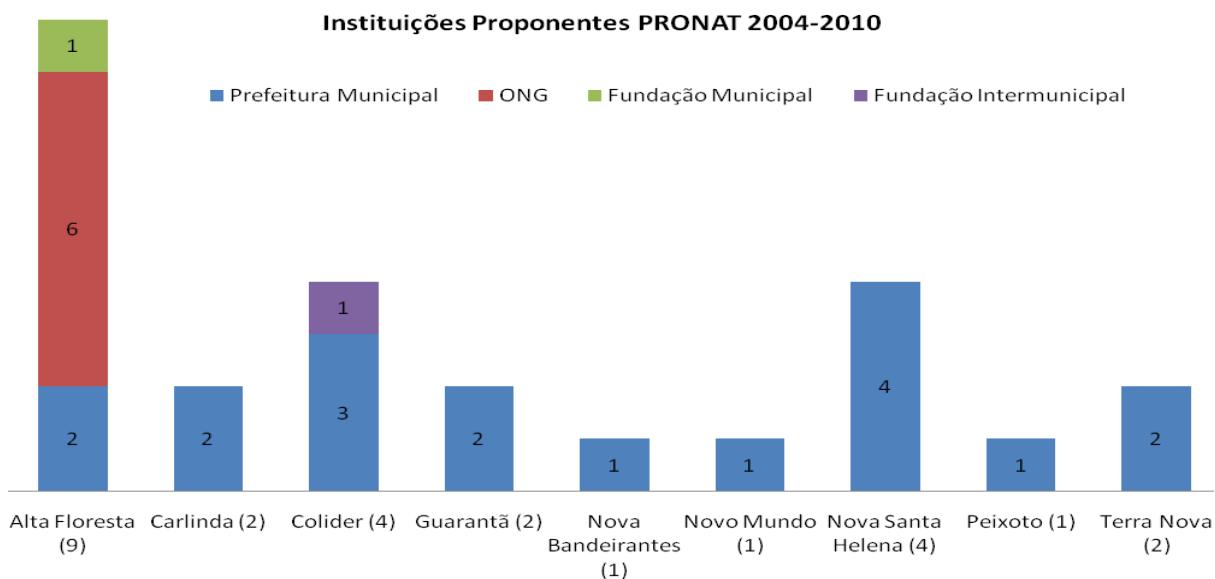


Figura 33 - Instituições proponentes que pediram os recursos do PRONAT. Fonte: Caixa Economia Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

Alta floresta foi o município que teve a maior parte dos pedidos feitos por uma ONG para os recursos PRONAT, totalizando seis pedidos. Esta ONG é o Instituto Ouro Verde, cuja diretora foi articuladora territorial no CEAAP. Por ser uma organização que atua com os agricultores familiares e por estar participando diretamente na relação do PRONAT com o TPA, a ONG elaborou e propôs a maioria dos projetos, que beneficiaram alguns municípios do território, e casaram com algumas iniciativas já realizadas pela organização, como apoio à produção leiteira e à fruticultura.

O fato da organização social proponente de Alta Floresta propor os projetos no âmbito da agricultura familiar atende aos objetivos do PRONAT e do MDA, entretanto acaba setorizando as decisões e as ações, deixando de atender outros setores sociais e econômicos que o TPA pode apresentar. Esta pode ser considerada uma das contradições do programa que a presente pesquisa aponta. Por ter como coordenador principal uma instância do Poder Público Federal voltada para o setor agrário, a sua proposta de desenvolvimento territorial, embora inove na proposta de articulação com outros ministérios e com organizações sociais e atores dos territórios, acaba limitando tais ações ao setor agrário.

A proposta do MDA, não esconde o paradoxo de uma abordagem territorial aplicada por um Ministério setorial (o desenvolvimento agrário), além de beneficiar unicamente um segmento de produtores: o da agricultura familiar. O objetivo do Ministério é, precisamente, o de reequilibrar o esforço produtivo a favor dos agricultores familiares, mas seguindo um enfoque tríplice: a participação da sociedade civil, a orientação por um plano territorial de desenvolvimento rural sustentável, e a integração coordenada com outros órgãos públicos intervindo no desenvolvimento rural (DUARTE et al., 2009).

Com este argumento fica mais fácil compreender por que uma organização social que atua com a agricultura familiar tenha sido escolhida para ser a articuladora territorial do programa, além de ser a proponente da maioria dos projetos solicitados por Alta Floresta, o município que a sedia. Para Duarte et al. (2009), a contradição mencionada no trecho acima pode limitar as ações do programa, limitações que podem agir como um freio para o desenvolvimento territorial.

Voltando ao caso analisado nesta tese, o fato de uma organização social ser a proponente da maioria dos projetos financiados pelo PRONAT, em um dos municípios, acaba por limitar a participação de associações ou outras organizações voltadas para o agricultor familiar, mas que não estão vinculadas à organização proponente. Dessa maneira, o público atendido pelo PRONAT fica mais reduzido ainda, além de distorcer o processo participativo, tão exaltado pelo programa governamental. Tal fato pode ainda ser um dos motivos do município de Alta Floresta aparecer como um dos que mais solicitou recursos e que obteve mais benefícios, já que a organização proponente possui sede neste município.

Leite e Junior (2011) discutem que os pedidos para os investimentos de custeio do PRONAT permitem que ONGs sejam proponentes, enquanto a linha de investimento precisa passar por algum ente federativo, como as Prefeituras. Os autores comentam que no início do programa os municípios, por meio de suas Prefeituras, foram majoritários nos valores contratados, mas que têm reduzido sua participação a partir de 2005, por conta da diversificação nas linhas de custeio do programa, que passaram a ser absorvidas pelas ONGs.

Entretanto, pelo que mostram as Figuras 31 e 32, a infraestrutura no TPA ainda é o recurso mais solicitado pelos municípios, tanto que na Figura 5 observa-se que em seis dos oito municípios que aparecem no gráfico a prefeitura é a proponente dos recursos. De acordo com Leite e Junior, as ações voltadas para o investimento, chamadas de PROINF, são as modalidades que absorvem mais de 80% dos recursos contratados no Brasil, nos anos de 2003 a 2008. A partir deste ano (2008), a situação mudou e as linhas de custeio alcançaram mais de 25% do valor total do PRONAT no país, principalmente após a entrada das ONGs como proponentes.

O PROINF é uma modalidade de crédito do PRONAT que é utilizado somente para infraestrutura. Na Figura 34, pode-se observar qual o valor do crédito PROINF acessado pelos municípios do TPA. Observa-se que Nova Santa Helena acessou o maior valor do recurso, no período investigado de 2004 a 2012, e Nova Canaã acessou o menor valor do recurso neste período.

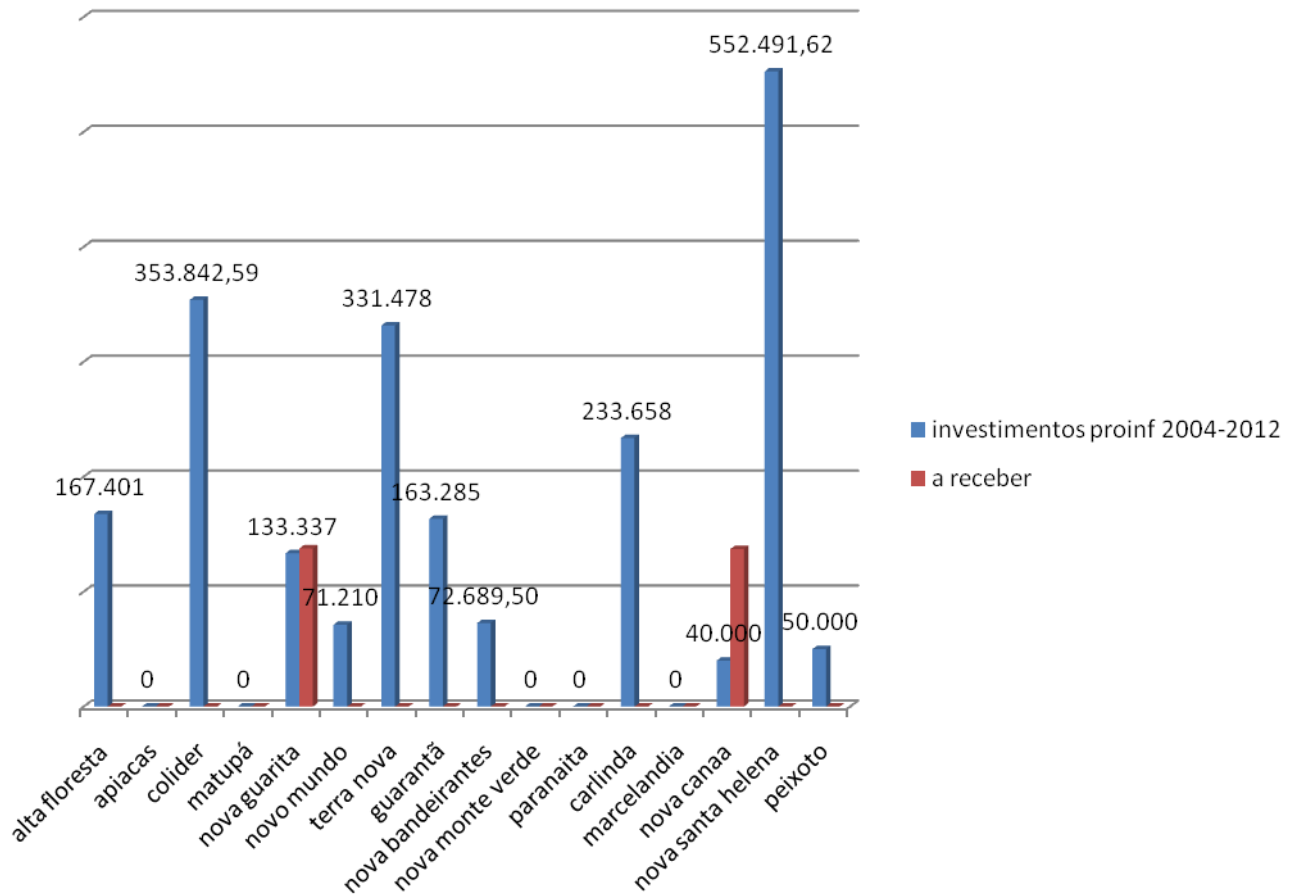


Figura 34 - Municípios que acessaram o Proinf no período de 2004 a 2012. Fonte: Caixa Econômica Federal – Repasses Orçamento Geral da União (OGU).

O PROINF é uma das modalidades que mais demanda tempo para a construção das suas propostas e que apresenta uma negociação administrativa mais elaborada para sua contratação (LEITE; JUNIOR, 2011). Embora no TPA a maioria dos municípios tenha solicitado valores acima de 150 mil reais, como mostra a Figura 35, as obras financiadas apoiaram ações municipais como aquisição de veículos e resfriadores. Os projetos poderiam alcançar uma proporção maior, diante dos valores disponibilizados.

No caso do TPA, relatam Duarte et al. (2009), isto é uma consequência do fato de que atores sociais, como os Conselhos Municipais e as ONGs, passaram a participar dos colegiados territoriais, o principal instrumento para mobilizar estes

recursos, e passaram a captar os fundos do PROINF, concentrando as ações e não permitindo que estes recursos fossem usados de base para articular projetos estruturantes de maior envergadura.

Para melhor visualizar como os recursos do PRONAT foram aplicados nos municípios do TPA, foi feita uma seleção dos programas apoiados nos municípios do território, por meio dos dados encontrados no Sistema de Gestão Estratégica – SGE, disponibilizados pelo endereço eletrônico da SDT/MDA. As informações foram validadas em entrevista com o articulador regional responsável pelo Portal da Amazônia, na SDT em Brasília, realizada no dia 13 de setembro de 2012 pela autora. Procurou-se avaliar dois pontos principais: os proponentes das ações em cada município; e a abrangência da ação: para atender uma demanda municipal (M) ou territorial (T).

As ações vinculadas ao PRONAT estão divididas em duas áreas, de acordo com as definições do Programa Territórios da Cidadania: 1) organização sustentável da produção (quando a ação atende aos agricultores familiares, como aquisição de produtos agropecuários, infraestrutura para comercialização dos produtos, capacitação e apoio técnico, entre outros); e 2) apoio à gestão territorial (quando a ação envolve apoio à formação de agentes para o fortalecimento da gestão social dos territórios; apoio logístico à elaboração dos programas territoriais, entre outros)²⁴. Os projetos apoiados pela SDT/MDA estão apresentados no Quadro 9, de acordo com o ano em que a ação foi implementada, os municípios que solicitaram a ação, o foco da ação e sua escala de abrangência.

²⁴ Fonte: Programa Territórios da Cidadania www.territoriosdacidadania.gov.br Acesso em 15 de setembro de 2012.

ANO	MUNICÍPIO	OBJETO	CAMPO DA AÇÃO	ESCALA
2003	Guarantã do Norte	Pronaf	1	M
	Nova Guarita	Pronaf	1	M
	Terra Nova	Pronaf	1	M
2005	Colider	Pronat (Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais)	2	T
	Nova Bandeirantes	Pronat (Bovinocultura leiteira)	1	M
	Nova Santa Helena	Pronat (Usina de compostagem)	1	M
	Terra Nova	Pronat – apoio à gestão territorial	2	T
	Alta Floresta	Pronat – Apoio à capacitação e gestão nos territórios	2	T
2006	Guarantã	Capacitação de agricultores familiares e gestão territorial	1	T
	Nova Santa Helena	Pronat – apoio à gestão territorial	2	M
	Terra Nova	Barraco agroindústria de processamento de mandioca	1	M
	Terra Nova	Entrepasto para comercialização de produtos da agricultura familiar	1	T
2007	Alta Floresta	Apoio à estrutura do colegiado territorial	2	T
	Colider	Reestruturação do centro de capacitação da agricultura familiar	1	T
	Guarantã	Aquisição de resfriadores de leite	1	M
	Nova Canaã	Aquisição resfriador de leite	1	M
	Nova Santa Helena	Caminhão basculante	1	M
	Novo Mundo*	Unidade de apoio para beneficiamento de frutas	1	T
	Peixoto de Azevedo	Resfriador de leite	1	M
	2008	Carlinda**	Caminhão com carroceria	1
Colider**	Casa comunitária de sementes	1	T	
	Nova Guarita	Câmara fria de congelamento, viveiro de mudas	1	M
2010	Carlinda**	Sistema de economia solidaria	1	T
	Nova Santa Helena***	Casa de artesanato e equipamentos para artesanato	1	M
	Peixoto de Azevedo***	Casa do mel e veículo de apoio	1	M
	Terra Nova****	Entrepasto de comercialização de produtos da agricultura familiar	1	T

Quadro 9 - Projetos de investimentos apoiados pela SDT/MDA para os municípios do Território Portal da Amazônia, para os anos de 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2010.

Fonte dos dados: Sistema de Gestão Estratégica – SGE (Secretaria de Desenvolvimento Territorial – Ministério do Desenvolvimento Agrário) Disponível em www.sge.mda.gov.br Acesso em 04 de setembro de 2012.

Os proponentes dos projetos foram as Prefeituras Municipais, com exceção dos municípios em que aparecem os asteriscos, neste caso os proponentes foram (de acordo com o número de asteriscos):

* Secretaria de Agricultura do Estado de Mato Grosso

** Instituto Ouro Verde, organização não governamental com sede em Alta Floresta

*** Associação de mulheres artesãs, em Nova Santa Helena; e um grupo de apicultores em Peixoto de Azevedo

**** IOV, com sede em Alta Floresta; e a Cooperativa COOPERAGREPA, com sede em Terra Nova

Legenda do campo de ação: 1. Organização sustentável da produção; 2. Apoio à gestão territorial

Legenda da escala: M – municipal; T – territorial.

Dos 16 municípios que compõem o TPA, 11 foram contemplados com os projetos da SDT para o desenvolvimento territorial: Alta Floresta, Carlinda, Colider, Guarantã do Norte, Nova Bandeirantes, Nova Canaã, Nova Guarita, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte. Em 2003, 2005 e 2006, o proponente dos projetos foi a Prefeitura Municipal, para os municípios que solicitaram a ação. A partir de 2007, já aparecem outras instituições como proponentes, como o município de Novo Mundo, no qual a Secretaria de Agricultura do Estado de Mato Grosso fez a solicitação da ação para atender os agricultores produtores de frutas deste município.

Em 2008 e 2010, as organizações da sociedade civil (ONG, associações e cooperativa) começam a atuar na solicitação das ações, tanto para atender os municípios quanto para colaborar com a gestão territorial. Do total de 26 ações implementadas pela SDT, 15 delas foram em escala municipal para atender aos agricultores familiares; e 11 delas foram na escala territorial, tanto para promover e capacitar atores para a gestão social deste programa, com enfoque no território, quanto para incentivar e facilitar a comercialização dos produtos da agricultura.

Os dados apresentados trazem uma questão importante para o desenvolvimento com enfoque territorial: os territórios funcionam como unidades de gestão? Alguns estudos realizados com territórios da cidadania e já discutidos anteriormente, apontam para algumas questões, como a dificuldade de se articular atores sociais na escala territorial; a importância das conexões entre diversas escalas, como local, estadual, nacional e internacional, entre atores sociais e instituições; e o papel que estes atores e instituições têm na governança ambiental e na formação de capital social que fortaleça articulações em escala territorial (MOREIRA; SABOURIN, 2010; MERTENS et al., 2011; AVILA, 2011).

Outras pesquisas que analisem as redes entre atores no processo de construção dos territórios, ajudando na compreensão do seu papel como articuladores e mediadores entre instituições da sociedade civil e poder público, nas escalas locais e territoriais, podem colaborar para construir arranjos mais duradouros e afinados com a estratégia da SDT (ÁVILA, 2011).

As análises de Mertens et al. (2011) para o Portal da Amazônia sugerem que a delimitação do TPA feita pela esfera governamental, “de cima para baixo”, pode ter diluído as relações de diálogo entre os atores sociais dos 16 municípios que o formam, o que não permite que estas relações possam colaborar efetivamente para a unidade deste território.

Outro estudo observa que os instrumentos institucionais de desenvolvimento territorial para a região do Portal são marcados por ações setoriais, o que limita e dificulta a atuação no nível territorial, sendo necessárias estratégias e arranjos institucionais diversos (MOREIRA; SABOURIN, 2010).

Ambos os estudos apresentados acima discutem a dificuldade para que as políticas públicas promovidas pelos programas de desenvolvimento governamentais tenham ação na escala territorial, por conta principalmente da fragilidade das articulações entre os atores sociais e instituições dos diferentes municípios que compõem os territórios criados.

7.4.1 Agendas 21 Locais, um exemplo de parcerias em ações municipais

O foco geral dos programas de desenvolvimento é atuar com os diferentes atores locais para que possam pensar em conjunto propostas para administrar de forma sustentável os principais recursos locais. Assim, discute-se aqui a implementação das Agendas 21 Locais em alguns municípios do TPA, no período de 2009, no sentido de apresentar como certas parcerias entre poder público local (prefeituras) e a sociedade civil podem ter um resultado satisfatório na implantação de uma política pública. Um ponto importante destacado por Duarte et al. (2009), é que a realização de oficinas municipais no marco das Agendas 21 nos municípios do TPA é a principal referência metodológica local de gestão conjunta com um programa do Governo Federal.

Embora a Agenda 21 Local tenha sido implementada na escala do município, sua implementação no TPA ajuda a entender como as iniciativas da sociedade civil em

parceria com a prefeitura podem resultar em uma ação mais organizada e concreta, de acordo com os seus objetivos.

Para este trabalho foram utilizadas as ações que envolveram a implementação da Agenda 21 Local em alguns municípios do TPA como indicadores de sustentabilidade. Para isso, foram utilizados os dados dos questionários da Pesquisa Nacional para Identificar os Resultados de Implementação dos Processos de Agendas 21 Locais no Brasil (MMA, 2009, versão preliminar)²⁵. O questionário do MMA – Agenda 21 foi dividido em três blocos e um total de 32 questões referentes ao desenvolvimento do processo da Agenda 21:

Bloco 1: apresenta questões sobre o desenvolvimento do processo de Agenda 21;

Bloco 2: apresenta questões referentes à implementação de ações da Agenda 21 local e seus resultados;

Bloco 3: refere-se ao levantamento de propostas de continuidade da Agenda 21 e do Ministério do Meio Ambiente no apoio aos processos locais.

Para esta pesquisa, optou-se por analisar os resultados apresentados nas questões dos Blocos 1 e 2, com atenção para os resultados gerados pela Agenda 21 e a influência das suas ações em questões referentes ao meio ambiente, conservação, preservação e sustentabilidade. Para cada questão selecionada foi dado um valor numérico, variando de 0 (zero) a 3 (três) para realizar a pontuação dos municípios que tiveram mais ações relacionadas à sustentabilidade, que foram influenciadas pela Agenda 21. Considerou-se a maior pontuação para itens mais relevantes de acordo com sua efetividade para sustentabilidade e conservação de recursos.

Foram selecionadas quatro questões principais dos questionários (MMA, 2009, versão preliminar), referentes a 1) **iniciativa da implementação da Agenda 21**; 2) **financiamento para implementação**; 3) **resultados gerados**; e 4) **impactos positivos da Agenda 21 na área ambiental**. Para cada uma dessas questões foram

²⁵ As informações analisadas nesta pesquisa foram gentilmente cedidas por Igor Ferraz da Fonseca (IPEA, Mestre em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS-UNB), que na época desta análise participava deste processo de avaliação do MMA, com autorização do coordenador da Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente, Sr. José Vicente de Freitas.

selecionados alguns pontos de maior relevância no sentido de ações que visem à sustentabilidade e que foram incentivadas e influenciadas pelo processo de implementação da Agenda 21. O Quadro 10 apresenta as questões selecionadas e a pontuação para cada município do Portal que respondeu os questionários, e na Figura 35 estão os municípios que tiveram maior pontuação nessa avaliação.

AÇÕES RELACIONADAS A AGENDA 21 / MUNICÍPIOS PORTAL DA AMAZONIA (MT)	Alta Floresta	Carlinda	Guarantã do Norte	Marcelândia	Matupá	Novo Mundo	P. de Azevedo	T. N. do Norte
INICIATIVA								
Prefeitura sozinha	-	-	1	1	1	1	-	-
Prefeitura e ONG	2	-	-	-	-	-	-	-
Pref. e ONGs ou mov. sociais	-	3	-	-	-	-	3	3
FINANCIAMENTO								
Sem financiamento	-	-	-	-	3	-	3	-
Prefeitura (município)	-	2	2	-	-	-	-	-
FNMA e prefeitura	-	-	-	-	-	1	-	-
FNMA	0	0	-	0	-	-	-	0
Diagnostico participativo	1	1	0	1	1	0	1	1
Plano local de desenv. sustentável	1	1	0	1	0	1	1	1
Participa REBAL	1	0	1	1	0	0	0	1
RESULTADOS GERADOS								
Aumento interesse e particip. população local	-	-	-	3	3	-	3	3
Criação de órgãos e projetos ambientais	2	2	-	-	-	2	-	2
Ações de educação ambiental	-	-	1	-	-	-	-	1
Nenhuma	-	-	-	-	-	-	-	-
IMPACTO NA PRODUÇÃO/ ATIV. PRODUTIVAS	1	0	0	1	0	1	0	1
INFLUÊNCIA NOS MOV. SOCIAIS	1	1	0	1	0	1	1	1
INFLUÊNCIA EM PROG. E PROJETOS GOV. OU NÃO	1	0	0	1	0	0	0	0
INFLUÊNCIA POLÍTICAS PÚBLICAS	1	1	1	1	1	1	1	1
INFLUÊNCIA NA CRIAÇÃO/FORTAL. ÓRG. GESTÃO PÚBLICA	1	1	1	1	1	1	1	1
IMPACTOS POSITIVOS NA ÁREA AMBIENTAL								
Diminuição dos índices de desmatamento	-	2	-	2	0	2	-	2
Elaboração do ZEE	1	-	-	1	-	-	-	-
Ainda não teve efeito	-	-	0	-	0	-	0	-
* Criação de legislação ambiental	1	1	0	1	0	0	0	0
* Política/ações reflorest. com	1	1	0	1	0	0	0	1

espécies nativas								
* Política/ações recup. áreas degradadas em UCs/APPs	1	1	0	1	0	0	0	0
* Política/ações para a área de resíduos sólidos	1	1	0	1	0	0	0	0
*Política/ações de redução da poluição em rios, lagos etc.	0	1	0	1	0	0	0	0
TOTAL	17	19	7	20	10	11	14	19

Quadro 10 - Lista dos municípios do Portal da Amazônia (MT) que responderam os questionários da Agenda 21 (MMA, 2009, versão preliminar), os itens do questionário selecionados e a pontuação dos indicadores de sustentabilidade relacionados com as ações da Agenda 21.

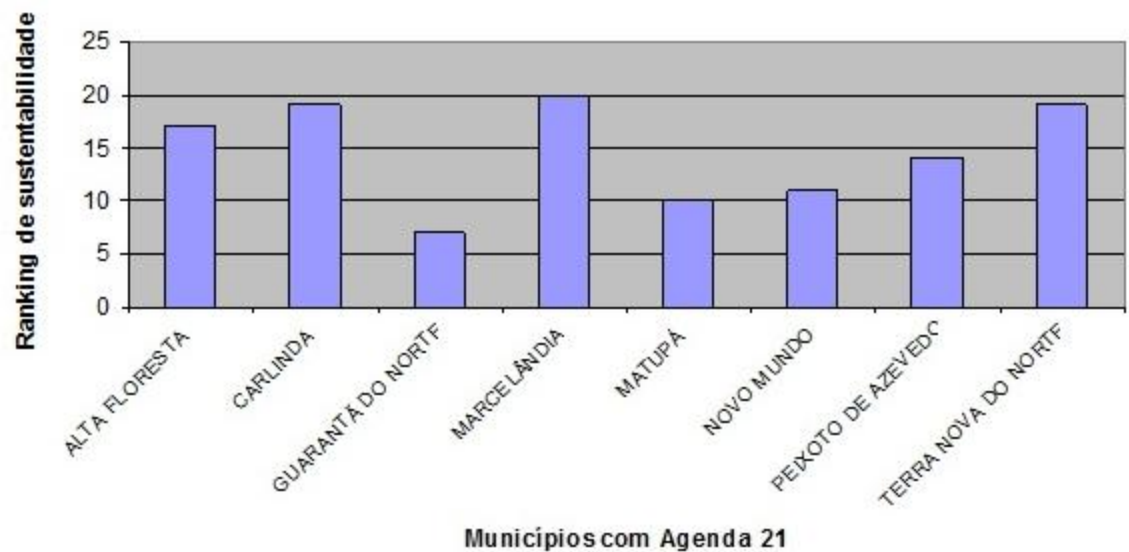


Figura 35 - Pontuação para os indicadores de sustentabilidade em oito municípios do Portal da Amazônia (MT) que possuem Agenda 21.

Pode se observar que o município que obteve maior pontuação em relação aos indicadores de sustentabilidade da Agenda 21 foi Marcelândia (20 pontos), seguido de Carlinda e Terra Nova do Norte (ambos com 19 pontos), e Alta Floresta (17 pontos). O município que obteve a menor pontuação foi Guarantã no Norte (7 pontos). Os outros municípios com maiores indicadores de sustentabilidade foram Peixoto de Azevedo (14 pontos), Novo Mundo (11 pontos) e Matupá (10 pontos).

Observa-se que o município de Marcelândia obteve a maior pontuação nos itens analisados. Fonseca (2009) descreve que o processo de implementação da Agenda 21 Local neste município seguiu o manual *Passo a Passo da Agenda 21 Local* (MMA, 2006) e contou com Fóruns e eventos de sensibilização e mobilização da população para o processo. Uma peculiaridade deste processo, ressalta o autor, é o fato da Agenda 21 ser tratada desde o início da sua implementação como programa prioritário da prefeitura, envolvendo secretários e servidores de boa parte da estrutura do governo municipal. De acordo com este autor, a regularização da atividade madeireira e a regularização fundiária foram bandeiras utilizadas pelos responsáveis pela Agenda 21 para mobilizar e sensibilizar os seguimentos locais, fazendo com que a Agenda 21 fosse vista como uma esperança para regularizar as atividades destes seguimentos da sociedade e adequá-las à nova conjuntura econômica que a Agenda 21 propunha.

Outro ponto que Fonseca (2009) destaca é a participação das escolas e comunidade escolar, dos agricultores familiares e assentados, “que viam na Agenda uma possibilidade de expressar suas angústias e problemas imediatos” (p. 130), além do apoio de ONGs. Por este motivo, a Agenda 21 Local em Marcelândia parece ter surtido efeito em projetos ambientais de pequena escala (viveiros de mudas nativas, recuperação de nascentes etc.), e de programas propostos, como o Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal. Entretanto, este quadro aparentemente bem sucedido de ações sustentáveis não modificou o modelo vigente de desenvolvimento, visto que o município continua com altos índices de desmatamento (FONSECA, 2009).

Estas ações pontuais também ocorreram em Alta Floresta (FONSECA, 2009), município que neste trabalho apresentou boa pontuação em relação aos indicadores de

sustentabilidade relacionados à Agenda 21 (17 pontos). Neste município, a metodologia da Agenda 21 seguiu a realização de oficinas de diagnóstico participativo com a população local, contando com a participação ativa de ONGs locais que foram influentes em todo o processo (FONSECA, 2009). A presença de ONGs atuando frente ao processo da Agenda 21 ajudou a não vincular este programa ao governo local, evitando possíveis conflitos políticos (FONSECA, 2009).

O produto final do projeto da Agenda 21 em Alta Floresta foi o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, um bom indicador que pode demonstrar as características locais (FONSECA, 2009). Entretanto este projeto parece não ter conseguido deslanchar como ação mais efetiva, de acordo com Fonseca (2009).

O município de Alta Floresta é um dos centros econômicos e políticos da região do Portal da Amazônia, entretanto é o primeiro da lista de municípios que mais desmataram em 2007 (MMA, 2008). Tanto o rebanho bovino quanto a área total desmatada aumentaram entre 2002 e 2005 (SEMA-MT, 2009). Os municípios de Carlinda e Terra Nova do Norte apresentaram boa pontuação de indicadores de sustentabilidade (19 pontos) para a Agenda 21. Em ambos os municípios o processo da Agenda 21 foi iniciativa de parcerias com a prefeitura, ONGs e movimentos sociais.

Embora não tenha altos níveis de desmatamento, Carlinda é o município com IDH mais baixo e altos indicadores de pobreza (MDA, 2005); entretanto, a área rural deste município é estruturada em diversas associações, que se fortaleceram com o processo de Agenda 21, de acordo com este estudo.

O menor valor relacionado aos indicadores de sustentabilidade foi do município de Garantã do Norte. Pelos dados analisados, o processo de implementação da Agenda 21 neste local iniciou-se em maio de 2009, portanto ainda não apresenta resultados significativos.

De uma forma geral os processos de Agenda 21 Local nos municípios estudados neste trabalho, apresentaram resultados positivos na área ambiental. Parece ter havido uma participação efetiva de ramos da sociedade como escolas, associações, cooperativas, organizações de pequenos agricultores, ou seja, atores que não detêm o

poder econômico e político, exceto no caso de algumas cooperativas. O poder público e os madeireiros e latifundiários parecem se manter à margem desses processos, não colaborando em nada com a implementação do programa. A influência de ONGs que atuam na área socioambiental parece ter sido importante para mobilizar a população e implementar algumas ações de maior peso na sustentabilidade, como os ZEEs. Principalmente, a parceria destas ONGs com as prefeituras municipais parece ser um fato crucial para dar mais credibilidade a implementação da Agenda 21.

As reuniões prévias que incluíram as escolas e outros setores sociais colaboraram para apontar as demandas do município, ajudando a focar as ações da Agenda 21 em resultados relacionados a realidade local. Tais resultados podem demonstrar que ações locais têm relevância para os municípios no sentido da sustentabilidade.

Mertens et al. (2011) discutem que além de realizar atividades de diagnóstico participativo e de construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável nos municípios que implementaram a Agenda 21, este programa criou e reforçou programas de gestão ambiental, que se caracterizam por promover parcerias entre atores internos e entre estes e outros atores de municípios vizinhos.

Não se pode falar de território, coesão e identidade sem trazer para a política pública as caixas de Hassan Zaoual; a cultura, os hábitos e as tradições da sociedade. Os gestores públicos devem ter a habilidade de conhecer as redes sociais da região, e como, por meio delas, as localidades e os diferentes municípios, podem se relacionar fazendo assim um desenho mais adequado para gerir os recursos públicos.

Metodologicamente, a teoria dos sítios simbólicos se enquadra na abordagem territorial como uma forma de identificar similaridades e características culturais, sociais e de produção que podem aproximar os grupos sociais, os municípios e as organizações num contexto mais adequado com a realidade.

Aliando às tipologias encontradas por meio de múltiplos critérios, que o projeto *Repensando o Rural* encontrou, com as características físicas e ambientais da região, bem como com o levantamento das políticas públicas territoriais para uma região, pode

ser feito um recorte territorial mais condizente com a realidade existente e a história de uma região e assim os resultados mais concretos poderão ser encontrados e principalmente sentidos e observados pela população.

7.5 UM TERRITÓRIO COM IDENTIDADES DIVERSAS

Em contraste com os resultados das Agendas 21 Locais, as entrevistas feitas em Alta Floresta, em 2011, sobre o Programa Territórios da Cidadania, revelaram que a motivação para participação no programa, de maneira geral, está mais dispersa entre os atores sociais envolvidos. Tanto é assim que, segundo os entrevistados, as reuniões acabam sendo usadas para discutir outros projetos, apesar da presença do moderador ligado ao MDA.

Outro fator que desestimula os participantes, como comenta o técnico da Secretaria Municipal de Agricultura de Alta Floresta, é o fato de que “a comunicação para a reunião vem da parte administrativa; que tem problemas com o lado político dos gestores.” De acordo com o entrevistado, nas primeiras reuniões, todas as secretarias municipais de agricultura do território foram convidadas a participar, mas nenhuma delas compareceu.

O Articulador do MDA, entrevistado nessa pesquisa (identificado como *Art.2*) confirma o desestímulo observado pelo técnico de Alta Floresta, em relação aos participantes do CT. Em sua avaliação, “o colegiado já teve mais diversidade de instituições, já teve uma boa participação, na sua formação, no início. Mas por conta das disputas hoje é um colegiado esvaziado, já não tem todas aquelas instituições participando.”

Essa “disputa” nos espaços de decisão, a aparente dispersão das discussões e nos objetivos das reuniões, e conflitos entre atores representantes de organizações sociais que atuam no território são alguns dos elementos principais que têm enfraquecido os colegiados.

Pelo que se pode observar nos depoimentos, parece que um dos gargalos do programa no TPA é a falta de investimento social e de esclarecimento para a

população sobre as intenções do programa, sobre desenvolvimento e governança territorial, sobre desenvolvimento sustentável, e outros temas que envolvem os objetivos do programa. O Art. 2 avalia:

“Muitas vezes a gente fica focado num projeto de investimento e esquece dessa formação do social, do fortalecimento do capital social ali para poder ter a compreensão dos serviços públicos, porque se fica só nisso eu não sei como cobrar, como aquela política ou aquela ação chega aqui de modo que ela possa chegar de maneira eficiente. O investimento no social vai sendo relegado, ficando meio guardadinho. Esse é um dos gargalos, das limitações que a gente encontra muito nos colegiados, nos territórios” (Articulador 2).

A intenção do programa da SDT/MDA é apoiar projetos na escala territorial, entretanto se pode perceber como resultados que os projetos e obras apoiados cumprem uma função mais setorial, atendendo determinado município ou determinada comunidade ou assentamento, conforme discute o *Art. 1* entrevistado.

“A intenção inicial era para serem projetos com uma amplitude territorial. Esbarrou na legalidade de quem contratava os projetos. Sempre houve pressão para liberar projetos municipais (específicos) em detrimento dos Territoriais ou intermunicipais (estratégicos). A cultura política é de que cada município deve levar sua fatia do orçamento.” (Art. 1)

Outra questão relevante diz respeito à identificação dos moradores com o território Portal da Amazônia, criado pelo programa. Ao ser perguntado sobre o nome Portal da Amazônia e como ele é visto entre os moradores, *Art. 1* responde:

“O nome é mais reconhecido entre as ONGs ambientalistas. No setor patronal e nos governos municipais e estadual é mais conhecido por Nortão. Os moradores se sentem parte de um município e não do território, mesmo entre os agricultores familiares. Como é uma região de expansão da fronteira agrícola e alvo de projetos de colonização e de assentamentos da reforma agrária, a maioria não tem o sentimento de pertença ao Território” (Articulador 1).

Ao ser perguntado sobre o sentimento de pertencimento destes moradores, o Consultor responde que é “muito frágil e até certo ponto dissimulado”. Para os

representantes da prefeitura Municipal de Alta Floresta, a identidade da região está ligada à “porta de entrada da Floresta Amazônica”. Para o Secretário de Agricultura de Alta Floresta, os moradores da região se consideram “os *guardiões da Amazônia*”, e esse seria um dos fatores que marca a identidade dos moradores do TPA.

Contestam, inclusive, a visão de que são os desmatadores, que parece ter sido marcada por expressões como “arco do desmatamento”, modo pelo qual a região é referida. Para o secretário municipal de Agricultura de Alta Floresta, os moradores do território sabem que é preciso preservar, mas precisam de incentivos para efetivar tais ações. Entretanto, o Articulador 2 afirma que a identidade local ainda está ligada à relação predatória dos recursos naturais, sendo um dos motivos a visão dos colonos e dos projetos de colonização que iniciaram o povoamento da região.

Por outro lado, observa-se que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Alta floresta está alcançando bons resultados no Cadastro Ambiental Rural, e que segundo o Coordenador do Fundo Amazônia entrevistado, o programa tem adesão de quase todos os proprietários da região. Uma das motivações da prefeitura com o CAR é a de retirar o município de Alta Floresta da lista dos municípios que mais desmatam em Mato Grosso.

Ainda sobre a identidade da população do TPA, um fator relatado pelos moradores e descrito no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural é o processo de colonização que formou os municípios. Embora tenham certas diferenças, de maneira geral a chegada de colonos de outras regiões e a formação de assentamentos para a agricultura familiar é um fato que identifica os moradores da região.

Já o nome Portal da Amazônia é usado para se referir a outras regiões de Mato Grosso. A cidade de Cuiabá, por exemplo, é referida pela Prefeitura Municipal como Portal da Amazônia²⁶. Para as pessoas entrevistadas nesta pesquisa, o nome se refere

²⁶A referência encontra-se no site da Prefeitura de Cuiabá www.cuiaba.mt.gov.br/pages, acessado em outubro de 2013: “Grande centro urbano da região Centro-Oeste do Brasil, Cuiabá é o ponto de partida para vários pontos turísticos do Estado de Mato Grosso. A capital do Estado tem localização privilegiada, pois situa-se no portal da Amazônia, na entrada do Pantanal e a poucos quilômetros da famosa Chapada dos Guimarães, os principais destinos turísticos da região.”

ao fato de estar na “entrada” da Amazônia, ou por conta da região pertencer a outra divisão territorial oficial, da Amazônia Legal.

De acordo com a diretora do Instituto Ouro Verde – IOV, organização não governamental com sede em Alta Floresta, o PTC teve como pontos positivos o fortalecimento e a criação da rede de contatos do IOV com outras organizações da sociedade civil, como a Pastoral da Terra e algumas cooperativas. Esta rede de contatos permitiu que estas organizações se tornassem parceiras em outros projetos não vinculados ao PTC, colaborando para reforçar as ações do IOV e mobilizando mais atores sociais para participarem de seus programas.

De uma forma geral, a criação do CEAAF foi fundamental para aproximar e articular as organizações e movimentos sociais atuantes na região, e as primeiras reuniões, de acordo com a entrevistada, foram muito empolgantes e mobilizaram muitos atores sociais. Entretanto, a entrevistada cita que a burocracia para efetivar as ações foi um fator desmotivador para as reuniões, e que o tempo para a realização das ações acabou por mudar o foco das reuniões, distanciando o CEAAF dos propósitos iniciais do PTC.

Entre os dirigentes das organizações que responderam o questionário enviado, as respostas foram variadas em relação à identidade da região, bem como a identificação dos entrevistados com o nome do território. Na questão 24 do questionário foram dadas quatro opções para responder a pergunta “A qual ou quais lugares listados abaixo você se considera parte?”: Nortão; Território Portal da Amazônia; Amazônia; ou Outros.

Os nomes foram retirados da literatura consultada e das entrevistas feitas em Alta Floresta e com os articuladores da SDT/MDA. Como resposta, os sete entrevistados marcaram o a opção *Território Portal da Amazônia*. Entretanto, outros nomes foram citados junto com o TPA, como *Nortão*, *Amazônia* e *Região de Planejamento II* (se referindo à atuação de programas do estado do Mato Grosso, da Secretaria de Planejamento do Estado).

O nome *Nortão* é mais familiar aos moradores dessa região, e o Portal da Amazônia parece se relacionar mais aos programas de governo. A Amazônia também é uma referência mais familiar para os moradores, por conta do Bioma no qual a maioria dos municípios dessa região está inserido. Como já mencionado anteriormente, o nome “Portal da Amazônia” é referência de outros municípios de Mato Grosso, inclusive da capital Cuiabá, sendo um nome que remete ao estado como um todo, e não somente a uma região específica.

Os entrevistados justificam a escolha dos nomes que se familiarizam mais por conta das características ambientais da região, mas também por identificação pessoal, conforme pode se observar nos depoimentos abaixo.

Pelas localização e características peculiares predominantes de clima, solo e recursos naturais. (Coopernova)

Foram as que mais se aproximaram do que fui e sou, como agricultor, agrônomo e professor. (Funam)

Porque quando fala-se de Nortão, vem a minha mente aqueles problemas que enfrentamos, vistos na televisão e jornais, quando se fala de estradas e conflitos de terras. Portal da Amazônia, quando penso nos potenciais que a região têm. Planejamento II quando se fala do Plano Sócio, econômico e Ambiental elaborado na região, um instrumento que ajudaria com certeza no processo de desenvolver de forma sustentável. (SV/IAV)

Por viver aqui e lutar pelo desenvolvimento sustentável.(PJR)

Sobre a identidade da região, os depoimentos apontam para a presença do agricultor familiar, mas também para a diversidade de origens desses agricultores, o que dificulta um sentimento de pertencer mais arraigado. Entretanto, os depoimentos ressaltam as características de coragem dos colonos, que chegaram a uma região desconhecida para buscar construir sua vida. A busca por uma identidade com a região ainda está acontecendo, conforme os depoimentos apresentados a seguir.

Predominância da agricultura familiar, um grande número de assentados da Reforma Agrária, presença fortíssima da pecuária leiteira na agricultura familiar, agronegócio pecuária de corte, região de altíssimos índices de desmatamento, tanto das propriedades familiares

quanto das grandes propriedades. População formada por migrantes das regiões Sul e Sudeste. (Cooperagrepa_1)

Desbravadores de uma região rica em recursos naturais e pobre culturalmente, buscando ainda sua própria identidade. (Coopernova)

Pessoas que aqui buscaram e buscam construir uma vida melhor, no que há de mais amplo no termo, muitas vezes sem ter a verdadeira dimensão das consequências e resultados obtidos, mas que persistem e resistem na caminhada. (Funam)

Adulta e ainda com sentimento do ter e não do ser. Pouco unidos, somente no período político e quando é para fazer alguma campanha de final de ano e do Câncer. (SV/IAV)

Falta uma identidade, pois a maioria das pessoas são do sul, nordeste, e outras. Então ainda não há uma identidade, a não ser a história das pessoas que são praticamente as mesmas. (PJR)

Na maior parte são colonos que vieram da região sul à procura de uma vida melhor, ou seja são agricultores familiares e assentados. (IF)

Esses depoimentos podem ser confrontados com as tipologias desenhadas pelo projeto *Repensando o Rural*, que foram definidas conforme características como habitat, trabalho, acesso à terra, mobilidade, condições materiais de vida, e demografia. Na região de Mato Grosso foram definidas os tipos 2 e 3, com presença da agricultura patronal, que impacta sociedades rurais pouco estabilizadas. As regiões dessa tipologia são formadas por migrantes, que nunca tiveram um acesso à terra regularizado de forma segura, e são muito impactados pelas políticas públicas.²⁷

Para contrapor este cenário, uma sociedade rural culturalmente construída pode ser encontrada em algumas comunidades da Amazônia, identificadas pelo projeto *Repensando o Rural* como a Tipologia 4. São sociedades formadas por ribeirinhos, no extremo norte da Amazônia, e que geralmente possuem laços fortes de ancestralidade com a região e com o território que habitam. A sociedade então é construída por uma intensa vida social e por laços ancestrais que mantém maior coesão social. Nas tipologias 2 e 3, o *Projeto Repensando o Rural* descreve que são sociedades rurais

²⁷ As tipologias aqui mencionadas foram definidas pelo Projeto Repensando o Rural, conforme os dados levantados de Biomas, história, informações socioeconômicas, entre outros. No total, o projeto definiu nove tipologias que caracterizam as regiões rurais no país. Para melhor compreender tais definições deve-se consultar informações do Projeto.

frágeis, impactados fortemente pelas grandes obras, como as rodovias, e pelos novos empreendimentos do agronegócio.

CONCLUSÃO

O cenário socioambiental que se apresenta na região estudada foi analisado neste trabalho por meio da identificação das parcerias e relações entre atores sociais na obtenção de recursos de um programa governamental para o desenvolvimento territorial. Outra análise foi a respeito da identidade desta população e sua relação com as ações desenvolvidas pelo programa.

Nos depoimentos coletados nesta pesquisa, os moradores entrevistados descrevem que a identidade do TPA ainda está sendo construída. A aparente pouca força política das associações e organizações comunitárias, explicitada por alguns entrevistados, pode ser uma consequência do fato de que certas organizações mais estabilizadas e fortes socialmente detenham o poder nas decisões relacionadas aos recursos públicos, no caso do programa governamental analisado. Tais organizações acabam por direcionar o dinheiro público para ações de interesse da própria organização. Servem como exemplo as organizações proponentes do PRONAT em Alta Floresta, que na sua grande maioria são representadas por uma ONG mais forte socialmente, que atua com os agricultores familiares.

Pelos depoimentos coletados nesta pesquisa, para o TPA a identidade não pode ser um dos fatores que delimita o território e define quais municípios farão parte dessa delimitação, já que os moradores são de origens diversas e não possuem uma relação de ancestralidade com o território, o que poderia garantir uma identidade maior com a região.

Outro ponto fundamental, que se refere a identidade da região, é o fato de considerar o contexto histórico anterior a colonização, de como a população foi formada, suas atividades produtivas, sua relação com o ecossistema local. Esta tese analisa a questão da identidade considerada pelo programa governamental, mas observamos que em tal busca não existe uma menção a formação da região antes dos processos de colonização que a transformaram profundamente.

Existe uma população de indígenas, de pescadores artesanais, de camponeses, cuja história de vida foi construída ao longo de gerações que

viviam e vivem no norte de Mato Grosso. Essa “identidade esquecida”, embora não mencionada pelos gestores públicos do PRONAT, está presente e tem significativa participação na sociedade.

Existem no TPA diversas características culturais, devido à origem heterogênea de sua população. A presença de colonos, agricultores e assentados, pode ser um fator que os identifique e que poderia ser o motivador para a construção de uma identidade. Além disso, a flutuação das atividades econômicas, a presença de ONGs e organismos internacionais, e a instabilidade econômica mostram como essa sociedade é muito impactada pelas políticas públicas.

No território estudado, características ambientais, físicas e históricas, relacionadas com os povos indígenas e suas diversas etnias, poderiam ser uma alternativa para encontrar outros delimitações dentro dos limites estabelecido pela SDT/MDA para o TPA. Tais delimitações e critérios poderiam facilitar a identificação de interesses comuns de seus moradores, e efetivar resultados mais concretos sobre o desenvolvimento daquela região.

Algumas organizações sociais atuam na governança territorial da região, e algumas vezes em arranjos institucionais que aumentam a escala de abrangência das suas ações. Percebeu-se que a identidade e as relações sociais são elementos essenciais na dinâmica territorial e que estão relacionadas diretamente com a construção de um território.

Observou-se no TPA que a pouca infraestrutura, relacionada principalmente às estradas e rodovias de acesso entre os municípios, bem como de acesso aos serviços básicos para os moradores nas áreas rurais, assim como o predomínio de uma população formada por pioneiros, que têm uma cultura individualista, são fatores que dificultam o diálogo e os consensos sobre aspectos em comum que precisam melhorar na região.

Um território está diretamente relacionado com um espaço construído pelos laços sociais e pela ancestralidade. No caso do TPA, o fato de a SDT/MDA não incluírem uma parcela da população que tem uma relação de ancestralidade com o local, e cuja história na região antecede a chegada dos

migrantes pelos programas de colonização, torna difícil encontrar uma identidade comum que propiciasse a coesão social como o PRONAT idealiza.

Em relação às redes sociais analisadas, percebeu-se que existem algumas organizações sociais que são chave para manter uma rede de contato dentro de um município, o que é especialmente importante para disseminar ideias de uma política pública. Por outro lado, estas organizações parecem manter uma liderança e um grande poder em relação ao uso dos recursos do PRONAT. O fato do programa ser direcionado para o agricultor familiar pode privilegiar uma organização que já atua nesse campo, fazendo com que os interesses pessoais da organização se adaptem e se mesquem aos interesses do programa governamental.

Em relação à rede social construída pelos laços que conectavam as organizações sociais por conta do tema do desenvolvimento territorial, percebe-se que as relações das organizações de Alta Floresta geralmente se estabelecem com membros de organizações do mesmo município, ou com um ou dois municípios vizinhos, como Nova Canaã, e Terra Nova (que sedia as duas cooperativas).

O encontro dos representantes de organizações da sociedade civil nas reuniões do Colegiado Territorial foi uma oportunidade que favoreceu a formação de novos laços entre algumas organizações de diferentes municípios, que ampliaram assim sua rede de contatos. A oportunidade parece ter favorecido novas parcerias a favor do desenvolvimento territorial, sugerindo a promoção do capital social nos municípios que compõem o território. A análise de redes sociais apresentada nesta tese ilustra como as redes sociais favoreceram o diálogo sobre o desenvolvimento territorial na região, e entre os membros de diferentes organizações que participam do programa governamental. Desta forma, observa-se que o capital social da região parece ter relação com a rede social e de parcerias entre as organizações sociais, pelo que podemos observar nas redes elaboradas no presente trabalho.

Por outro lado, os municípios que mais concentram serviços tem maior visibilidade na região, e as organizações sociais que são sediadas neles

parecem atuar na conexão destes centros com os municípios da periferia. Por conta da presença destas organizações, os municípios de Alta Floresta (pelas ONGs, principalmente) e Terra Nova (pelas duas cooperativas), conectam os outros municípios do TPA, sugerindo uma atuação mais efetiva na construção da coesão social neste território.

As ações de três cooperativas estudadas nesta pesquisa podem apontar um modelo de sustentabilidade para o território, pois promovem as práticas agrícolas sustentáveis e a diversificação dos cultivos, o que contribui para o incremento da biodiversidade local. No caso das cooperativas que exploram a castanha-do-brasil, sua contribuição é de valorizar os remanescentes de florestas nativas pela presença dos castanhais. Tais cooperativas podem colaborar na identificação de áreas para a conservação, bem como para agregar os proprietários como parceiros para estratégias neste sentido.

Os dirigentes destas cooperativas têm um papel importante na disseminação de práticas sustentáveis entre os cooperados. Como os cooperados pertencem a diferentes municípios, as cooperativas atuam como polos para a coesão social, podendo contribuir para uma visão mais ampla de desenvolvimento numa escala territorial.

Por outro lado, percebe-se que os investimentos do PRONAT para a região não alcançam a escala territorial, com exceção de uma ou duas obras que acabaram por ficar em desuso. No geral, os financiamentos são setoriais e beneficiam o município proponente ou determinado assentamento ou comunidade.

Outro ponto analisado para o TPA é que os financiamentos da SDT/MDA são para infraestrutura e equipamentos, e foram observados poucos investimentos na área social, na educação, e em outros campos que o desenvolvimento territorial deve abarcar. A redução da pobreza e a melhoria dos indicadores sociais não pode ser alcançada apenas com equipamentos, sem um investimento em longo prazo para, por exemplo, capacitar pessoas para outros ramos de trabalho, que não o agrário, investir em estradas que facilitem o acesso para os municípios mais estruturados, entre outras ações.

Não se percebeu nesta pesquisa uma relação entre o TPA com os outros territórios implementados pela SDT no norte de Mato Grosso. Esta pouca articulação pode isolar mais ainda as ações e limitar a visão dos atores sociais sobre o programa e sobre outras formas de gestão territorial.

Especialmente no TPA, onde a coesão social e a identidade parecem ser variáveis mais difíceis de serem analisadas, a oferta governamental poderia ser ampliada, no sentido de valorizar os recursos locais e as novas práticas, como a agroecologia, promovidas pelas cooperativas por exemplo, o que poderia ser uma estratégia para se repensar o delineamento deste território.

No caso dos dados analisados nesta pesquisa relacionados ao tipo de vegetação, à história do povoamento, às áreas de proteção ambiental, às terras indígenas, aos tipos de produção, ao acesso a recursos do PRONAT e outros para a agricultura familiar, às redes sociais, e à estrutura urbana dos municípios, pode-se encontrar três regiões que parecem apresentar mais semelhança em relação às características mencionadas:

- A primeira, formada pelos municípios mais ao norte do TPA (Apiacás, Nova Bandeirantes, Nova Monte Verde e Paranaíta), que apresenta ecossistemas florestais mais preservados, maior extensão de terras indígenas, e menor representatividade da agricultura familiar. Nestes municípios, as atividades de desenvolvimento poderiam privilegiar o turismo rural e ecoturismo, e a valorização da cultura local, por exemplo.
- A segunda, formada por Alta Floresta, Carlinda, Nova Canaã, Colíder, Nova Guarita, Terra Nova e Nova Santa Helena, é onde estão os municípios com mais estrutura urbana, com a maior parte das organizações sociais, cujos programas de governo são mais acessíveis, e também onde as estratégias de combate ao desmatamento como o Cadastro Ambiental Rural – CAR – estão bem adiantadas. Poderiam aqui se privilegiar a modernização dos centros urbanos, a valorização da agricultura familiar, as iniciativas de conservação ambiental e o ecoturismo.
- A terceira, formada pelos municípios de Novo Mundo, Guarantã, Matupá, Peixoto de Azevedo e Marcelândia, cuja vegetação é mais heterogênea, e apresenta mais concentração do Bioma de Transição. Nestes municípios, as

ações poderiam priorizar a criação de unidades de conservação, a pesquisa científica e os levantamentos de fauna e flora, a capacitação dos moradores para se engajarem nas questões ambientais, a valorização da agricultura familiar e o turismo rural.

Em relação ao programa da SDT/MDA, observa-se que seu caráter setorial, que atua especificamente com os agricultores familiares, acaba excluindo das discussões sobre o desenvolvimento territorial e principalmente do acesso aos recursos outros setores sociais (comerciantes, empresários, ambientalistas), e mesmo outras atividades praticadas pelos agricultores que não sejam agrícolas. Essa característica não permite envolver a intersectorialidade, dificultando a participação social mais ampla, e pode não resultar em ações que direcionem para um desenvolvimento que se propõe alcançar um território.

Por outro lado, o programa do estado de Mato Grosso, dos Consórcios Intermunicipais, por atuar em regiões menores e propor apoio às cadeias produtivas, amplia sua atuação para outros setores sociais, que não sejam somente da agricultura familiar. A identificação com o programa estadual parece ser maior entre os moradores do TPA, do que a identificação com o programa de governo.

Por fim, um programa de desenvolvimento deve abarcar outras dimensões sociais, como a educação, a saúde e a cultura. As caixas de Hassan Zaoual são ferramentas que facilitam identificar tais elementos numa sociedade e que podem colaborar para direcionar um sentido de pertencimento que pode facilitar o maior engajamento de uma população para olhar o coletivo, e não apenas o individual.

No TPA, sugere-se que a identificação das principais cadeias produtivas dos municípios, bem como da aptidão agrícola dos assentamentos e das comunidades rurais podem ser fatores que motivem o pertencimento que Hassan Zaoual se refere. As caixas de Zaoual podem ajudar a identificar elementos que possibilitem a inclusão social, o empoderamento dos moradores, e o fortalecimento de vínculos de cooperação, para gerar uma identidade local e um sentido de pertencimento para esta sociedade.

No caso do território estudado, o colono que formou sua população não busca necessariamente pertencer a um lugar, mas, ao encontrar condições para que possa reproduzir suas práticas e hábitos, e prosperar, possibilita o surgimento de um sentimento de pertencimento relacionado à segurança social e financeira, acesso a serviços, moradia e condições de vida.

Por outro lado, as ações para promover a gestão social do PRONAT promoveram no TPA novas parcerias entre algumas organizações sociais, atores sociais e lideranças, que acabaram beneficiando estes indivíduos e suas organizações para desenhar projetos em comum. Mesmo que tais ações aconteçam fora do âmbito do programa da SDT, os contatos feitos principalmente pelas reuniões do CEAAF podem se manter mesmo que o programa governamental pare de atuar na região.

Dessa forma, a proposta da SDT de estimular “o fortalecimento dos atores sociais e promover a dinamização econômica nos territórios rurais, por meio de estabelecimento de parcerias e de articulações em redes” acaba sendo alcançado. Os resultados das novas parcerias e associações são comentados por alguns entrevistados nesta pesquisa.

Pelos financiamentos do PRONAT para o TPA, observou-se que organizações mais envolvidas com o poder público federal (via as reuniões do CEAAF) obtiveram mais sucesso como proponentes para receber os recursos. Foram privilegiados os recursos para capacitação, principalmente, promovendo a gestão social. Mas, de maneira geral, os projetos financiados pelo PRONAT, especialmente os de infraestrutura, atendem aos municípios e não conseguem ter uma maior amplitude.

Mesmo assim, o PRONAT conseguiu em alguns casos atender a outros setores econômicos, como no caso dos incentivos para o artesanato, para a produção orgânica de mandioca e para a apicultura, bem com as usinas de compostagem e de beneficiamento de frutas. No caso das Agenda 21 locais, as iniciativas que partiram de organizações sociais, aliadas às Prefeituras Municipais, conseguiram apresentar resultados mais positivos em sua implementação e nos projetos elaborados.

Outro programa que ajudou a aproximar atores sociais e suas organizações, assim como lideranças do território, foi o GESTAR; juntamente com o CEAAF, possibilitou que algumas parcerias fossem formadas para uma atuação coletiva, em prol de objetivos comuns.

Percebeu-se que a região do TPA é muito influenciada por políticas públicas. Nesta região, pelo menos cinco programas governamentais atuam – GESTAR, PRONAT e Territórios da Cidadania, Consórcios Intermunicipais e Agenda 21 Local, além de diversas iniciativas de ONGs e movimentos sociais, que dinamizam a região socialmente e atuam na construção dinâmica deste território.

A apropriação do conceito de território pelo programa governamental brasileiro tem embasamento teórico nas correntes mais clássicas que discutem o território, como na Antropologia – que relaciona a identidade e coesão social; e na Geografia. Outros conceitos, como o de capital social, institucionalidade, arranjos institucionais e governança, são elementos do território que são usados de maneira complementar pela política pública.

Por outro lado, a inserção do enfoque territorial trouxe para os atores sociais a visão de que certas estratégias podem abranger o território, e de que o desenvolvimento territorial é importante para a região. Tal fato é percebido no depoimento dos dirigentes entrevistados nesta pesquisa, a respeito do desenvolvimento territorial. O discurso de alguns entrevistados se assemelha com os discursos oficiais, sugerindo que este tema é uma realidade para as organizações, que ao repetir este discurso mostram sua adaptação para uma nova realidade política, e assim conseguem acessar e se beneficiar dos recursos oferecidos por estes programas de Governo.

Por outro lado, o Conselho Territorial no TPA, denominado CEAAF, permitiu a formação de novas alianças entre algumas organizações sociais, mas principalmente permitiu que a organização social que representava o programa de Governo no território pudesse somar mais atores sociais aos seus projetos e interesses. O CEAAF parece ser, neste sentido, um local onde os

arranjos institucionais são construídos bem como processos de governança são iniciados.

As análises apresentadas nesta tese podem trazer mais clareza às estratégias de Governo para o desenvolvimento territorial na região estudada. O incentivo para outros setores em que a agricultura familiar atua deve ser estimulado, pois na região estudada percebe-se que o comércio e a indústria têm um peso para os municípios, mais até do que o setor agropecuário. Ainda falta nas estratégias do Governo Federal ações para estimular a autonomia e a autogestão dos atores sociais envolvidos, para que dependam cada vez menos dos recursos públicos.

Incluir outros setores econômicos para as ações do programa, e ter mais articulação com os setores ambiental, do estado e dos municípios, além de mais envolvimento de lideranças da agricultura familiar são sugestões que podem ser incorporados nas estratégias de desenvolvimento territorial nesta região.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e uso do solo. *São Paulo em Perspectiva*. Abr/jun, vol. 11, nº2:73-78. (1999).
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada* (4), 2000. 18 p.
- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, G. et. al. (Orgs.) *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP; Edsup, 2001. p. 165-177.
- ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NIEMAN, G. (Org.) *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. 1a ed. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2006. 448 p. 51-70 p.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA. Textos para discussão. 1999.
- AB'SÁBER, A. *Os Domínios de Natureza no Brasil*. Potencialidades Paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ABREU, S. de. *Planejamento Governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense*. Contexto, propósitos e contradições. Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. 2001. 323 p.
- ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V. et. al. (Orgs.); SACHS, I., prefácio. *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: RelumeDumará / Brasília, DF: SEBRAE, 2004. 25-69 p.
- ANDRADE, J. P. S. de. *A implantação do pagamento por serviços ecossistêmicos no território Portal da Amazônia: uma análise econômico-ecológica*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo. 110 pp., 2007.
- ANDRADE, J. P. S. de et. al. *A implantação do Pagamento por Serviços Ecossistêmicos no Território Portal da Amazônia: Uma Análise Econômico-Ecológica*. In: VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2007.
- ÁVILA, M. L. de. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do Território Águas Emendadas*. Brasília, 2011. 249 p. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.
- ARAÚJO, T. B. de. Pensando o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. et al. (Orgs). *Políticas de Desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12) 197-217 p.

ARNS, P. C. Um olhar sobre os dispositivos de Governança. *Raízes*, v. 28. ns. 1 e 2, jan. – dez., 2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010. Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública (Marc Piraux, Marcio Caniello – Orgs.). 121-131 p.

AZEVEDO, A. A. *Legitimação da insustentabilidade: Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR (Mato Grosso)*. Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 325 pp., 2009.

AZEVEDO, A. A.; PASQUIS, R. Produtores de Soja do Estado de Mato Grosso: que agenda ambiental construir? 51-76 p. In: WWF-Brasil (Org.) *Desenvolvimento Territorial. Diretrizes para a Região da BR-163*. Brasília: WWF-Brasil. Projeto Diálogos, 2009.

BARREIRO, I. *Educação Rural Capitalista: a contradição entre a educação modernizadora e a educação de classe popular na Campanha Nacional de Educação Rural*. UNICAMP, Faculdade de Educação. 1989. Dissertação de Mestrado.

BECKER, B. Fronteira e urbanização repensadas. In: BECKER, B. *et. al. Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990, 219 p. 131-144 p.

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada no III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172 p.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, 19: 71-86, 2005.

BECKER, B. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M.; BECKER, B. (Org.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 23-40 p.

BECKER, B. Redefinindo a Amazônia: o Vetor técnico-ecológico. In: CASTRO, I. E. de *et. al. (org.) Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 223-244 p.

BERKES, F. Conexões Institucionais Transescalares. In: VIEIRA et al. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005. 293-332 p.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Interações*. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, N. 2, p. 7-12, Mar. 2001.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul./dez. 2001.

BERNASCONI, P. et. al. *Avaliação Ambiental Integrada: território Portal da Amazônia*. Alta Floresta – MT: ICV. 108 p. 2009.

BORGATTI et. al. Network Analysis in the Social Sciences. *Science*. 13 February. Vol. 323. 2009.

BRAGA, N. L. *Balanço de Gestão. Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010*. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA. Brasília, 2010. 115 p.

BRANDÃO, C. et al. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento. Os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs) *Economia regional e urbana: contribuições teóricas reentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008 institui o Programa Territórios da Cidadania. Governo Federal, 2008.

BRONDIZIO, E. S. et. al. Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 2009. 34:253-78.

BUTTENBENDER, P. L. *Arranjos Institucionais, cooperação e desenvolvimento*. Ijuí: Editora Ijuí, 2010. 152 p.

BURSZTYN, M. A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social. In: DINIZ, C. C. (Org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz as experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. 79-101 p.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. Sustentabilidade, ação pública e meio rural no Brasil: uma contribuição ao debate. *Raízes*, v. 28. ns. 1 e 2, jan. – dez., 2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010. Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública (Marc Piraux, Marcio Caniello – Orgs.). 10-18 p.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. *O Novo Rural Brasileiro, rendas das famílias rurais*. Brasília. Embrapa, 2004, 1: 2.

CARVALHO NETO, R. A. *Modelo de Análise de Redes Sociais Aplicado à Cadeia Logística do Agronegócio de Base Econômica Familiar*. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2009. 186 p.

CASH, D. W. et. al. Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society* 11(2): 8. 2006. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/>

CASH, D. *Assessing and Addressing Cross-Scale Environmental Risks: Information and Decision Systems for the Management of the High Plains Aquifer*. Discussion Paper E-98-17, Kennedy School of Government, Harvard University, September 1998.

CASTRO, I. E. de. Instituições e Território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003.

CAZELA, A. A. Base de serviços rurais estratégicos à promoção do Desenvolvimento Territorial no Brasil. *Raízes*, Campina Grande. V. 28, n. 1 e 2; v. 29, n. 1. P. 132-142. Jan. 2009 a jun. 2010.

COREZOLA, F. et. al. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. *Raízes*, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, jan./2009 a jun/2010. p. 87-96.

COUDEL, E. et al. Articular dispositivos de formação e de governança: um desafio para o desenvolvimento. *Raízes*, v. 28. ns. 1 e 2, jan. – dez., 2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010. Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública (Marc Piraux, Marcio Caniello – Orgs.). 143-153 p.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, Ano 1, n. 2, jul./dez. 2003. 73-97 p.

DELGADO, N. G. Sociedade Civil, Estado e Protagonismo Institucional no Desenvolvimento Territorial: avanços e obstáculos no caso do Território Rural da Borborema/PB. *Raízes*, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, jan./2009 a jun/2010. 41-51 p.

DUARTE, L. et al. Participação dos atores sociais e territorialização do desenvolvimento rural no Brasil. XIV Encontro de Ciências Sociais do norte e nordeste. Recife, 8-11 de setembro de 2009.

ECHEVERRI, R. P. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009. 209 p. [tradução de Maria Verônica Moraes Souto].

ECHEVERRI, R. Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. *Políticas de Desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. p. 81-112.

FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental. USP. 2006. Tese de Doutorado.

FAVARETO, A. Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas sobre o Desenvolvimento Territorial. In: FAVARETO, A. *Políticas de Desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, A.; SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. XLV Congresso da SOBER "Conhecimentos para Agricultura do Futuro". UEL, 2007.

FERNANDES, B. M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera – Ano 8, N. 6 – Janeiro/Junho de 2005*. Presidente Prudente. p. 14-34.

FERREIRA, J. C. V. *Mato Grosso e seus municípios*. Cuiabá: Buriti, 2001. 660 p.

FONSECA, I. F. da. *Entre o discurso e a prática: boa governança e Agendas 21 locais na Amazônia*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FONSECA, I. F. da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). (Diálogos para o desenvolvimento). 159-169 p.

FREEMAN, L. C. Centrality in Social Networks: Conceptual clarification. *Social Networks* 1, 215-239, 1979.

FRANCO, A. de. *Capital Social*. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília: Instituto de Política. Millennium, 2001. 562 p.

FUINI, L. L. A Governança Territorial no Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais. *Interações*, Campo Grande, v. 9, n. 2, p. 141-148, jul./dez. 2008.

FUINI, L. L. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. *Interações*, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 93-104, jan./jun. 2012.

GARBIN, V. H. Documento contendo análise do processo de qualificação e elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), bem como dos demais instrumentos de apoio ao planejamento territorial nos territórios Alto Paraguai, Baixo Araguaia, Baixada Cuiabana e Noroeste, no período de 2007-2010. Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura. 2011.

GESTAR – Gestão Ambiental Rural Portal da Amazônia. *Relatório Final das ações realizadas no período de 2005 a 2008, no Território Portal da Amazônia – MT*. Alta Floresta: Instituto Centro de Vida. Dezembro de 2008.

GIBSON, C. C. *et. al.* The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey (Analysis). *Ecological Economics* 32 (2000) 217–239 p.

GOMES, P. C. da C.; COSTA, R. H. da. O espaço da Modernidade. In: SANTOS, M. *et. al.* (Orgs.) *O espaço em questão*. São Paulo: Editora Marco Zero Ltda. e Associação dos Geógrafos Brasileiros. Coleção Terra Livre 5. 1988. 47-67 p.

GRANOVETHER, M. S. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*. 1973.

GRAZIANO DA SILVA, José. *O que é questão agrária?* São Paulo: Editora Brasiliense. 1990. (Coleção Primeiros Passos).

GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996, p. 30-33.

HAESBAERT, R. *Territórios alternativos*. Niterói: edUFF; São Paulo: CONTEXTO, 2002.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400 p.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M.; BECKER, B. (Org.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 43-70 p.

LAGES, V. *et. al.* (Orgs.); SACHS, I., prefácio. *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: RelumeDumará / Brasília, DF: SEBRAE, 2004.

LEITE, S. P.; JUNIOR, V. J. W. Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14) 236 p. 169-196 p.

LIN, N. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Nan Lin. (Structural Analysis in The Social Sciences). Cambridge University Press 2001. 278 p.

LITTLE, P. E. *Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma Antropologia da Territorialidade*. Série Antropologia 322. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2002. 32 p.

LITTLE, P. E. *Gestão Territorial em Terras Indígenas: definição de conceitos e proposta de diretrizes*. Acre, 2006. Relatório Final.

LYON. F. Trust, Networks and Norms: The Creation of Social Capital in Agricultural Economies in Ghana. *World Development*, Vol. 28, No. 4, 663-681 p., 2000.

MALUF, R. Programas de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar no Brasil: Enfoques, atores e escalas. *Raízes*, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, jan./2009 a jun/2010. p. 19-26.

MACHADO, L. O. Significado e Configuração de uma Fronteira Urbana na Amazônia. In: BECKER, B. *et. al.* *Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990, 219 p. 115-130 p.

MACHADO, L. de O. R. Desflorestamento na Amazônia Brasileira: ação coletiva, governança e governabilidade em área de fronteira. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1: 115-147, 2009.

MERTENS, F. et. al. Redes sociais, capital social e governança ambiental no Território Portal da Amazônia. *Acta Amazonica*. Vol. 41(4) 2011: 481 – 492.

MICOL, L.; GUIMARÃES, S.; MÔNICO, I.; SANTOS, R. dos. *Transparência Florestal Mato Grosso: Análises do Desmatamento e da Gestão Florestal*. Ano I, n.1, 2007/2008. Cuiabá: ICV, 2009.

MIZIARA, F. Condições estruturais e opção individual na formulação do Conceito de “Fronteira Agrícola”. In: SILVA, S. D. (Org.) *Relações cidade-campo: Fronteiras*. Goiânia: Ed. UFG, 2000. 273-288 p.

MOLINA, J. L. La ciencia de las redes. *Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España (AACTE)*. 2004.

MORAN, E. *Meio Ambiente e Florestas*. São Paulo: Editora SENAC-São Paulo. (Série Meio Ambiente, 11).

MOREIRA, I. de S.; SABOURIN, E. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do território Portal da Amazônia – Mato Grosso*. VIII Congresso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010.

NETO, L. G. Antecedentes e Evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. *Políticas de Desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. p. 47-80.

NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1 (Winter, 1991), pp. 97-112. Published by: American Economic Association
Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1942704>.

OLIVAL, A. de A. (tec. respons.). *Estudo Propositivo Território do Portal da Amazônia*. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Fundação Cândido Rondon. 2005.

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva*. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora USP, 1999.

PASQUIS, R. et. al. *Les strategies des differents acteurs de La question du soja dans le Mato Grosso*. CDS-UNB, Cirad Tera. Brasília, 2004. Disponível em: www.unites.uqam.ca/saam/intranet/fm/dialogos/GTmap/site_gtmap/documentos/pasquis_et_al/Pasquis_et_al_2004.pdf Acesso em: jun. 2009.

PASQUIS, R. *Causas e consequências do avanço da soja na Amazônia Legal. Elaborando a árvore causal*. 2004. Disponível em: www.unites.uqam.ca/saam/intranet/fm/dialogos/GTmap/site_gtmap/documentos/pasquis_et_al/Pasquis_2004.pdf. Acesso em: jun. 2009.

PASQUIS, R. Desenvolvimento Territorial na Amazônia brasileira: entre vontade política e iniciativa popular. In: Projeto Diálogos. *Desenvolvimento*

Territorial: Diretrizes para a região a BR-163. Vol. 2. Brasília: WWF. 2009. 131-50 p.

PIAIA, I. I. *Geografia de Mato Grosso*. Cuiabá: EDUNIC, 1997.

PIRAUX, M. et al. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do Território do TASPP no nordeste brasileiro. *Raízes*, v. 28. ns. 1 e 2, jan. – dez., 2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010. Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública (Marc Piraux, Marcio Caniello – Orgs.).

PORTES, A. Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis, *Cuadernos de Economía*, v. XXV, n. 45, Bogotá, 2006, 13-52 p.

PPCDQ/MT - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Mato Grosso. Governo do Estado de Mato Grosso, Secretaria do Estado de Meio Ambiente – SEMA, Cuiabá, Mato Grosso, 2009.

PRONAT-MDA. Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Desenvolvimento com Todos. Brasília, 2004. (Série Documentos Institucionais 01-2005).

PTDRS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território da Cidadania Portal da Amazônia. CEAAF. Alta Floresta: Instituto Ouro Verde, 2010.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. 173-14 p.

ROSENAU, J. N. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SABOURIN, E.; RODRIGUES, J. A. Interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais da agricultura familiar no Território do Portal da Amazônia – Mato Grosso. In: *Desenvolvimento Territorial. Diretrizes para a Região da BR-163*. Projeto Diálogos. Brasília: WWF-Brasil, 2009. p. 45-81.

SACHS, I. Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 7, n. 2, Dec. 2004.

SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985. (Coleção espaços).

SANTOS, M. O espaço geográfico como categoria filosófica. In: SANTOS, M. et al. (Orgs.) *O espaço em questão*. São Paulo: Editora Marco Zero Ltda. e Associação dos Geógrafos Brasileiros. Coleção Terra Livre 5. 1988. P. 9-20.

SANTOS, M. et al. (Orgs.) *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1996b. Geografia: Teoria e Realidade 30.

SANTOS, M. *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996a. 136 p. Geografia: Teoria e Realidade 16. Série “Linha de Frente”.

SANTOS, M. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997b.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e Abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes*, Campina Grande, vol. 23, nºs 01 e 02, p. 99–116, jan./dez. 2004.

SDT/MDA. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005. *Framework to support the development of rural territories*. Série documentos institucionais, 2: 1–29 (in Portuguese).

SELUCHINESK, R. D. R. *De heróis a vilões: imagem e auto-imagem dos colonos da Amazônia mato-grossense*. 263 p. (UnB-CDS), 2008. Tese de Doutorado.

SEMA-MT. Empreendimentos Cadastrados no CC-Sema no Estado de Mato Grosso. Relatório. Cuiabá: SEMA. 2006.

SEMA-MT. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Mato Grosso. PPCDQ/MT. Cuiabá, outubro de 2009.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. [Tradução Laura Teixeira Motta].

SILVA, G. T. da. *Sobre Raízes e Utopias: Caminhos Contemporâneos do Desenvolvimento Situado*, 187 p. (UnB-CDS, Doutor, Política e Gestão Ambiental, 2005). Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

SOUZA, M. J. L. de. Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de. et. al. (Orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 77-116.

WANDERLEY, M. de N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 2. p. 29-37. jul. dez. 2000. Editora da UFPR.

WANDERLEY, M. de N. B. *Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil*. Campinas: SP. Editora da Unicamp, 2011.

WOOLCOCK, M. The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. 65-88 p. 2001.

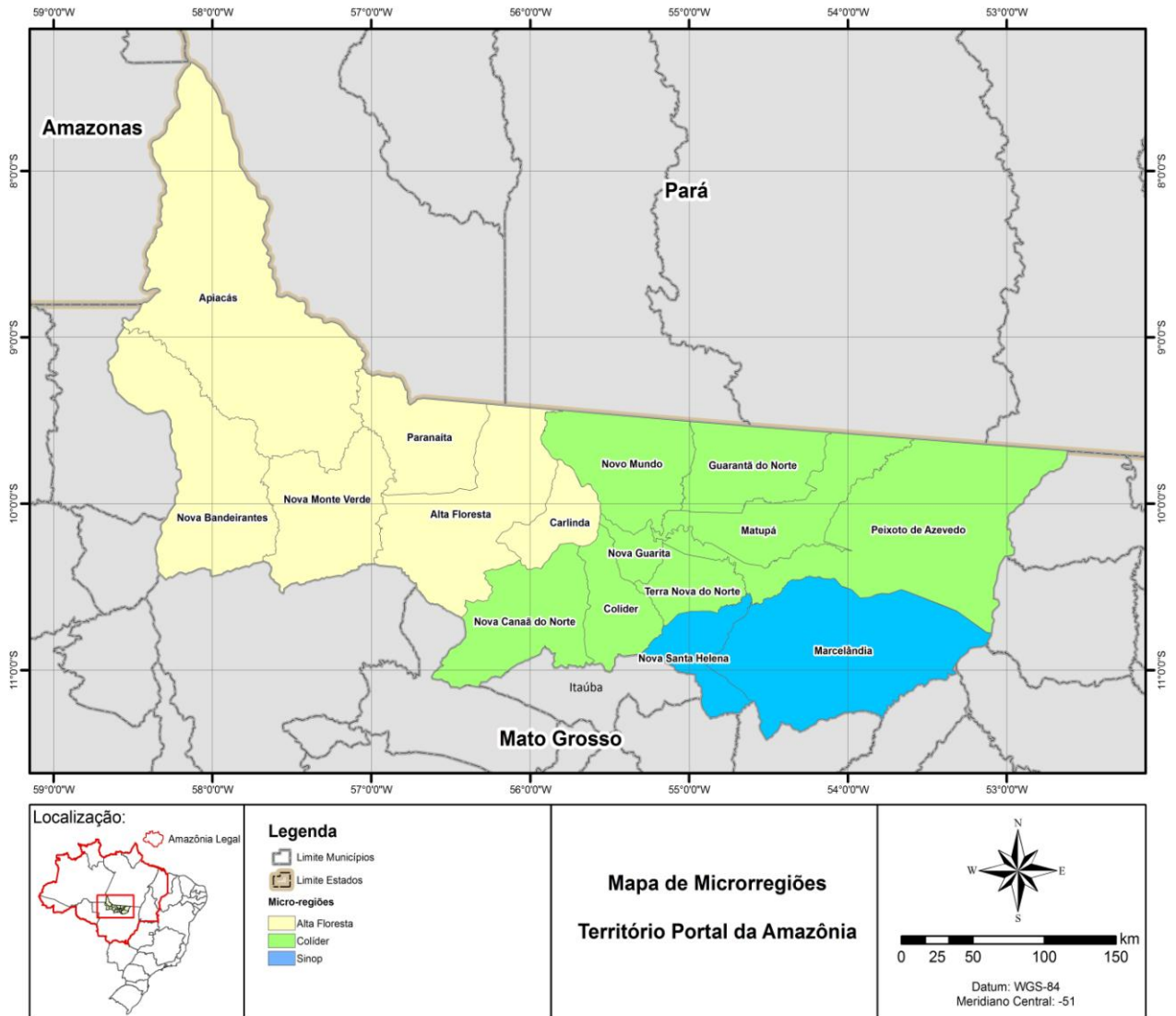
VEIGA, J. E. et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. *Texto para Discussão* n. 1. Brasília: NEAD. 2001.

VEIGA, J. E. O Brasil Rural ainda não encontrou o seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados* 15 (43). 2001.

ZAOUAL, H. *Globalização e diversidade cultural*. São Paulo: Cortez, 2003.

ZAOUAL, H. *Nova Economia das Iniciativas Locais: uma introdução ao pensamento pós-global*. [tradução de Michel Thiollent. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

ANEXOS



Anexo 1. Mapa do Território Portal da Amazônia indicando as Microrregiões geográficas, conforme definição do IBGE. A microrregião de Alta Floresta corresponde ao Consórcio Intermunicipal Vale do Teles Pires (número 6 da Figura 3, página 124); e as microrregiões de Colíder e Sinop correspondem aos municípios do Consórcio Intermunicipal Portal da Amazônia, incluindo o município de Itaúba (número 7 da Figura 3, página 124). (Mapa Elaborado por Carlos Toniazzo).

Anexo 2. Questionário para Articuladores do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretária de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT).

SOBRE O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

1. O programa incentivou que a população se organizasse em associações ou cooperativas?
2. O número de organizações ou instituições da sociedade civil aumentou ou diminuiu nesta região depois da criação do território?
3. Considero que o programa Territórios de Identidade seja um marco nas políticas com enfoque territorial para a região. O senhor poderia indicar se houve mudanças nas redes sociais e na dinâmica ambiental e social da região com a implementação deste programa?

PROJETOS APOIADOS PELA SDT

1. A intenção é que os projetos apoiados pela SDT beneficiem o território em que escalas: municipal ou territorial?
2. Por que alguns municípios como Apicás, Nova Monte Verde e Paranaíta nunca pediram recursos do PRONAT em nenhum ano?
3. Algum município se destaca mais na participação no Programa Territórios da Cidadania? Por que?

HISTÓRIA DE CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO PORTAL DA AMAZÔNIA

1. Houve alguma diferença entre o processo de delimitação deste território e a escolha dos outros territórios em outros Estados?
2. Por que o nome Portal da Amazônia?
3. Esse nome é reconhecido pelos moradores?
4. Em geral os moradores se sentem parte de um território, ou só do município? Ou tem mais relação com seu local de origem?
5. Como o sentimento de pertencimento destes moradores?
6. O que motivou os moradores e municípios a participarem do território?
7. Que benefícios o programa ofereceu e quais de fato foram percebidos pelos moradores?
8. Que arranjos institucionais, diálogos e parcerias entre instituições de diferentes categorias o senhor destaca no território?

PROCESSO DE CRIAÇÃO

1. O senhor identificou algum conflito nesse processo?
2. O senhor aponta atores chave e instituições que se destacaram nesse neste processo?
3. O senhor vê que este território está em construção ou já está consolidado?
4. O senhor aponta alguma particularidade deste território em relação aos outros?
5. O senhor aponta alguma identidade para este território, alguma característica relativamente comum entre seus moradores e municípios?

SOBRE AS CADEIAS PRODUTIVAS

1. O senhor poderia citar algum município onde o processo de mudança da produção da agricultura para a produção de leite ocorreu de forma mais intensa?
2. Existiu a participação de agricultores reunidos em associações ou outro tipo de organização, ou a iniciativa partiu individualmente?
3. Qual era a forma de produção antes do trabalho com leite?
4. O que motivou a mudança na forma de produção?
5. Existe algum mapeamento das bacias leiteiras no território?
6. Em que ano os produtores rurais (ou o assentamento que poderá ser estudado) mudaram seu modo de produção para a produção leiteira?

Anexo 3. Questionário para Rede Social.



Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Sustentável

QUESTIONÁRIO

Prezado(a) Senhor(a),

Este questionário é parte da minha pesquisa de doutorado sobre desenvolvimento territorial. O objetivo da pesquisa é analisar como as organizações sociais atuam para a coesão territorial, a identidade territorial e na promoção da governança territorial, na região Norte de Mato Grosso.

Sua informação é fundamental para a realização de um efetivo aprimoramento do entendimento de como as relações sociais acontecem neste território, e poderá ajudar a fortalecer a atuação das organizações para o benefício da região.

Obrigada pela colaboração!

Raquel Caribé Grando
Bióloga
Doutoranda do Centro de Desenvolvimento Sustentável
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Universidade de Brasília

Contatos: E-mail: raquelscg@yahoo.com

1. INFORMAÇÕES PESSOAIS

Nome:

Município que reside:

Local de nascimento:

Se for de outra região, há quanto tempo mora neste município?

Já morou em outro município/lugar? Qual?

Porque você veio para cá? (para o município/região)

Grau de Instrução: () Fundamental () Médio () Superior () Pós-Graduação

2. SOBRE SEU TRABALHO

1. Você participa ou já participou de alguma (s) organização (s)?
2. Qual o nome?
3. Qual o principal (ou principais) objetivo (s) da organização?
4. Qual é a sua atividade na organização?
5. Há quanto tempo você participa da organização?
6. Em qual (s) município (s) do Estado do Mato Grosso esta organização atua?
7. Quais são os principais projetos que a organização desenvolve?
8. Neste momento, qual a fonte de financiamento mais importante para a organização?
9. Quais são os principais parceiros da organização?
10. Das áreas citadas abaixo, em qual ou quais delas essa parceria atua:

Apoio financeiro	
Apoio político	
Apoio técnico	
Apoio institucional	
Outra (s)	

11. Em sua opinião, quais são os principais desafios para que uma organização se mantenha ativa na região?
12. Em sua opinião, qual a principal ou as principais contribuições da sua organização para a região onde atua?
13. Você identifica alguma organização ou instituições que considere importantes/relevantes para a região Norte de Mato Grosso?
14. Por que você acha que esta organização é importante?

3. SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

15. Como a sua organização entende o **desenvolvimento territorial**?
16. Você conhece algum programa governamental que atua na região sobre esse tema?
17. Você poderia citar algum nome e organização com a qual você compartilha das mesmas ideias sobre o desenvolvimento territorial?

18. *Você tem conhecimento do **Programa Territórios da Cidadania** nesta região?*
19. *Sua organização já participou ou participa deste programa?*
20. *Como sua organização soube deste programa?*
21. *Como sua organização entende o **desenvolvimento sustentável**?*
22. *Você conhece algum programa governamental que atua na região sobre esse tema?*
23. *Como você vê a aplicação do dinheiro público na região?*

4. **IDENTIDADE**

24. A qual ou quais lugares listados abaixo você se considera parte:

- () Nortão
- () Território Portal da Amazônia
- () Amazônia
- () Outros (qual) _____

Por quê?

25. Em sua opinião, como você definiria a **identidade** dos moradores da região?

Anexo 4. Questionário para Autores.



Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável

QUESTIONÁRIO

Prezado(a) Senhor(a),

Este questionário será usado para minha pesquisa de doutorado sobre desenvolvimento territorial. Um dos objetivos da pesquisa é analisar criticamente os principais conceitos utilizados pelo Programa Territórios da Cidadania (SDT/MDA).

Agradeço desde já sua contribuição.

Raquel Lopes Sinigaglia Caribé Grando
Doutoranda – Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília
Contatos: E-mail: raquelscg@yahoo.com

1. Para o senhor, como o **território** pode ser conceituado?
2. Como o senhor definiria o **desenvolvimento territorial**?
3. Em sua opinião, qual seria o marco (política pública, programa ou instituição) que caracteriza o início do enfoque territorial no Brasil?
4. O senhor destacaria alguma pessoa ou alguma instituição que foi chave na mudança de enfoque setorial para o enfoque territorial?
5. Por que os programas de desenvolvimento com enfoque territorial geralmente priorizam a região rural?
6. O senhor concorda com esse enfoque?
7. Em sua opinião, como o rural se caracteriza na atualidade no Brasil?
8. Quais são os principais conceitos relacionados ao desenvolvimento territorial que as políticas públicas no Brasil utilizam como referencial teórico?
9. Quais são as principais diferenças entre os programas **Territórios Rurais de Identidade** e **Territórios da Cidadania**?
10. Em sua opinião, a substituição do programa Territórios Rurais de Identidade pelo programa Territórios da Cidadania trouxe resultados mais concretos?
11. Qual a importância da **identidade** para os dois programas?
12. Como este conceito foi trabalhado na escolha dos territórios que participam dos programas?
13. Em sua opinião, estes programas têm contribuído para a construção de uma “identidade territorial”?

14. De que forma?
15. O senhor destacaria algum (s) território (s) em especial cuja questão da identidade tenha tido maior relevância?
16. Em sua opinião, quais seriam as principais críticas e desafios para programas de desenvolvimento com enfoque territorial no Brasil?
17. Em sua opinião, como o Brasil operacionaliza o seu território na perspectiva político-administrativa?