

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO  
BRASIL: CONCEITOS E APLICAÇÃO**

**JORDANA DUENHA RODRIGUES**

**CAMPO GRANDE - MS  
2006**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO  
BRASIL: CONCEITOS E APLICAÇÃO**

**JORDANA DUENHA RODRIGUES**

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Ido Luiz Michels  
CO-ORIENTADOR: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONEGÓCIOS**

**CAMPO GRANDE/MS/  
MARÇO/2006**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: CONCEITOS E APLICAÇÃO

JORDANA DUENHA RODRIGUES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MULTIINSTITUCIONAL EM AGRONEGÓCIOS (CONSÓRCIO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA E A UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS), COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM AGRONEGÓCIOS NA ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIOS.

APROVADA POR:

---

Prof. Dr. Ido Luiz Michels (UFMS)  
(ORIENTADOR)  
CPF:  
E-mail: idomichels@uol.com.br

---

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa (USP)  
(CO-ORIENTADOR E/OU EXAMINADOR INTERNO)  
CPF:  
E-mail: wander@usp.br

---

Prof. Dr. Paulo Marcos Esselin (UFMS)  
(EXAMINADOR EXTERNO)  
CPF:  
E-mail: esselin@terra.com.br

CAMPO GRANDE/MS  
Março de 2006

## FICHA CATALOGRÁFICA

RODRIGUES, Jordana Duenha  
Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Conceitos e Aplicação  
/Jordana Duenha Rodrigues; orientação de Ido Luiz Michels. –  
Campo Grande, 2005.

120 p. : il.

Dissertação de Mestrado (M) – Universidade Federal do  
Mato Grosso do Sul, 2005.

1.Desenvolvimento rural. 2.território. 3.Sustentabilidade  
I.Michels, R. II. Título.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

RODRIGUES, Jordana Duenha. Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Conceitos e Aplicação. Campo Grande: UFMS, 2005, 120 p. Dissertação de Mestrado.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Jordana Duenha Rodrigues

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Conceitos e Aplicação.

GRAU: Mestre ANO: 2005

É concedida as Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Universidade de Brasília e Universidade Federal de Goiás permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva-se a outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Jordana Duenha Rodrigues  
CPF: 894.407.141 - 15  
AV. Marinha, 1005 – Coopavilla II  
79097 – 210 – Campo Grande/MS - Brasil  
67 – 33731731/92455400  
[jordanams@uol.com.br](mailto:jordanams@uol.com.br)

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Ido Luiz Michels, que de forma dedicada sempre me ajudou a encontrar as diretrizes, na busca do maior aprimoramento da pesquisa proposta, o meu muito obrigado.

Agradeço ainda ao professor Dr. Wanderley Messias da Costa que, como meu co-orientador, permitiu que eu pudesse compartilhar de seu vasto conhecimento sob o assunto pesquisado.

Aos professores doutores Medson Janer da Silva e Paulo Marco Esselin que participaram, respectivamente, das Bancas de Qualificação e Defesa, pelas críticas, sugestões e orientações proporcionadas para o aperfeiçoamento deste trabalho.

A todos os colegas (professores, técnicos administrativos e alunos) do Programa de Mestrado em Agronegócios da UFMS, pelo apoio e estímulo na realização desta importante etapa de meus estudos de Pós-Graduação.

À equipe da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em especial à amiga Rosângela Barros que inspirou o trabalho realizado e que sempre que necessário esteve presente, repassando materiais e informações que foram fundamentais para o trabalho realizado.

À amiga Eliamar Oliveira, com quem compartilhei os momentos de angústia e desânimo, em que chegamos a acreditar que seria impossível cumprir com a tarefa proposta.

Aos meus pais, que me presentearam com as bases necessárias para que eu pudesse chegar até aqui e que, com muita paciência e carinho, estiveram presentes em todos os momentos do trabalho realizado, sobretudo naqueles mais difíceis.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Meta De Atendimento Da Sdt Em Número De Territórios Rurais .....	76
Tabela 2 - Resumo Dos Territórios Rurais Em Atendimento Pelo Programa* .....	77
Tabela 3 - Municípios Que Formam O Território Grande Dourados .....	87
Tabela 4 – Área Ocupada E População No Território Grande Dourados .....	88
Tabela 5 – Área Ocupada E População No Território Da Baixada Cuiabana .....	96
Tabela 6 – Razão De Dependência No Território Da Baixada Cuiabana .....	99
Tabela 7 – A Porção “Rural” Do Território Da Grande Dourados, Segundo A Classificação Da Sdt .....	104
Tabela 8 – Valor Adicionado Ao Pib Por Setor De Atividade Em 2003 .....	105
Tabela 9 – Tamanho Das Propriedades Nos Municípios Do Território Da Grande Dourados .....	106
Tabela 10- Índice De Desenvolvimento Humano (Idh) Para O Território Da Grande Dourados .....	109
Tabela 11 - Domicílios Em Situação De Pobreza No Território Da Grande Dourados	110
Tabela 12 - A Porção “Rural” Do Território Baixada Cuiabana, Segundo A Classificação Da Sdt. ....	112
Tabela 13 – Percentual De Estabelecimentos Até 100 Hectares E Com Mais De 100 Hectares No Território Da Baixada Cuiabana E Área Ocupada .....	113
Tabela 14 – Total De Estabelecimentos Familiares No Território Da Baixada Cuiabana .....	114
Tabela 15 - Índice De Desenvolvimento Humano No Território Da Baixada Cuiabana – Idh. ....	115
Tabela 16 – Domicílios Em Situação De Pobreza No Território Da Baixada Cuiabana .....	116

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## ❖ FIGURAS

Figura 3.1 – Participação dos atores locais na interação entre a oferta e a demanda de Políticas públicas..... 74

Figura 4.1 - Análise sistêmica simplificada do território Grande Dourados, com destaque para o Sistema Produtivo. .... 92

Figura 4.2 - Diagrama de análise sistêmica do território da Baixada Cuiabana (MT).. 102

## ❖ MAPAS

Mapa 2.1 - Distribuição do Brasil rural segundo a classificação de José Eli da Veiga .. 49

Mapa 2.2 - Brasil Rural, segundo a classificação oficial do IBGE ..... 50

Mapa 3.1 - As microrregiões rurais no Brasil, segundo a conceituação adotada pela SDT. .... 71

Mapa 3.2 - Territoriais Rurais Definidos pela SDT – 2003/2005..... 76

Mapa 4.1 – Território Rural da Grande Dourados (MS): Localização Geográfica ..... 87

## ❖ GRÁFICOS

Gráfico 4.1 – Distribuição das propriedades do território da grande dourados, segundo o tamanho da área. .... 107

Gráfico 4.2 – Distribuição das Propriedades do Território da Grande Dourados, segundo a quantidade de área ocupada..... 107

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CEDRS** – Conselho Estadual de desenvolvimento Rural Sustentável

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MS** – Mato Grosso do Sul

**MT** – Mato Grosso

**OCDE** - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**PPA** – Plano Plurianual

**PRONAF** – Programa Nacional de Apoio ao fortalecimento da Agricultura familiar

**PRONAT** - Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

**SDT** - Secretaria de desenvolvimento Territorial

**SOBER** – Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural

## RESUMO

Rodrigues, J.D. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil conceitos e aplicações**. Campo Grande; 2006.[ Dissertação de mestrado submetida ao programa de pós-graduação multiinstitucional em agronegócios – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul].

O desenvolvimento local sustentável com ênfase nas dinâmicas territoriais tem sido uma estratégia postulada por muitos autores, como requisito para dinamizar e articular diferentes processos locais de forma permanente e adequada à realidade. No entanto, a utilização dessa dinâmica de desenvolvimento à realidade brasileira foi, até hoje, explorada de forma muito incipiente e pontual dificultando avaliações mais profundas acerca da viabilidade empírica dos postulados teóricos.

Ao longo do ano de 2003, o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual adotou a dinâmica territorial como eixo estratégico de atuação na área rural, priorizando, para tanto, as classes menos favorecidas desse setor, por ser este o seu maior público – alvo. Sendo assim, esta iniciativa do Governo Federal parece ser hoje o exemplo mais generalizado da aplicação do conceito de “Território” dentro de uma vertente de política pública com alto grau de abrangência, direcionada ao processo de desenvolvimento rural sustentável brasileiro. No entanto, por ser ainda uma iniciativa recente e, ainda muito pautada em questões práticas, carece de contribuições teóricas que possam dar maior sustentabilidade às estratégias desenvolvidas no médio e longo prazo.

É justamente a partir desse aparente “gargalo” que se desenvolve o presente trabalho, o qual buscou fazer uma reflexão teórica acerca dos conceitos fundamentais que permeiam a abordagem territorial, cruzando tais conceitos com uma investigação empírica, a partir de algumas variáveis principais, da realidade que caracteriza dois territórios rurais definidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

**Palavras – chave:** Desenvolvimento rural sustentável; Território; Desenvolvimento Territorial.

## ABSTRACT

The sustainable local development with emphasis on territorial dynamics has been a strategy postulated by many authors as requirement to give dynamism to it and articulate different local processes in a permanent way and suitable to reality. However, the application of this dynamic of development to the Brazilian reality, up till now, has been exploited in a very punctual and incipient form, rendering difficult analysis about the empiric viability of the theoretical postulates.

During the year of 2003, the Brazilian Federal Government, through the Agrarian Development Ministry (ADM), created the Territorial Development Office (TDO), which adopted the territorial dynamic as strategic axis of acting in the rural area by giving priority to these less favored classes of this sector, because this is its bigger target audience. So that, this initiative of the Brazilian Federal Government seems to be, nowadays, the most generalized example of the application of the concept of “territory” within an outpouring of public policy with high degree of scope, guided to the process of the Brazilian sustainable rural development. Nevertheless, due to the fact it is a recent initiative and it is still based on practice issues, it requires theoretical contributions that may give sustainability to the strategies developed in the long and medium terms.

It is precisely from this apparent “impediment” this present work is justified; it will try to develop a theoretical reflection about the fundamental concepts that permeate the theoretical approach by crossing these concepts with an empiric investigation from some main variables of the reality that characterize two defined rural territories by the Territorial Development Office (TDO) for the states of Mato Grasso and Mato Grosso do Sul.

**Key words:** Sustainable rural development; territory; territorial development.

# SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	VI
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	VII
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	VIII
RESUMO.....	IX
INTRODUÇÃO .....	12
1 - CONCEITUAÇÃO TEÓRICA INICIAL .....	19
1.1- Evolução cronológica da geografia enquanto ciência e as diversas utilizações de seu conceito mais elementar: o espaço. ....	19
1.2- Região e regionalismo.....	24
1.3-Os vários conceitos de território.....	29
2 - UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL	40
2.1 - Introdução .....	40
2.2 - A discussão sobre o conceito de rural e de urbano no Brasil.....	40
2.3 - Desenvolvimento rural sustentável.....	53
3 - A PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MEIO RURAL BRASILEIRO A PARTIR DA ABORDAGEM TERRITORIAL.....	62
3.1 Apresentação da SDT e de sua proposta de atuação .....	62
4 - APLICAÇÃO DA PROPOSTA DE DT SUGERIDA PELA SDT À REALIDADE DE DOIS TERRITÓRIOS DO CENTRO – OESTE BRASILEIRO .....	83
4.1 - Caracterização geral de cada território rural .....	85
4.2 - Atuação da SDT nos territórios pesquisados .....	103
4.2.1 - Aplicação dos critérios de seleção utilizados pela SDT na definição dos territórios rurais (estabelecimento de prioridades) .....	103
4.2.2 - Outras formas de atuação da SDT nos territórios pesquisados .....	118
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	123
6 - REFERÊNCIAS.....	132
ANEXO.....	137

# INTRODUÇÃO

## PROBLEMÁTICA E RELEVÂNCIA

No afã de buscar explicações para as mudanças cada vez mais dinâmicas e diversas que caracterizam “as sociedades” na atualidade, economistas, sociólogos, geógrafos, psicólogos, historiadores, bem como profissionais de inúmeras outras áreas do conhecimento vêm trabalhando na quebra das barreiras, antes quase intransponíveis, que circundam e limitam cada ciência ao seu universo tradicional de investigação.

A chamada interdisciplinaridade tem permitido uma maior correlação entre campos do conhecimento que antes focavam sua atuação sob temas específicos, e essa interação tem logrado avanços significativos na tentativa de explicar a “forma e o conteúdo” das relações sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais que permeiam a interface entre o homem e o espaço.

O tema que motivou o presente trabalho de pesquisa se insere dentro dessa nova tendência. O conceito de território nasceu no âmbito da Geografia, mais vem ocupando um espaço cada vez mais importante no campo de outras ciências, como a Sociologia e a Economia, fato este que acaba complementando e tornando mais rebuscado e complexo o seu significado.

Muitas são as tentativas de formulação de um conceito que permita considerar todas as esferas que envolvem a essência do que se pode denominar de “Território”. Nesse trabalho o recorte de investigação central foca a aplicação da referida terminologia ao ambiente rural brasileiro, ressaltando a utilização de estratégias territoriais direcionadas ao desenvolvimento desses ambientes.

O desenvolvimento local sustentável, com ênfase nas dinâmicas territoriais, tem sido uma estratégia postulada por muitos autores, como requisito para dinamizar e articular diferentes processos locais de forma permanente e adequada à realidade. No entanto, a utilização dessa dinâmica de desenvolvimento à realidade brasileira foi, até

hoje, explorada de forma muito incipiente e pontual, dificultando avaliações mais profundas acerca da viabilidade empírica dos postulados teóricos.

Ao longo do ano de 2003 e no decorrer de 2004, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), adotou a dinâmica territorial como eixo estratégico de atuação na área rural, priorizando, para tanto, as classes menos favorecidas desse setor, por ser este o seu público-alvo prioritário.

Sendo assim, esta iniciativa do Governo Federal parece ser hoje o exemplo mais generalizado da aplicação do conceito de “Território” dentro de uma vertente de política pública com alto grau de abrangência, direcionada ao processo de desenvolvimento rural sustentável brasileiro. No entanto, por ser ainda uma iniciativa recente e, ainda muito pautada em questões práticas, carece de contribuições teóricas que possam dar maior sustentabilidade às estratégias desenvolvidas em médio e longo prazo.

É justamente a partir desse aparente “gargalo” que se justifica o presente trabalho. Ou seja, dada à mudança do direcionamento do Governo Federal brasileiro no que se refere a sua atuação junto ao universo rural das camadas sociais menos favorecidas; dada à aplicação de um montante considerável de recursos dentro dessa perspectiva<sup>1</sup>, bem como à possível fragilidade do embasamento conceitual adotado, fator este que pode redundar em um desfacelamento das ações implementadas em médio e longo prazo, o presente projeto de dissertação busca desenvolver uma reflexão teórica (de forma crítica) acerca dos conceitos fundamentais que permeiam a abordagem territorial, cruzando tais conceitos com uma investigação empírica, a partir de algumas variáveis principais, da realidade que caracteriza dois territórios rurais definidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

## **OBJETIVO GERAL**

Desenvolver uma reflexão teórico-empírica acerca da aplicação, por parte do Governo Federal, do conceito de “Desenvolvimento Territorial” como estratégia para o

---

<sup>1</sup> Só o PRONAF disponibilizou, no ano de 2004, mais de R\$135 milhões de reais para projetos direcionados ao desenvolvimento territorial em todo o Brasil. E esta quantia deve ficar próxima dos R\$190 milhões no ano de 2005.

fortalecimento de um processo continuado de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, de forma a estabelecer algumas considerações que permitam contribuir com uma análise mais geral acerca dos caminhos e descaminhos que possam envolver esse processo.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1 Desenvolver uma revisão teórica acerca de alguns conceitos fundamentais que permeiam as discussões sobre desenvolvimento territorial no Brasil, tais como: Espaço; Região; Território, territorialidade e Desenvolvimento Rural Sustentável.
- 2 Estabelecer uma relação entre esses conceitos mais amplos e a vertente referencial-teórica, adotada pelo Governo Federal, para formulação de estratégias e aplicação à realidade rural brasileira.
- 3 Avaliar criticamente alguns indicadores de seleção de Territórios Rurais adotados pelo Governo Federal, aplicados ao caso dos Estados do Mato Grosso (Território Rural da Baixada Cuiabana) e Mato Grosso do Sul (Território Rural da Grande Dourados), bem como de alguns elementos que possam caracterizar a forma de atuação nessas localidades.
- 4 Contribuir com a discussão acerca da adequação e das potencialidades da aplicação de estratégias embasadas no conceito de “Territórios Rurais”, dentro de um processo continuado de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro.

## **MÉTODO**

A presente pesquisa para Dissertação de Mestrado será desenvolvida adotando três momentos distintos de investigação metodológica:

- 1 **Pesquisa bibliográfica:** para que se possa desenvolver a revisão teórica acerca de conceitos fundamentais que norteiam a temática estudada, a saber: Espaço; Região; Território, territorialidade e Desenvolvimento Rural Sustentável, foi feita inicialmente uma revisão bibliográfica das principais publicações e pesquisadores que trabalham dentro dessa temática atualmente, de forma a constituir um referencial teórico que possa subsidiar as investigações empíricas que envolvem a aplicação desse conceito ao meio rural brasileiro.
- 2 **Levantamento de dados e informações secundárias:** essa fase do trabalho consistiu na busca de informações mais gerais que pudessem contribuir com a caracterização dos territórios rurais definidos como prioritários pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Para tanto, foram feitas consultas nas fontes oficiais de informações secundárias, como o IBGE e outros órgãos que divulgam estatísticas oficiais, bem como na própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial, através de contato telefônico e virtual (e-mail), da consulta aos documentos institucionais elaborados e disponibilizados por esta Secretaria, bem como por meio de duas visitas presenciais feitas pela pesquisadora.
- 3 **Pesquisa de campo:** uma outra forma de obtenção das informações necessárias para o desenvolvimento da pesquisa empírica se deu através do trabalho de campo (in loco). Para tanto, foi utilizado um roteiro de pesquisa não - estruturada que norteou a busca de informações em dois “territórios rurais” definidos pelo Governo Federal, para os estados da região Centro – Oeste, ou seja: Grande Dourados (MS) e Baixada Cuiabana (MT). Os entrevistados foram atores locais que oficialmente compõem os Colegiados de Implantação das Ações Territoriais (CIATS)<sup>2</sup>. A escolha desses atores foi aleatória e o objetivo nessa fase do trabalho foi o de coletar algumas

---

<sup>2</sup> A organização de tais colegiados foi condição imposta pela SDT para estar atuando nos Territórios previamente definidos junto aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Tais Colegiados constituem o espaço territorial de discussão e deliberação sob as ações a serem implementadas, os projetos a serem sugeridos e, sobretudo, para a construção, implantação e monitoramento dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

informações primárias, bem como analisar a percepção desses atores com relação à forma como a política nacional de desenvolvimento territorial vem sendo conduzida.

## **ESTRUTURA DO TRABALHO**

Buscando alcançar os objetivos estabelecidos inicialmente, o trabalho de pesquisa que segue está estruturado em cinco partes, sendo a última um capítulo destinado às Considerações Finais.

A primeira parte (capítulo 1) busca desenvolver uma revisão teórica acerca de alguns conceitos fundamentais que permeiam as discussões sobre desenvolvimento territorial no Brasil, incluindo temas como espaço, região, regionalismo, territorialidade e o próprio conceito de território, construindo, assim, um arcabouço conceitual que possa embasar a investigação empírica dos elementos que caracterizam esta discussão, com ênfase, obviamente, naqueles associados ao trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Há de se considerar que um capítulo dificilmente seria suficiente para tratar de forma detida e mais pormenorizada de todos esses conceitos que apresentam grande diversidade e complexidade de interpretações. Optou-se, então, por selecionar aqueles que pudessem aproximar mais o objeto central da presente investigação, ou seja, a adoção do conceito de Território aplicado à realidade do meio rural brasileiro por meio de uma política governamental.

Adotou-se, para tanto, um recorte que aproximasse o conceito de Território ao conceito de “Poder”, por parecer ser esta a vertente que melhor contribui na análise da proposta de intervenção sugerida pelo Governo Federal, através da SDT.

Buscando aproximar mais o elemento central da presente investigação, o segundo capítulo do trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se uma revisão acerca da aplicação do conceito de “rural” e de “urbano” no Brasil, visando a contribuir com o atual debate em torno das mudanças verificadas no campo e da necessidade de repensar o conceito de espaço rural e suas possibilidades

de desenvolvimento. Partindo dessa revisão, traz-se à baila o conceito de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual ganhou fôlego e grande repercussão no Brasil e no mundo, sobretudo, na última década.

A terceira parte da pesquisa faz um rápido resgate do contexto político e institucional que marcou a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2002, fato este que caracterizava uma tentativa de mudança de postura por parte do Governo Federal, no se que se refere à importância dada às classes menos privilegiadas do meio rural brasileiro, ou seja, pequenos agricultores familiares, assentados, acampados e comunidades ribeirinhas.

A partir dessa contextualização, o que se pretende de fato é apresentar a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada em 2003, bem como seus principais conceitos norteadores, eixos de atuação e forma de intervenção como foco no apoio e promoção do desenvolvimento territorial sustentável do meio rural brasileiro.

O quarto capítulo apresenta um estudo de caso preliminar de dois territórios rurais definidos e homologados pela SDT, no seu primeiro ano de atuação (2003), para os estados de Mato Grosso (Baixada Cuiabana) e Mato Grosso do Sul (Grande Dourados), por meio de uma investigação empírica e de uma análise crítica da aplicação da proposta sugerida por esta secretaria à realidade que caracteriza essas duas localidades, sobretudo no que se refere à aplicabilidade de alguns dos indicadores de seleção de Territórios Rurais, adotados pelo Governo Federal, e de alguns elementos que possam caracterizar a atuação da SDT nessas localidades.

Fala-se em estudo empírico preliminar, porque o pouco tempo de existência e atuação da SDT, pouco mais de dois anos, dificulta a construção de estudos mais detalhados e consistentes acerca dos resultados, positivos e negativos, que a adoção da abordagem territorial possa estar gerando. Esta é, inclusive, uma sugestão para o desenvolvimento e aprofundamento de estudos posteriores.

Por último, a presente pesquisa apresenta um capítulo intitulado de “Considerações Finais”, o qual busca pontuar, a partir de todo o levantamento teórico e empírico feito *a priori*, alguns elementos que chamam a atenção na proposta de intervenção, embasada na abordagem territorial, sugerida pela SDT, bem como de

alguns fatores que podem se fortalecer como possíveis entraves ao bom desempenho de tal proposta, caso não se atente a alguns fatores essenciais.

É importante frisar que este trabalho não pretende de forma alguma ser conclusivo. Pelo contrário. O objetivo maior é contribuir com o debate, que vem se intensificando, acerca das questões que envolvem a temática do desenvolvimento sustentável e, mais especificamente, daquelas direcionadas ao desenvolvimento do meio rural brasileiro. Além disso, o que se identifica é a necessidade de estudos mais detalhados que possam aprofundar e garantir maior propriedade à discussão. Se a pesquisa que segue se caracterizar como tal, seu objetivo maior terá sido cumprido.

# 1 - CONCEITUAÇÃO TEÓRICA INICIAL

Para que se possa atingir o objetivo central proposto na presente pesquisa, é fundamental que se parta de uma revisão teórica que permita e facilite as correlações entre a teoria e o empírico.

Na sua essência, o conceito de território é tão antigo quanto o reconhecimento da geografia enquanto ciência. Muitas são as tentativas de definir e solidificar o seu significado mais amplo, por meio de recortes temáticos mais ou menos específicos, passando por questões que vão de variáveis físico-naturais até elementos socioeconômicos e culturais. No entanto, esta é a primeira vez que esses conceitos mais amplos são incorporados dentro de uma estratégia de política pública direcionada ao meio rural brasileiro.

Assim, para que se possa estruturar uma investigação crítica e coerente acerca dos elementos centrais, que caracterizam o esforço estratégico do governo federal em consolidar uma política nacional de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, embasada no conceito de território, é necessário, inicialmente, que se busquem elementos teóricos que possam contribuir para a análise do objeto sob investigação.

Nesse sentido, a proposta desse primeiro capítulo consiste em desenvolver uma revisão teórica acerca de alguns conceitos fundamentais que permeiam as discussões sobre desenvolvimento territorial no Brasil, incluindo temas como espaço, região, regionalismo, territorialidade e o próprio conceito de território, construindo, assim, um arcabouço conceitual que possa embasar a investigação empírica dos elementos que caracterizam essa discussão, com ênfase, obviamente, naqueles associados ao trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

## **1.1- Evolução cronológica da geografia enquanto ciência e as diversas utilizações de seu conceito mais elementar: o espaço.**

Para que se possam compreender os vários recortes, que se pode dar ao conceito de território, é importante lembrar que os mesmos estão associados às mudanças percebidas no campo da Geografia no último século.

O conjunto de correntes que caracterizou a geografia no período que se estende de 1870, aproximadamente, quando a geografia tornou-se uma disciplina institucionalizada nas universidades europeias, á década de 1950, quando se verificou a denominada revolução teórico – quantitativa, é por nós identificado como geografia tradicional, que antecede as mudanças que se verificarão nas décadas de 1950, primeiramente, e depois na de 1970. (CÔRREIA, 1995, p. 17)

A chamada Geografia Tradicional, em suas diversas versões, privilegiou os conceitos de paisagem e região e em torno deles estabeleceu a discussão sobre o objeto da geografia e a sua identidade no âmbito das demais ciências. Deixou implícitos conceitos como o de espaço e trouxe ao centro das discussões o debate que incluía temas como paisagem, região natural e região-paisagem, assim como os de paisagem cultural, gênero de vida e diferenciação de áreas. Essa corrente da Geografia teve como precursores autores importantes como Ratzel e Hartshorne.

De acordo com Moraes (1990), o espaço em Ratzel é visto como base indispensável para a vida do homem, uma vez que encerra as condições de trabalho, quer naturais quer aqueles socialmente produzidos. Como tal, o domínio do espaço transforma-se em elemento crucial na história do Homem.

Ratzel desenvolve assim dois conceitos fundamentais em sua antropogeografia. Trata-se do conceito de território e de espaço vital, ambos com fortes raízes na ecologia. O primeiro vinculasse à apropriação de uma porção do espaço por um determinado grupo, enquanto o segundo expressa as necessidades territoriais de uma sociedade em função de seu desenvolvimento tecnológico, do total de população e dos recursos naturais. (...) A preservação e ampliação do espaço vital constitui-se, na formulação ratzeliana, na própria razão de ser do Estado.

O espaço transforma-se, assim, através da política, em território, em conceito-chave da geografia. (CÔRREIA, 1995, p.18)

Hartshorne, por sua vez, admite que conceitos espaciais são de fundamental importância para a geografia, sendo a tarefa dos geógrafos descrever e analisar a interação e integração de fenômenos em termos de espaço.

O espaço na visão hartshomiana é o espaço absoluto, isto é, um conjunto de pontos que tem existência em si, sendo independente de qualquer coisa. É um quadro de referência que não deriva da experiência, sendo apenas intuitivamente utilizado na experiência. Trata-se de uma visão kantiana, por sua vez influenciada por Newton, em que o espaço (e o tempo) associa-se a todas as dimensões da vida. A geografia constituir-se-ia na ciência que estudaria todos os fenômenos organizados espacialmente, enquanto a História, por outro lado, estudaria os fenômenos segundo a dimensão tempo. (CÔRREIA, 1995; 18)

A partir da década de 50 a chamada revolução teórico-quantitativa, calcada no positivismo lógico, introduziu profundas modificações na geografia. O conceito de paisagem é deixado de lado, enquanto o de região é reduzido ao resultado de um processo de classificação de unidades espaciais, segundo procedimentos de agrupamento e divisão lógica, com base em técnicas estatísticas. Lugar e território não são conceitos significativos na geografia teórico-quantitativa. O espaço, dentro dessa concepção da geografia, passa a ser compreendido como uma representação da sua planície isotrópica e matricial: “O espaço geográfico pode assim ser representado por uma matriz e sua expressão topológica, o grafo.” (CÔRREIA, 1995).

A década de 1970 viu o surgimento da geografia crítica fundada no materialismo histórico e na dialética. Embora a presente pesquisa não tenha como objetivo a análise crítica dos vários momentos que caracterizaram a evolução da geografia enquanto ciência, é importante salientar que esse período marcou de forma intensa e definitiva essa evolução, pois altera, sobremaneira, o seu foco central de investigação. Trata-se de uma revolução que procura romper, de um lado, com a geografia tradicional e, de outro, com a geografia teórico – quantitativa.<sup>3</sup> Nessa concepção, o espaço reaparece não só como o conceito-chave da geografia, mas também passa a ser visto como o *locus* da reprodução das relações sociais de produção. Côrrea (1995) ajuda esclarecer a importância desse conceito, segundo os chamados geógrafos críticos, por meio de uma citação de LEFÉBVRE (1976) que foi um dos grandes precursores dessa corrente.

---

<sup>3</sup> Esse período foi também marcado por intensos debates entre geógrafos marxistas e não-marxistas. Para maiores informações sobre o assunto sugere-se a consulta de, entre outros, MILTON SANTOS (1978) e CAPEL (1982).

Do espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro um objeto ou uma soma de objetos, uma coisa ou uma coleção de coisas, uma mercadoria ou um conjunto de mercadorias. Não se pode dizer que seja simplesmente um instrumento, o mais importante de todos os instrumentos, o pressuposto de toda produção e de todo o intercâmbio. Estaria essencialmente vinculado com a reprodução das relações (sociais) de produção (LEFÉBVRE, 1976, p.34)

A década de 1970 viu também o surgimento da geografia humanista que foi, na década seguinte, acompanhada da retomada da geografia cultural. Semelhantemente à geografia crítica, a geografia humanista, calcada nas filosofias do significado, especialmente a fenomenologia e o existencialismo, consiste em uma crítica à geografia de cunho lógico-positivista e, diferentemente daquela, é a retomada da matriz historicista que caracterizava as correntes possibilista e cultural da geografia tradicional.

A paisagem assume um conceito revalorizado, assim como a região, enquanto o conceito de território tem na geografia humanista uma de suas matrizes. O lugar passa a ser o conceito-chave, enquanto o espaço adquire, para muitos autores, o conceito de espaço vivido. Segundo Côrrea (1995), a temática do espaço vivido esta particularmente vinculada à geografia francesa e tem suas raízes, sobretudo, na tradição vidaliana, mas também na psicologia genética de Piaget, na sociologia, de onde se tirariam os conceitos de espaço-regulação, espaço-apropriação e espaço-alienação, bem como na psicanálise do espaço, baseado em Bachelard e Rumbert, de onde emerge a discussão sobre o corpo, o sexo e a morte. Conforme afirma HOLZZER (1992): “O espaço vivido é uma experiência contínua, egocêntrica e social, um espaço de movimento e um espaço-tempo vivido...(que)... se refere ao afetivo, ao mágico, ao imaginário.”

O espaço vivido é também um campo de representações simbólicas, que vão traduzir “em sinais visíveis não só o projeto de toda a sociedade, subsistir, proteger-se, , mas também as suas aspirações, crenças, o mais íntimo de sua cultura.” (ISNARD, 1982, p.71).

Muitos são os autores que trabalham com a formulação desse conceito de “espaço vivido”<sup>4</sup> e todos eles sempre perpassando elementos que saem um pouco do

---

<sup>4</sup> Mais detalhes sobre o conceito de espaço vivido podem ser encontrados em TUAN (1979), MELLO (1991), HOLZZER (1992), ISNARD (1982), GALLAIS (1977) entre outros.

campo da concretude e se estruturam a partir de elementos notadamente mais abstratos.

Assim, como colocado nos parágrafos acima, o conceito de espaço foi analisado e utilizado sob óticas distintas ao longo do tempo. Milton Santos (1999, p.51) contribui no estabelecimento de uma conceituação geral sobre o que se pode chamar de 'espaço geográfico', concebendo-o como aquele, “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. Nesse espaço, os objetos técnicos (hidrelétricas, fábricas, fazendas modernas, estradas,...) possuem um papel importante na construção histórica da sociedade, mas também são importantes as ações que podem ser de caráter técnico (interações requeridas pela técnica), formal (formalismos jurídicos, econômicos e científicos) ou simbólico (formas afetivas, emotivas, rituais). Além do mais, conforme Santos (1999, p.51), “os objetos não têm realidade filosófica, isto é, não nos permitem o conhecimento, se os vemos separados dos sistemas de ações. Os sistemas de ações também não se dão sem os sistemas de objetos”

A princípio, esse rápido resgate cronológico em torno dos focos de investigação, que marcaram a Geografia no último século, pode parecer desnecessário, bem como a revisão de alguns conceitos-chave, que permearam essa evolução, tais como: o de “espaço” – abordado nos parágrafos anteriores - e o de “região” - que será abordado adiante. No entanto, entende-se que, sem essa investigação preliminar, a discussão acerca do elemento central da presente pesquisa, ou seja, o território, poderia ficar descontextualizada e, portanto, de difícil compreensão.

Além disso, embora nenhum desses conceitos seja recente, ainda se observa, até mesmo entre os geógrafos, muita confusão na utilização indistinta dos mesmos.

No tocante à questão da utilização dos conceitos de 'espaço' e 'território', cabe observar as palavras de Raffestin (1993, p.143), quais sejam: “Espaço e território não são termos equivalentes. Por tê-los usado sem critério, os geógrafos criaram grandes confusões em suas análises, ao mesmo tempo que, justamente por

isso, se privaram de distinções úteis e necessárias.”.

Não se pretende, todavia, esgotar neste trabalho as dúvidas, inconsistências e debates que recaem sobre a utilização de tais conceitos. Se for possível, pretende-se lograr alguma contribuição, o que já justificaria o esforço despendido na pesquisa.

## 1.2- Região e regionalismo

Um outro conceito amplamente utilizado, não só na geografia, mas também em outras ciências como a Economia, a Sociologia e a Política, é o de Região. A palavra região deriva do latim *regere*, palavra composta pelo radical *reg*, que deu origem a outras palavras como regente, regência, regra, etc. *Regione* nos tempos do Império Romano era a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma. Alguns filósofos interpretam a emergência desse conceito como a necessidade de um momento histórico em que, pela primeira vez, surge, de forma ampla, a relação entre a centralização do poder em um local e a extensão dele sobre uma área de grande diversidade social, espacial e cultural.

De uma forma geral, é importante frisar que a região esteve no centro de diversos debates que ainda hoje animam as discussões epistemológicas da geografia. Em artigo escrito em 1995 para uma coletânea sobre os conceitos e temas que permeiam a Geografia enquanto ciência, Paulo César da Costa Gomes, professor do Departamento de Geografia da UFRJ, contribui com a sistematização dos elementos centrais que marcaram esses debates. As idéias expostas nos parágrafos seguintes foram extraídas desse autor.

Segundo Gomes (1995), é possível perceber três elementos principais relacionados ao conceito de Região, quais sejam: o conceito de região tem implicações fundadoras no campo da discussão política, da dinâmica do Estado, da organização da cultura e do estatuto da diversidade espacial; o debate sobre o conceito de região (ou de correlatos como nação) possui um inequívoco componente espacial, ou seja, o viés na discussão de temas, como a política, a cultura, as atividades econômicas, está relacionado especificamente às projeções no espaço das noções de autonomia,

soberania, direito etc., e de suas representações; a geografia, por sua vez, foi o campo privilegiado dessas discussões ao abrigar a região, como um dos seus conceitos-chave, e ao tomar para si a tarefa de produzir uma reflexão sistemática sobre esse tema.

O primeiro grande debate que se estabelece sobre esse conceito é, segundo Gomes (1995), aquele delineado pelas noções de região natural e de região geográfica. O que estava em jogo nessas duas noções é o peso diferente atribuído às condições naturais como modelo explicativo para interpretar a diversidade na organização social. Tal debate coloca em discussão a seguinte questão: se a geografia se define como o campo disciplinar que analisa a relação entre a sociedade e o meio ambiente, que critérios seriam definitivos na demarcação da diversidade espacial? Aqueles advindos das características naturais ou aqueles definidos pela cultura? Gomes (1995) utiliza uma frase de Vidal De La Blache para responder a essa questão:

O Homem faz parte dessa cadeia (que une as coisas aos seres) e em suas relações com o que os cerca, ele é ao mesmo tempo ativo e passivo, sem que seja fácil de determinar, na maior parte dos casos, até que ponto ele é um ou outro. (Vidal De La Blache, 1921, p. 104, apud, GOMES, 1995, p. 68)

Apesar das muitas críticas e de muitas questões ainda permearem esse campo de investigação, esse momento da geografia foi importante na afirmação de um campo de pesquisas unificado, ou melhor, tanto a região natural quanto a região geográfica significavam a manutenção de uma reflexão que incluía homem e natureza dentro de um mesmo quadro analítico. Tal posição foi amplamente rejeitada a *posteriori*, devido à dificuldade de se entender os elementos físicos e os elementos humanos das paisagens, como sendo um conjunto verdadeiramente estruturado e passível de investigação unificada.

Outro grande debate que tem repercussões na região é o existente entre o modelo de uma ciência do geral e o de uma ciência do singular. No primeiro caso, o modelo é analítico e se destina a produzir leis gerais e medidas objetivas na observação dos fatos estudados. A intenção fundamental é estabelecer uma explicação geral e sua legitimidade está associada ao comportamento objetivo, à capacidade de

trabalhar com conceitos abstratos e generalizantes sobre uma base sistemática.

Neste caso a região é vista como o resultado de uma classificação, uma classe de área obtida através da aplicação de um critério analítico de extensão espacial, útil na compreensão de um dado fenômeno ou problema, portanto arbitrariamente concebido para operarem um sistema explicativo (GOMES, 1995, p. 69, apud, GRIGG, 1965).

Na perspectiva da ciência do singular, o modelo é sintético, os fenômenos são vistos como uma matéria não desmembrável e, portanto, sua identidade deve ser tomada globalmente em toda a sua complexidade. O trabalho intelectual não se elabora a partir de idéias-conceito abstratas, produzidos por generalizações, mas, sim, a partir de categorias que se definem pela descrição de casos concretos, ou seja, o fenômeno em si é fundador de uma categoria. Esse método compreensivo de conhecimento se baseia em descrições detalhadas, obtidas graças a um contato direto e prolongado com a realidade e pela utilização de categorias sintéticas, que possuem uma explicabilidade em sua maneira própria e particular de ser.

A região neste ponto de vista é concebida como uma realidade auto-evidente, fisicamente constituída, sendo seus limites permanentes que definem um quadro de referência fixo, percebido muito mais pelo sentimento de identidade e de pertencimento do que pela lógica (GOMES, 1995, p. 69, apud, FREMONT, 1976).

É essa dificuldade que marca os debates entre as propostas conhecidas como Geografia Geral ou Sistemática e Geografia Regional.

Um terceiro debate que pode ser identificado na discussão acerca do conceito de Região é aquele que pretende saber se é possível identificar critérios gerais e uniformes, que estruturam o espaço, ou se esses critérios são mutáveis e se definem pela direção da explicação ou das coordenadas às quais o pesquisador faz variar de acordo com suas conveniências explicativas.

As regiões são assim, no primeiro caso, as resultadas de uma divisão do espaço que é em princípio submetido essencialmente sempre às mesmas variáveis, definindo-se, pois, através desta divisão, um sistema espacial classificatório, uniforme e hierárquico. No segundo caso, as regiões são concebidas como produtos relativos, frutos da aplicação de

critérios particulares que operam internamente na explicabilidade daqueles que as propõem, têm, pois, um caráter demonstrativo na comprovação do domínio de certas variáveis no interior de determinados fenômenos. (GOMES, 1995; 70).

Sobre região, tem-se também a contribuição de Santos (1996), que aprofunda essa noção considerando especialmente as transformações recentes nos temas afeitos a ela:

Acostumamo-nos a uma idéia de região como subespaço longamente elaborado, uma construção estável. Agora, neste mundo globalizado, com a ampliação da divisão internacional do trabalho e o aumento exponencial do intercâmbio, dão-se, paralelamente, uma aceleração do movimento e mudanças mais repetidas, na forma e no conteúdo das regiões. Mas o que faz a região não é a longevidade do edifício, mas a coerência funcional, que a distingue das outras entidades, vizinhas ou não. O fato de ter vida curta não muda a definição do recorte territorial (SANTOS, 1996, p. 197).

É importante lembrar que a utilização do conceito de “Região” é bastante comum no contexto da política pública brasileira. A grande maioria dos programas e os projetos governamentais se utilizam desse recorte geográfico para facilitar a construção e a implementação de ações de intervenção, devido, sobretudo, ao fato, do mesmo permitir a análise de espaços mais homogêneos e da definição de eixos estratégicos que considerem as diversidades de um país de grande extensão como o Brasil<sup>5</sup>.

Um bom exemplo a ser citado na utilização de processos de regionalização do espaço nacional, por parte do Governo Brasileiro, na adoção de políticas públicas, direcionadas a ações de intervenção específica, refere-se ao esforço despendido, a partir da década de 90, ao combate da febre aftosa<sup>6</sup>, o qual se consolidou por meio do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa.

Em 1992, o Ministério da Agricultura e Abastecimento e as Secretarias Estaduais de Agricultura, com a assessoria do Centro Pan-Americano de Febre Aftosa, fizeram modificações estruturais nos encaminhamentos de combate à doença no Brasil.

---

<sup>5</sup> O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da Resolução da Presidência da República n.º 51, de 31 de julho de 1989, alterou a sua forma de conceber a divisão regional do Brasil, aprovando a *Divisão do Brasil em meso e microrregiões geográficas*, substituindo a estruturação presente até então, de *Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas*, relativa a 1969.

<sup>6</sup> A febre aftosa é uma doença infecciosa, altamente contagiosa, que afeta todos os animais de casco bipartido, como os bovinos, os ovinos, os caprinos, os bubalinos, os suínos e até animais selvagens como o veado.

A partir dessa data, passou-se a priorizar a erradicação em vez do controle e, dada à complexidade e extensão territorial brasileira, definiram-se, entre os diversos agentes envolvidos, um cronograma e uma estratégia baseada no conceito de Circuitos Pecuários, objetivando a erradicação definitiva da febre aftosa no Brasil até o ano de 2005, conforme se observa a seguir:

As ações de mero controle foram substituídas por ações restritivas, visando à erradicação da doença. As estratégias de regionalização das ações foram estabelecidas tendo por base os circuitos pecuários, e como fator primordial a integração de agentes envolvidos e interessados, a participação da comunidade (associações de produtores, agroindústrias, universidades) em todas as fases do Programa (planejamento, execução, financiamento e avaliação), em estreita parceria com o governo. Estas novas estratégias e ações foram aprovadas pelo Conselho Consultivo do Projeto de Controle das Doenças dos Animais, do qual participavam governo e entidades nacionais privadas do setor da produção e da indústria animal (BRASIL, 1997, p. 3)<sup>7</sup>.

Um circuito é uma região produtora de bovinos na qual existam relações comerciais de bovinocultura e na qual a situação sanitária seja relativamente homogênea. Os critérios adotados para a conformação dos Circuitos Pecuários foram: similaridades técnicas de produção; trânsito de animais, produtos e subprodutos; estruturação dos sistemas estaduais de combate à febre aftosa; e números de casos registrados nos últimos anos (MICHELS, 2000; p. 160).

Associado ao conceito de Região, surge também, porém mais recentemente, sobretudo no Brasil, o conceito de regionalismo que, embasado em critérios muitas vezes abstratos, causa dúvidas e confusões na sua utilização.

O tema regionalismo é ainda pouco reconhecido pela comunidade acadêmica do país. Consideramos que essa indiferença se deve mais a herança de um imaginário da unidade e da identidade nacional do que a falta de relevância do problema. (CASTRO, 1994, p.163).

Como o interesse central da presente pesquisa não é o de aprofundar a discussão sobre o regionalismo nacional, não irá se discutir aqui a essência ou pertinência da afirmação de Iná Elias de Castro no parágrafo acima, porém, na tentativa de esclarecer minimamente o significado embutido no conceito em questão, utilizar-se-á uma outra passagem extraída do mesmo autor, como se

---

7 Para maiores informações sobre esse assunto veja MICHELS (2000).

observa a seguir:

Sinteticamente o regionalismo é a expressão política de grupos numa região, que se mobilizam em defesa de interesses específicos frente a outras regiões ou ao próprio Estado. Esse é um movimento político, porém vinculado à identidade territorial. Se eliminarmos do conceito a idéia purista de defesa de interesses "da região", percebemos que se trata, na realidade, de uma mobilização política em tomo de questões e interesses de base regional, embora sua idéia-força possa ser, e quase sempre é, explicitada como defesa da sociedade regional.

O regionalismo supõe ainda identificação e coesão internas e competição externa para defesa de padrões, preservação ou obtenção de condições mais vantajosas. Portanto, como o território é a base fundamental para o exercício da soberania, qualquer Estado - Nação possui algum nível de tensão regional latente ou manifesto.

A. base territorial para a expressão do regionalismo é, necessariamente, a região. Essa se define a partir da relação do homem com o meio e com seus símbolos. A elite se apropria desses símbolos, reelaborando-os ideologicamente na identidade regional, conferindo visibilidade e valor simbólico aos traços singulares da sociedade local, como tipo físico, sotaque, terminologia, hábitos etc. É na utilização desses aspectos simbólicos como recurso político que se estrutura o discurso regionalista do poder local. O território passa a ser tratado como sujeito do processo histórico, substituindo e reduzindo a visibilidade das relações sociais, que se diluem nos problemas territoriais. (CASTRO, 1994, p.165).

### **1.3-Os vários conceitos de território**

Toda essa introdução conceitual será útil a partir de agora, onde se passará à revisão teórica dos elementos que estão no centro da pesquisa proposta. Aproveitando a citação de CASTRO (1994), que já introduz alguns indicativos relacionados à existência de um "território", buscar-se-ão as principais matrizes conceituais que qualificaram esse termo ao longo dos últimos anos no mundo, dando sentido e possibilitando que o mesmo saísse da esfera exclusivamente teórica e voltasse a ser utilizado com tanta ênfase na atualidade, inclusive no campo das políticas públicas nacionais.

Parece oportuno salientar, inicialmente, que não é possível utilizar um conceito único e padronizado para se definir território. Tal tentativa seria, no mínimo, arriscada, devido à grande diversidade de interpretações que orientam a discussão sobre esse conceito em todo o mundo.

Assim como os conceitos acima tratados (espaço e região), o conceito de

território também assumiu forma e conteúdo distintos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de relações cada vez mais complexa entre os diversos atores sociais e destes com o meio. A cada tentativa de evolução e/ou complementação conceitual, evidenciou-se a focalização em um novo recorte temático, ora social, ora econômico, ora cultural, ora político e ora agregando mais de um destes recortes.

Esses inúmeros recortes acabam por sugerir uma tipologia dos territórios e o geógrafo Rogério Haesbaert (2004), nesse sentido, contribuiu de forma significativa para tal tarefa. Considerando diversos autores nacionais e internacionais, reuniram-se as muitas abordagens conceituais de território em três vertentes básicas, que formam um rol de perspectivas para perceber o território, quais sejam:

- **política** (referida às relações espaço-poder em geral) ou **jurídico-política** (relativo às relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, muitas vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.
- **cultural** (muitas vezes culturalista) ou **simbólico-cultural**: aquela que prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como um produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
- **econômica** (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo [grifos nossos] (HAESBAERT, 2004, p.91).

Mesmo assumindo diferentes recortes temáticos, é importante salientar que o conceito de território quase sempre está relacionado diretamente à idéia de poder, no seu sentido amplo, ou seja, nas suas diversas origens e manifestações, mas sempre focando sua projeção no espaço.

território; (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo, (...) mas o verdadeiro *leitmotiv* é o

seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? (...) uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder (...). (SOUZA, 1995, p. 78)

A partir desse conceito se consegue identificar a importância da compreensão de outros conceitos acima tratados, como o de *espaço* e o de *região*, para que se possa evitar a confusão e o uso inadequado de ambos. Dessa forma, cabe apresentar, ainda, o que Raffestin (1993) afirma sobre essa questão:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa em qualquer nível). Ao se apropriar de um espaço concreto ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (...) O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, (ou) seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a "prisão original", o território é a prisão que os homens constroem para si. (RAFFESTIN, 1993, p.143)

Na citação acima o autor sintetiza de forma bastante clara um dos elementos mais importantes na investigação sobre o conceito mais geral de território, ou seja, o fato de que enquanto o espaço aparece como algo pré-existente, dado; o Território pode ser construído/produzido. Esta construção pode ter como foco inúmeros recortes, no entanto, sempre estará alicerçada em relações marcadas pelo poder.

(...) A bem da verdade, o território pode ser entendido também à escala nacional e em associação com o Estado como grande gestor (...). No entanto, não precisa e nem deve ser reduzido a essa escala ou à associação com a figura do Estado. Territórios existem e são construídos (e desconstruídos), nas mais diversas escalas, da mais acanhada (P.ex., uma rua) à internacional (p.ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes, séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. Não obstante essa riqueza de situações, não apenas o senso comum, mas também a maior parte da literatura científica, tradicionalmente restringiu o conceito de território à sua forma mais grandiloqüente e carregada de carga ideológica: o "território - nacional". (SOUZA, 1995, p. 81)

Essa citação vem, por um lado, reforçar uma questão essencial já colocada no parágrafo anterior, ou seja, o fato de que o território não é - como o é o espaço - um elemento existente *a priori*, mas, pelo contrário, pode e, normalmente, é construído (e desconstruído) a partir da ação do Homem. Usando as palavras de Raffestin (1993), tem-se:

Em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados somos todos atores sintagmáticos que produzem "territórios". Essa produção de territórios se inscreve perfeitamente no campo do poder de nossa problemática relacional. Todos nós combinamos energia e informação, que estruturamos com códigos em função de certos objetivos. Todos nós elaboramos estratégias de produção, que se chocam com outras estratégias em diversas relações de poder. (RAFFESTIN, 1993; 153)

Ainda o menos autor afirma que o território é objetivado por relações sociais, concretas e, abstratamente, de poder e de dominação, o que implica a cristalização de uma territorialidade, ou de territorialidades, no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas. Isso, de acordo com Raffestin, assenta-se na construção de *malhas, nós e redes*, delimitando *campos* de ações, de poder, nas práticas espaciais e constituem o território.

Um outro aspecto abordado, porém não suficientemente desenvolvido, por Raffestin (1993), diz respeito ao que se denomina de *sistema territorial*, que é resultado das relações de poder do Estado, das empresas e outras organizações, bem como dos indivíduos. Esses atores produzem as tessituras, mais ou menos delimitáveis, e as territorialidades que se inscrevem nas dinâmicas políticas, econômicas e culturais: "(...) o próprio sistema sêmico é marcado por toda uma infra-estrutura, pelas forças de trabalho e pelas relações de produção, em suma, pelos modos de produção." (RAFFESTIN, 1993, p.144). Embora se trate de delimitações, reconhece-se e indica-se uma transposição dos limites políticos e administrativos por meio de atividades econômicas e de vias e meios de circulação e comunicação.

Ainda sobre a contribuição de Claude Raffestin às investigações sobre o conceito de território, cabe ressaltar a relacionada à consideração da natureza (recursos naturais) como elemento presente no território. Este autor sinaliza para tal questão, enfatizando o uso e a transformação dos recursos naturais como instrumentos

de poder: "A dimensão de uma malha nunca é - ou quase nunca – aleatória, pois cristaliza todo um conjunto de fatores, dos quais uns são físicos. outros humanos: econômicos, políticos, sociais e/ou culturais" (RAFFESTIN, 1993, p. 155).

Voltando à citação transcrita de Souza (1995), um outro elemento complementar importante se refere ao cuidado, que se deve ter para não reduzir o conceito mais amplo de território ao conceito de Território Nacional ou, ainda, de Estado "*como grande gestor*". Ambos são, sem dúvida, uma derivação possível do primeiro, mas, de forma alguma, exclusiva<sup>8</sup>.

Toda essa discussão traz embutido um outro conceito não menos importante, o de Poder.

O 'poder' corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está 'no poder' estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (potestas in populo, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, 'o seu poder' também desaparece" (ARENDDT, 1985, p.24).

Arendt (1985) chama a atenção para o fato de ser muito comum se constatar, na linguagem cotidiana, superposições entre os conceitos de poder, violência, dominação, autoridade e competência.

Por trás da confusão aparente e a cuja luz todas as distinções seriam, na melhor das hipóteses, de pequena importância, a convicção de que a questão política mais crucial é, e sempre foi, a questão de: Quem governa quem? Poder, força, autoridade, violência - nada mais são do que palavras a indicar os meios pelos quais o homem governa o homem; são elas consideradas sinônimos por terem a mesma função. É apenas depois que se cessa de reduzir as questões públicas ao problema da dominação, que as informações originais na esfera dos problemas humanos deverão aparecer, ou antes reaparecer, em sua genuína diversidade. (ARENDDT, 1985, p.234).

---

<sup>8</sup> Sobre pertinência teórica e metodológica de uma interpretação que estivesse deliberadamente centrada nas relações que se estabelecem entre os *fenômenos e processos políticos* – particularmente a política internacional – e o *território*, em suas diversas formações e configurações, adotando como particularidade histórica a evolução e a consolidação dos estados modernos nos últimos cinquenta anos, veja COSTA (2005).

(...) politicamente falando, é insuficiente dizer não serem o poder e a violência a mesma coisa. O poder e a violência se opõem: onde um domina de forma absoluta, o outro está ausente (ARENDR, 1985, p.30).

O caráter político do território, independente de sua extensão, é indispensável para além do aspecto da apropriação produtora de uma identidade cultural de um certo grupo social com *seu* território. As diferenças, as lutas sociais e seu controle são elementos que o caracterizam. Usando as palavras de COSTA (2005), tem-se:

Em síntese, a longa trajetória de construção dos estados soberanos ou modernos é, também, uma história marcada pela contínua transformação de espaços em espaços políticos, o que equivale a dizer, da busca permanente pela afirmação de uma comunidade nacional mediante o exercício interno e externo do poder político, num processo de *caminho único*, isto é, um objetivo estratégico que não pode prescindir da conquista da sua base material de sustentação, isto é, do seu exclusivo, uno e indivisível território, **que sempre será o produto histórico de sucessivos e conflituosos movimentos de apropriação, expropriação, domínio e controle.** (Grifo nosso). (COSTA, 2005, p. 8)

Sack (1986), referência também importante em estudos sobre o território, destaca a dimensão política e o simultâneo papel das fronteiras na influência de uma ou mais pessoas sobre outras e na definição da territorialidade como estratégia de dominação. Para o autor, a delimitação de uma área torna-se um território quando alguma autoridade a usa para influenciar, moldar ou controlar atividades e indivíduos, sendo que esta autoridade pode estar fora da área/território.

Robert Sack entende a territorialidade, dessa forma, como uma tentativa de um indivíduo ou grupo social influenciar, controlar pessoas, recursos, fenômenos e relações, delimitando e efetivando o controle sobre uma área. A Territorialidade, como afirma Sack (1986), é uma expressão geográfica do exercício do poder em uma certa área. Esta área é o território. Para este autor, porém, nem todo lugar/área é território. Este deriva de estratégias de domínio e controle, como mencionado acima, numa área delimitada, especialmente, pela atuação do Estado que condiciona comportamentos.

A argumentação de Sack traz embutido um elemento conceitual complementar e também relevante para a investigação em curso, ou seja, o de *territorialidade*. Tal conceito, assim como o de regionalismo e tantos outros, agrega um aspecto que

dificulta a sua compreensão e pode ser concebido a partir de elementos abstratos e de difícil percepção de materialidade. Ou ainda, segundo RAFFESTIN (1993, p.159):

A identificação da noção de territorialidade coloca problemas. A história dessa noção está por ser feita, principalmente porque ela nos veio dos naturalistas, que se preocuparam com a territorialidade animal e não com a territorialidade humana. Embora pressentida há mais ou menos três séculos, essa noção só foi verdadeiramente explicitada pelos naturalistas em 1920, por H. E. Howard, por exemplo, que a definiu como "a conduta característica adotada por um organismo para tomar posse de um território e defende-lo contra os membros de sua própria espécie". Depois dele muitos autores, como John B. Calhoun, Karl von Frisch, H. Hediger, Konrad Lorenz, desenvolveram muito bem essa idéia de territorialidade animal.

Em revisão sobre as contribuições da literatura italiana para a compreensão e evolução do conceito de território, Saquet (2004, p.140) define a territorialidade da seguinte forma:

A territorialidade é o acontecer de todas as atividades cotidianas, seja no espaço do trabalho, do lazer, na Igreja, na família, na escola, etc., resultado e condição do processo de produção de cada território de cada lugar. A territorialidade é cotidiana, multiforme e as relações são múltiplas, e por isso, os territórios também o são, revelando a complexidade social e, ao mesmo tempo, as relações de dominação de indivíduos ou grupos sociais com uma parcela do espaço geográfico.

Segundo Gil (2004), o território é composto por várias territorialidades. Esta última palavra possui significação intensa, uma vez que é a totalidade das questões concretas e abstratas, objetivas e subjetivas, materiais e imateriais, emotivas e perceptivas. Para Soja (2001), territorialidade é composta por três elementos: senso de identidade espacial, senso de exclusividade e compartimentação da interação humana no espaço.

Na tentativa de dar mais clareza ao que poderia ser chamado de territorialidade (mesmo sabendo que este é um conceito ainda em construção), Raffestin (1993) desenvolve toda uma lógica relacional de raciocínio embasada nos elementos que considera relevante para tal investigação.

Acreditamos ser possível definir uma territorialidade *lato sensu*, que procede de uma problemática relacional. Para tanto, proporemos uma expressão simples que pode exprimi-la:  $H \text{ r } E$ .  $H$  sendo o indivíduo, o

sujeito, desde que pertença a uma coletividade; r sendo uma relação particular definida por uma forma e um conteúdo e que necessita de mediatos; e E sendo a exterioridade, isto é, uma "topia", um lugar, mas também um espaço abstrato, como um sistema institucional, político ou cultural, por exemplo. Mas a vida é tecida por relações, e daí a territorialidade poder ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade – espaço - tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. Então, a territorialidade pode assim ser expressa:  $T \rightarrow \sum H r E$ . Mas essa territorialidade é dinâmica, pois os elementos que a constituem, H r E, são suscetíveis de variações no tempo. É útil dizer, nesse caso, que as variações que podem afetar cada um dos elementos não obedecem às mesmas escalas de tempo. Essa territorialidade resume, de algum modo, a maneira pela qual as sociedades satisfazem, num determinado momento, para um local, uma carga demográfica e um conjunto de instrumentos também determinados, suas necessidades em energia e em informação. (RAFFESTIN, 1993; 160).

É importante deixar claro que, quando Raffestin conceitua a territorialidade como sendo a “soma” das relações mantidas por um sujeito com o seu meio, ele não está se referido a uma soma matemática, mas sim a uma totalidade de relações biossociais em interação.

Souza (1995) faz crítica ao emprego do conceito de territorialidade na forma como o faz Raffestin.

(...) sobre o significado da palavra *territorialidade*. Há autores que a vêem como alguma coisa parecida com o comportamento espaço-territorial de um grupo social (p.ex., RAFFESTIN, 1993:158-63; SACK 1986: 1986: 19 e segs.). Tal atitude parece, sob o ângulo do rigor terminológico, pouco justificável, uma vez que já existem expressões e conceitos em número suficiente que apontam para o tipo de relação material ou cognitiva homem/meio, natureza/sociedade - de amplo conceito lefebvriano de produção do espaço (LEFÉBVRE 1981) até noções escalarmente específicas como identidade regional e regionalismo, passando pelas idéias de "consciência espacial" dos geógrafos alemães (*Raumbewusstsein*) e de "topofilia" de Yi-Fu Tuan (TUAN, 1980). Querendo-se, porém, destacar e conteúdo de "(imperativo de) controle territorial" usualmente presente na palavra territorialidade, é preferível empregar, para designar esse conteúdo, o termo *territorialismo*. Mais produtivo seria, por conseguinte, encarar a territorialidade à semelhança de outros substantivos como brasilidade, sexualidade e tantos mais. (SOUZA, 1995, p. 98)

Mais uma vez cabe salientar que o objetivo da presente pesquisa não é julgar a literatura existente sobre o tema trabalhado, muito menos caracterizar conceitos como

sendo mais ou menos adequados. Afinal, resumir todo o trabalho conceitual desenvolvido pela Geografia nos últimos 150 anos, em um único capítulo, seria uma tarefa deveras impossível. O único intuito, portanto, é trazer para o leitor uma revisão teórica preliminar que esclareça minimamente e aponte para os elementos que tenham relevância para a investigação empírica que se pretende estruturar adiante, ou seja, a análise crítica do emprego no Brasil do conceito de território, e seus desdobramentos, como estratégia de política pública para o desenvolvimento do meio rural brasileiro.

Fazendo uma rápida recuperação dos assuntos abordados no presente capítulo: buscou-se desenvolver uma síntese cronológica da evolução da geografia enquanto ciência nos últimos 150 (cento e cinquenta) anos, aproximadamente, para a partir dessa síntese buscar alguns conceitos-chave que nortearam (e se nortearam por) essa evolução. Inicialmente, trabalhou-se no conceito de espaço, que de todos é o mais preliminar, porém não menos importante conceito da Geografia, independente do seu foco de abordagem (sendo ele físico ou humano). Um segundo conceito-chave abordado foi o de região, o qual sempre foi e continua sendo largamente utilizado não só no âmbito da Geografia, mas também como o de outras áreas do conhecimento: Economia, Política, Sociologia e outras tantas. A esse respeito se buscou, também, embora de forma bastante sintetizada, esclarecer o conceito de regionalismo que, assim como os demais temas tratados, costuma ser empregado de forma indiscriminada e, não raramente, equivocado por geógrafos e outros teóricos que se utilizam dessa nomenclatura.

Toda essa revisão teórica preliminar é importante para compreender o verdadeiro conceito que por ora nos ocupa, ou seja, o de território e suas derivações mais elementares, como a territorialidade. A tentativa foi a de trazer a gênese desses conceitos, de forma mais geral, e não diretamente relacionada ao tema que norteia a presente pesquisa, a saber: a aplicabilidade dos mesmos na explicação da realidade rural brasileira. Tal tentativa foi proposital, pois buscou, em última instância, proporcionar ao leitor uma visão mais ampla de tais conceitos, para que não ficasse restrito ao modo como o Governo Federal vem utilizando os mesmos. O próximo capítulo tratará de forma mais detida dessa interface.

Assim, como visto nas páginas anteriores, o debate sobre a aplicação do conceito de território não é homogêneo, ou seja, existem muitos autores que tratam dessa temática e que utilizam diferentes focos de investigação, dando mais ou menos importância para um ou outro elemento. Há, no entanto, um elemento que permeia quase todas as discussões, ou seja, o elemento “Poder”. Como se deve ter percebido foi nesse elemento que se procurou focar o eixo da presente investigação conceitual.

A partir desse rol de interpretações, pode-se afirmar que o conceito de território se configura como um amálgama de visões que oscilam entre percebê-lo como uma configuração estática, até a visão de território como realidade complexa e dinâmica, em permanente transformação, reflexo das dinâmicas físicas, socioeconômicas e culturais do contexto local. A noção de território apresenta controvérsias porque amplifica o olhar e diversifica as possibilidades de compreender, sistematizar e modificar a realidade complexa.

Um outro debate que se inscreve sob o conceito de território na atualidade e de sua aplicação, no âmbito de estratégias públicas e privadas de desenvolvimento, e que merece ser lembrado aqui, mesmo que em linhas gerais, é o da controvérsia entre a utilização desse conceito em consonância com a valorização do “local” e a aplicação, cada vez mais disseminada do conceito de globalização.

Os debates sobre desenvolvimento na atualidade trazem, de um lado, a necessidade da integração mundial por meio da abertura econômica, cultural, social e política e, de outro, o discurso sobre a necessidade cada vez mais eminente de valorização de aspectos da realidade local, partindo desses mesmos vetores, ou seja, a economia, a cultural, as relações sociais e a política. Aparentemente, essas duas visões parecem antagônicas e, portanto, não poderiam ser empregadas de forma associada.

Nesse contexto, o conceito de território ressurgiu como uma possível solução para esse embate conceitual, balizando e tornando possível a integração entre essas duas visões aparentemente opostas.

Assim, este conceito vem sendo empregado como uma referência globalizante, algo que está sendo construído em paralelo ao conceito de globalização, opondo-se,

por vezes, a este pelas possibilidades que oferece de reconhecer e valorizar as especificidades locais e regionais no enfrentamento à pretensão uniforme da idéia de globalização. Outras vezes a idéia de território oferece chances de inclusão do particular no global, pelas oportunidades de desenvolvimento de potencialidades locais e regionais que as valorizam e lhes dão visibilidade. “Nessa complexidade, o mundo global e o mundo local se interpenetram dinamicamente estabelecendo interconexões, criando diversas 'hibridações sociais'.” (VIEIRA, 1997)

Este assunto será lembrado mais adiante quando se tratar, de forma mais detida, do tema proposto pela presente pesquisa.

## **2 - UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL**

### **2.1 - Introdução**

De posse do referencial teórico mais amplo apresentado no capítulo anterior, partir-se-á agora a uma investigação dos elementos que aproximam mais o objeto central da presente pesquisa. Este capítulo será estruturado da seguinte forma: inicialmente será feita uma revisão acerca da aplicação do conceito de “rural” e de “urbano” no Brasil, visando a contribuir com o atual debate em torno das mudanças verificadas no campo e da necessidade de repensar o conceito de espaço rural e suas possibilidades de desenvolvimento.

Partindo dessa revisão, será trazido à discussão o conceito de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual ganhou fôlego e grande repercussão no Brasil e no mundo, sobretudo na última década.

### **2.2 - A discussão sobre o conceito de rural e de urbano no Brasil**

O espaço rural tem passado recentemente por um conjunto de mudanças com significativo impacto sobre suas funções e conteúdo social, o que tem levado ao surgimento de uma série de estudos e pesquisas sobre o tema em vários países, sobretudo nos países desenvolvidos, onde esse processo apresenta maior importância.

No caso do Brasil, o despertar para esta problemática tem se dado principalmente entre os estudiosos comprometidos com a discussão de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o país, ou seja, a partir de uma perspectiva instrumentalista. Para estes, a superação da extrema desigualdade social que marca a sociedade brasileira passa obrigatoriamente pela definição de políticas de valorização do campo.

O projeto de desenvolvimento rural, adotado ao longo de décadas no país, teve (e ainda tem), como principal objetivo, a expansão, modernização e consolidação da

chamada “grande agricultura” ou “agricultura patronal”<sup>9</sup>, tendo alcançado resultados positivos, sobretudo em relação ao aumento da produtividade e à geração de divisas para o país via exportação. No entanto, essa opção tem estimulado todo um debate relacionado às implicações sociais e ambientais associadas a esses resultados positivos.

Um outro elemento que tem sido objeto de muitas discussões - sobretudo, no meio acadêmico e de pesquisa, e, nos últimos anos, também no âmbito das instâncias governamentais - está relacionado à utilização do conceito de “rural” e de “urbano”. O que norteia esse debate é o seguinte questionamento: afinal, quais elementos devem caracterizar determinada comunidade, município e/ou região como sendo rural ou urbana?

A expansão da urbanização ocorreu em um ritmo que tendeu a acelerar-se durante todo o decorrer do século XX, com especial ênfase nas décadas 50/60 e 70 daquele século. Este último intervalo corresponde aos esforços de redesenho das sociedades e coletividades destruídas por duas Grandes Guerras Mundiais.

Apesar de uma mentalidade que tendia à totalização, alguns espaços (físicos/geográficos) permaneceram à sombra dos investimentos tecnificantes/tecnologizantes, e do ponto de vista social passaram a caracterizar um “resíduo de ruralidade”, considerado até recentemente como “falha no processo de desenvolvimento”: atraso a ser superado.

Quando colocado em perspectiva sob a ótica da urbanização, os espaços rurais também foram algumas vezes considerados “complementares” aos espaços urbanos, como intervalo para uma vida em ritmo lento, em contraste com a aceleração exigida pela atividade industrial: espaço exótico, pitoresco, disponível para o desfrute de alguns poucos privilegiados.

No Brasil, em particular, pode-se captar a existência de um movimento quase contínuo que se iniciou com a introdução dos transportes ferroviários (a partir da

---

<sup>9</sup> Muitos autores costumam utilizar o termo “agronegócio” para se referir à chamada “agricultura patronal” ou “grande agricultura”, excluindo a possibilidade de se incluir a “agricultura familiar” e os “assentamentos da Reforma Agrária” dentro dessa mesma nomenclatura. O significado original do termo “agronegócio” está associado à possibilidade de se fazer negócio (no sentido econômico do termo: compra e venda; negociação) através da agricultura/pecuária, sem fazer referência à escala produzida e comercializada, nessa pesquisa não se utilizará esse termo como sinônimo exclusivo de “grande agricultura”, mais talvez como sinônimo de uma agricultura que gera renda e condições de vida mais adequadas para quem a executa.

metade do século XIX) e culminou na década de 70 do século XX, quando se passou a falar intensamente na “revolução modernizante” do rural e da agricultura, com o incremento exponencial da moto-mecanização e quimificação, na produção agrícola, e com a alteração do regime de identidades socioculturais que em período anterior distinguia o agricultor do trabalhador industrial.

Postulou-se mundialmente, a partir desta época, a existência de uma outra configuração no espaço social, onde a dicotomia rural x urbano deixou de ser suficiente na medida em que a realidade considerada rural sofreu uma clivagem que distinguia um rural moderno/modernizado, equipado e rico, e um rural tradicional, conservador e pobre.

Em artigo apresentado na 5ª edição da SOBER, Graziano (2005)<sup>10</sup> chama a atenção para o fato de que, a partir de meados dos anos 80, assiste-se ao surgimento de uma nova conformação do meio rural brasileiro, a exemplo do que já ocorre há tempos nos países desenvolvidos. Esse “Novo Rural”, como vem sendo denominado, seria composto, segundo esse autor, de três grandes grupos de atividades:

- a) Uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias.
- b) Um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços.
- c) Um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, impulsionadas por nichos especiais de mercados.

O termo “novas” foi colocado entre aspas porque muitas dessas atividades, na verdade, são seculares no país, mas não tinham, até recentemente, importância econômica. Eram atividades de “fundo de quintal”, *hobbies* pessoais ou pequenos negócios agropecuários intensivos (piscicultura, horticultura, floricultura, fruticultura de mesa, criação de pequenos animais etc.), que foram transformados em importantes alternativas de emprego e renda no meio rural, nos anos mais recentes. Muitas dessas atividades, antes pouco valorizadas e

---

<sup>10</sup> Este artigo atualiza os principais resultados do projeto temático denominado “Projeto Rurbano: Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981/99”, que objetivou analisar as recentes transformações nas relações urbano-rural em 11 estados brasileiros. As pesquisas foram iniciadas em 1996 e desdobraram-se em três fases. Na fase I analisaram-se as ocupações das pessoas residentes no meio rural, enquanto que na fase II analisaram-se as famílias, no que diz respeito à pluriatividade e às rendas agrícolas e não-agrícolas. Segundo as estimativas, o número de trabalhadores rurais e famílias dedicadas exclusivamente às atividades agrícolas vêm decrescendo rapidamente, acompanhado por um crescimento de trabalhadores rurais e famílias ocupadas em atividades não-agrícolas, isto é, unidades familiares em que nenhum membro está engajado em atividades agrícolas. Além dessas, segundo a pesquisa realizada pelo autor, crescem rapidamente o número de famílias com aposentados e com desempregados no meio rural brasileiro.

dispersas, passaram a integrar verdadeiras cadeias produtivas, envolvendo, na maioria dos casos, não apenas transformações agroindustriais, mas também serviços pessoais e produtivos relativamente complexos e sofisticados nos ramos da distribuição, comunicações e embalagens. (GRAZIANO, 2005, p. 4).

Em artigo publicado no ano de 2002, na Revista Tema Livre<sup>11</sup>, a Professora Maria Inez Medeiros Marques faz uma síntese dos principais autores que contribuíram na definição de critérios para a caracterização do rural e do urbano. Segundo esta autora e de uma maneira geral, as definições elaboradas sobre o campo e a cidade podem ser relacionadas a duas grandes abordagens: a *dicotômica* e a de *continuum*. Na primeira, o campo é pensado como meio social distinto que se opõe à cidade. Ou seja, a ênfase recai sobre as diferenças existentes entre esses espaços. Na segunda, defende-se que o avanço do processo de urbanização é responsável por mudanças significativas na sociedade em geral, atingindo também o espaço rural e aproximando-o da realidade urbana.

Marques (2002) destaca que as idéias de Sorokin e Zimmermann (1986), de marcado caráter dicotômico, constituem uma referência fundamental na discussão da temática rural-urbano. Elas foram apresentadas na década de 30 do século XX, sob o forte impacto das mudanças provocadas pela expansão do sistema capitalista, e enfatizavam as diferenças entre esses meios decorrentes da maior complexidade do mundo urbano e da maior mobilidade social e espacial de sua população, cujo ritmo de vida é cada vez mais marcado por deslocamentos diários entre o trabalho e a residência numa “correria desvairada”.

Os autores defenderam que a construção de uma definição sociológica desses universos requer uma combinação de vários traços, ou seja, é preciso que seja uma definição composta, em que se reconheça a dificuldade de se proceder a uma classificação do mundo rural e do mundo urbano, a partir de uma única característica.

As diferenças fundamentais identificadas por eles entre estes dois meios sociais se referem à características de ordem econômica, espacial, social e cultural consideradas a partir de oito traços: (1) diferenças ocupacionais ou principais atividades em que se concentra a população economicamente ativa; (2) diferenças ambientais, estando a área rural mais dependente da natureza; (3) diferenças no tamanho das

---

<sup>11</sup> Ver bibliografia no final.

populações; (4) diferenças na densidade populacional; (5) diferenças na homogeneidade e na heterogeneidade das populações; (6) diferenças na diferenciação, estratificação e complexidade social; (7) diferenças na mobilidade social e (8) diferenças na direção da migração. (MARQUES, 2002, p. 6)

Segundo esses autores, a cidade foi, desde os seus primórdios, uma sociedade complexa formada por uma multiplicidade de grupos secundários, que constituíram um corpo social mais diferenciado do que uma vila rural.

Na segunda metade do século XX, com o avanço do processo de urbanização e com a “industrialização” da agricultura, ganham expressão os estudos que defendem a idéia de *continuum rural-urbano*. Ou seja, afirma-se a tendência a uma maior integração entre cidade e campo, com a modernização deste e a destruição de formas arcaicas. Admitem-se diferenças de intensidade e não contraste entre estes dois espaços, em relação aos quais não haveria uma distinção nítida, mas uma diversidade de níveis que vão desde a metrópole até o campo no outro extremo. Marques (2002) destaca que são representativos desta abordagem os trabalhos realizados neste período por H. Mendras na França e por R. E. Pahl nos Estados Unidos (Kayser, 1990).

Cidadãos e rurais formam de certa forma uma sociedade única: eles participam de uma mesma civilização. De fato, não existe solução de continuidade entre a metrópole, a grande cidade, a pequena cidade, o burgo e o povoado e seria abusivo cavar um fosso entre estes dois extremos. Todas as estatísticas revelam ao contrário diferenças de intensidade e não de contraste (MARQUES, citando Mendras, apud Kayser, 1990, p. 16).

Essa questão é, em parte, pensada por Costa (2001) para os países desenvolvidos, referindo-os a um espaço denominado de *continuum rural-urbano*, ou seja, os locais onde se identifica a proximidade e a continuidade espacial entre o meio urbano e o rural, a partir das relações estabelecidas, tanto de trabalho como de busca de infra-estruturas.

B. Kayser (1990) define o *espaço rural* de forma descritiva como um modo particular de utilização do espaço e de vida social que apresenta como características: (a) uma densidade relativamente fraca de habitantes e de construções, dando origem a paisagens com preponderância de cobertura vegetal; (b) um uso econômico predominantemente agro-silvo-pastoril; (c) um modo de vida dos habitantes caracterizado

pelo pertencimento a coletividades de tamanho limitado e por sua relação particular com o espaço e (d) uma identidade e uma representação específicas, fortemente relacionadas à cultura camponesa (acredita-se que esta característica decorre da anterior).

Shneider (1999) denomina o *continuum rural-urbano* como sendo um processo de periurbanização, ou seja, são espaços que combinam, ao mesmo tempo, aspectos rurais e urbanos, emergindo um tipo próprio e característico de relação de trabalho que se baseia na pluriatividade dos trabalhadores.

Para Shneider (1990), o processo de periurbanização tem como características principais a plurifuncionalidade no uso do solo, podendo servir tanto como fator de produção, reserva de valor ou um valor subjetivo e patrimonial; e a pluriatividade das relações de trabalho por meio da combinação de atividades agrícolas, não-agrícolas e trabalho assalariado.

Analisando atentamente as duas abordagens, vê-se que a idéia de *continuum rural-urbano* também se apóia numa concepção dual, pois considera o rural e o urbano como pontos extremos numa escala de gradação. Na medida em que o rural e o urbano são tratados como pólos de um contínuo, está, de certa forma, subentendida uma diferença qualitativa entre eles. Já a perspectiva dicotômica permite a oscilação entre os dois pólos, ora idealizando o passado e valorizando o tradicional, ora baseando-se na idéia de progresso e valorizando o moderno.

Uma outra contribuição importante a essa discussão é feita por ALENTEJANO (s.d.) em “O MST/ RJ, o rural, o urbano e a pluriatividade”. O autor defende que o desenvolvimento do capitalismo e a “industrialização” da agricultura desencadeiam a urbanização do campo, o que seria reforçado pela proliferação de atividades não-agrícolas no campo, antes eminentemente urbanas como o turismo, comércio e prestação de serviços. Contudo, embora tendo o seu significado alterado, o rural permaneceria por ter uma natureza distinta do urbano<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Enquanto a dinâmica urbana praticamente independe de relações com a terra, tanto do ponto de vista econômico, como social e espacial, o rural está diretamente associado a terra, embora as formas como essas relações se dão sejam diversas e complexas. (ALENTEJANO, [s. d.], p. 7).

Segundo este autor, cada realidade rural ou urbana deve ser compreendida em sua particularidade, mas também no que tem de geral, uma *territorialidade* mais ou menos intensa. É esta intensidade que distingue, em sua opinião, o rural do urbano. O urbano representaria relações mais globais, mais descoladas do território, enquanto o rural refletiria uma vinculação local mais intensa.

Segundo Abramovay, a literatura internacional atual converge no sentido de definir o significado de *ruralidade* nas sociedades contemporâneas a partir de três aspectos básicos: a importância das áreas não densamente povoadas, a relação com a natureza e a dependência do sistema urbano (2000, p. 6).

Marques (2002) também contribuiu com a conceituação de espaço rural, definindo-o como:

(...) um meio específico, de características mais naturais do que o urbano, que é produzido a partir de uma multiplicidade de usos nos quais a terra ou o “espaço natural” aparecem como um fator primordial, o que tem resultado muitas vezes na criação e recriação de formas sociais de forte inscrição local, ou seja, de territorialidade intensa. (Marques, 2002)

No Brasil adota-se, oficialmente, o critério político-administrativo e considera-se como sendo urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila). Segundo o IBGE, é considerada área urbanizada toda área de vila ou de cidade, legalmente definida como urbana e caracterizada por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; as áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana (1999).

Segundo essa definição, estabelecida pelo Estado Novo, e que orienta as estatísticas oficiais sobre o chamado “grau de urbanização”, o meio rural brasileiro ficaria restrito ao total da população que não reside em sede de municípios ou de distritos, sem considerar mais nenhuma característica geográfica. Segundo essa definição, a população rural no Brasil corresponde a uma minoria que está condenada ao desaparecimento por volta de 2030.

(...) E é aqui que aparece outro dos grandes obstáculos à renovação das idéias sobre o desenvolvimento da sociedade brasileira: a poderosíssima, embora anacrônica, confusão que continua a se fazer nesse país entre economia rural e economia agrícola, ou agropecuária.

(...) Há mesmo quem tache de urbanas todas as atividades extra-agropecuárias, mesmo que ocorram em zonas classificadas como rurais até mesmo pelo extremado critério **estadonovista** {grifo do autor}.

(...) Tais pesquisas indicam que a agropecuária é a fonte de apenas 32% da renda de famílias rurais de empregados, e de 45% das famílias rurais de quem trabalha por conta própria, ou de quem é empregador. O que permite estimar que a economia agrícola represente no máximo um terço da efetiva economia rural. (VEIGA, 2001, p.102)

Conforme salienta Grabois (2001), nessa caracterização não é feita qualquer referência às *funções* peculiares dos diferentes aglomerados, que constituem um fator fundamental na diferenciação entre o espaço rural e o espaço urbano. Nessa classificação, o *espaço rural* corresponde a aquilo que não é urbano, sendo definido a partir de carências e não de suas próprias características. Além disso, o rural, assim como o urbano, é definido pelo arbítrio dos poderes municipais, o que, muitas vezes, é influenciado por seus interesses fiscais<sup>13</sup>.

Veiga (2002) chama atenção para o fato de que esse critério leva a classificar como área urbana sedes de municípios muito pequenos, algumas com população inferior a 2.000 habitantes, o que seria ainda pior no caso de algumas sedes distritais. Tal distorção levaria à denominação de cidade o que na realidade seriam aldeias, povoados e vilas, resultando em uma “super estimação” do grau de urbanização brasileiro. O autor ainda qualifica como “anacrônica e aberrante” a fronteira inframunicipal entre o rural e o urbano, estabelecida por esta classificação (Veiga, 2002, p. 112).

Ele sugere o uso combinado de três critérios que fazem contraponto a atual norma legal e oficial, a saber: *o tamanho populacional do município, sua densidade demográfica e sua localização*. Segundo ele, “não há habitantes mais urbanos do que os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos”, identificados no estudo *Caracterização e tendências de*

---

<sup>13</sup> Ele argumenta que as estatísticas têm inflacionado os números que mostram a urbanização do Brasil. Segundo Veiga, as contas do IBGE, que consideram rural a área que os próprios municípios definem como zona rural, erroneamente classificam populações rurais como urbanas. Os municípios tendem a ampliar seu perímetro urbano para arrecadar mais IPTU (um imposto municipal), pois as propriedades rurais pagam ITR (um imposto federal).

*Rede Urbana do Brasil* de 1999. Nessa teia urbana estaria o Brasil “inequivocamente urbano”, que corresponde a 57% do total de sua população.

Para este autor, a densidade demográfica constitui um critério muito importante para permitir a diferenciação entre urbano e rural do restante dos municípios que se encontram fora dessa teia, pois é o indicador que melhor expressa a “pressão antrópica” e que reflete as modificações do meio natural ou o grau de artificialização dos ecossistemas que resultam de atividades humanas, sendo o que de fato indicaria o grau de urbanização dos territórios.

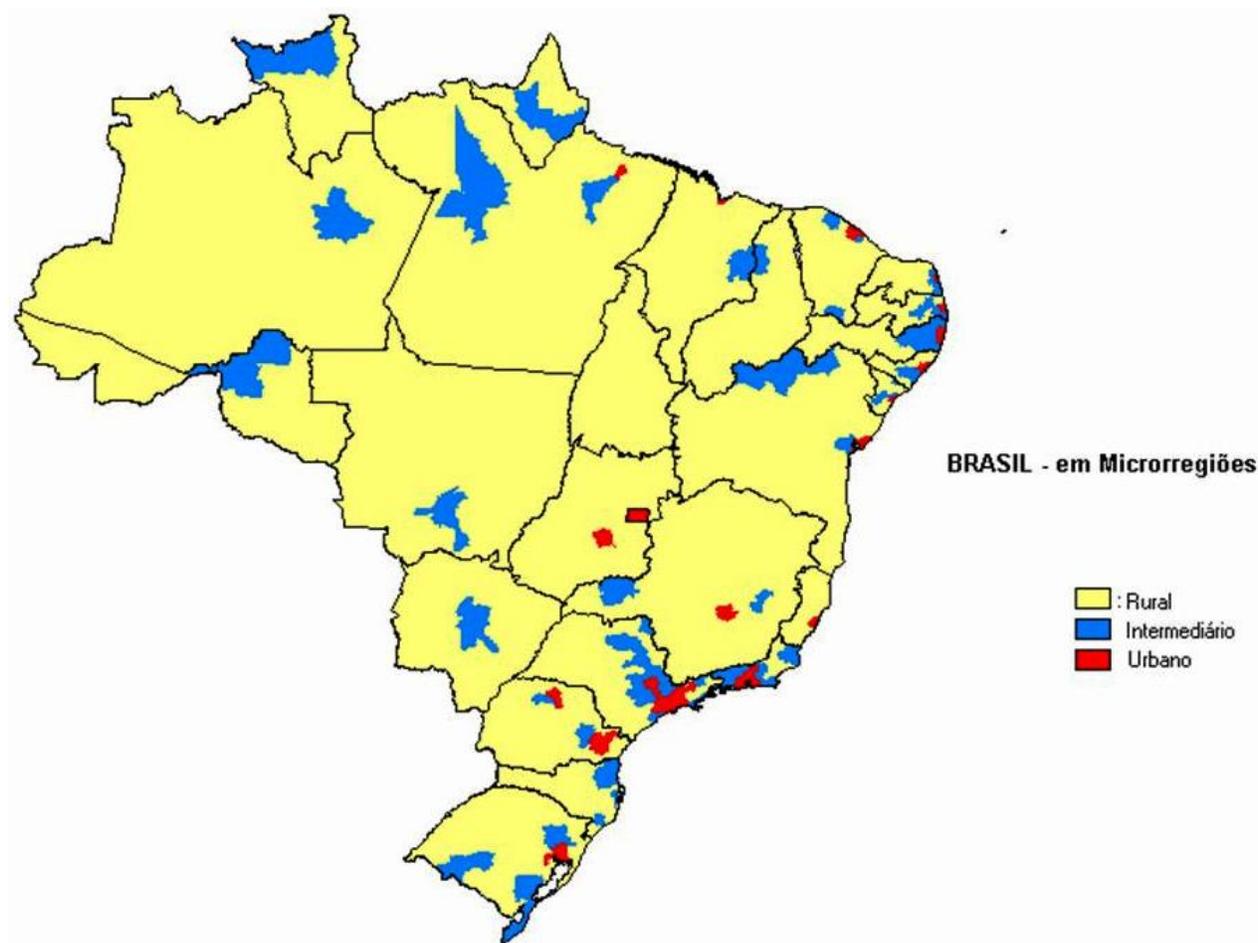
Assim, com base na combinação da densidade demográfica e do tamanho populacional, o autor considera de pequeno porte os municípios que apresentam simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km<sup>2</sup> e conclui que 90% do território brasileiro, 80% de seus municípios e 30% de sua população são essencialmente rurais. Os 13% restantes da população caberiam numa categoria intermediária, que pode ser denominada como “rurbana” (idem, p. 33- 35).

Segundo Veiga, o rural é necessariamente territorial e não setorial como costumam considerar muitos programas governamentais. As relações urbano/rural não mais corresponderiam à “antiquada dicotomia” entre cidade e campo, tendo esta sido substituída por uma geometria variável na qual passaram a ser cada vez mais cruciais as aglomerações e as microrregiões. Assim, é preciso considerar a relação entre espaços mais urbanizados e espaços onde os ecossistemas permanecem menos artificializados - ou seja, espaços rurais - para a definição de uma estratégia realista de desenvolvimento baseada numa articulação horizontal de intervenções (idem, p. 37-38 e 49).

Essa caracterização modifica substancialmente as estatísticas sobre o “rural” no Brasil, uma vez que, enquanto no primeiro caso, segundo dados do Censo do IBGE de 2000, a população rural do Brasil não chega aos 20% da população total, no segundo caso a estatística se modifica bastante, sobretudo, no que se refere ao número absoluto de municípios caracterizados como “rurais, que seriam de aproximadamente 4.500, e da extensão do espaço nacional, que seria coberto na sua quase totalidade (cerca de 90%) por regiões rurais”. Os mapas abaixo ajudam a ilustrar a diferença entre esses dois enfoques: o primeiro traz a distribuição do Brasil rural, segundo a classificação de

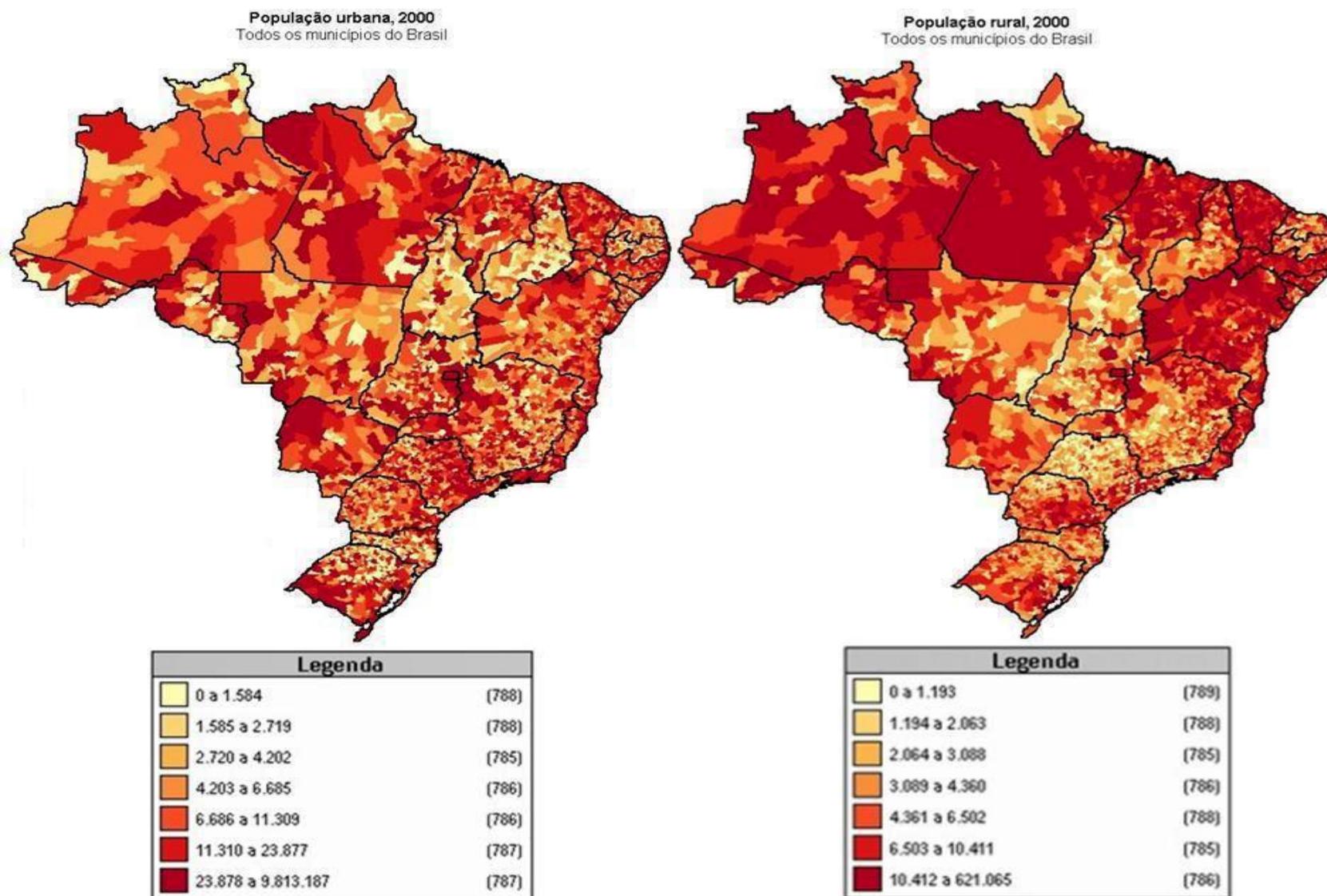
José Eli da Veiga, e o segundo traz o Brasil rural, segundo a classificação oficial do IBGE.

**Mapa 2.1** - Distribuição do Brasil rural segundo a classificação de José Eli da Veiga



Fonte: MDA/SDT

**Mapa 2.2 - Brasil Rural, segundo a classificação oficial do IBGE**



Fonte: IBGE

As discussões sobre a real dimensão do “rural” no mundo teriam levado a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a, considerando como unidade de base rural toda unidade administrativa ou estatística elementar com densidade inferior a 150 hab./km<sup>2</sup>, classificar a partir de 1994 as regiões de seus países membros em três categorias. A unidade de base rural pode apresentar um núcleo urbano com densidade demográfica superior a 150 hab./km<sup>2</sup>, desde que o resultado geral, computando-se a área de entorno, não ultrapasse este patamar (ABRAMOVAY, 2000).

As categorias definidas pela OCDE são as seguintes:

- ✓ *Essencialmente rurais*: são aquelas em que mais de 50% da população regional habita em unidades de base rural;
- ✓ *Relativamente rurais*: são aquelas em que entre 15% e 50% da população regional habita em unidades de base rural; e
- ✓ *Essencialmente urbanizadas*: são aquelas em que menos de 15% da população regional habita em unidades de base rural.

Veiga (2002, p. 33) parece se inspirar, de certa forma, nesta classificação ao propor a divisão do território brasileiro em inequivocamente urbano, essencialmente rural e em condições intermediárias. Segundo ele, as relações cidade-campo teriam mudado radicalmente na segunda metade do século XX, sem, contudo, reduzir o contraste entre estes espaços.

Este autor preocupa-se ainda em defender a viabilidade econômica do espaço rural e, por isso, busca superar a concepção de espaço rural como sinônimo de atraso, enfatizando o dinamismo encontrado hoje nessas áreas, em países desenvolvidos. Para ele, o principal trunfo econômico desses espaços seria o seu patrimônio cultural e natural. Este último corresponde às amenidades rurais, ou seja, ar puro, belas paisagens, contatos com animais, etc. A capacidade de valorizar tais amenidades, atraindo investimentos da indústria do lazer, deslocaria a base da economia rural da exportação de produtos primários e manufaturados para a oferta de serviços e importação de pessoas, dinheiro público e renda de origem urbana.

O que está ocorrendo hoje nos países do Primeiro Mundo é que o espaço rural tende a ser cada vez mais valorizado por tudo o que ele opõe ao artificialismo das cidades: paisagens silvestres ou cultivadas, água limpa, ar puro e silêncio. O desenvolvimento leva a uma forte revalorização do ambiente natural, em vez de suprimir a diferença entre cidade e campo por obra e graça da organização conjunta da agricultura e da indústria ( VEIGA, 2002, p.95).

Apesar da importância das questões tratadas por Veiga e da relevância de sua iniciativa no sentido de propor uma nova classificação para a realidade espacial brasileira, sua análise, de caráter instrumental, restringe-se a uma perspectiva econômica e não problematiza os aspectos sociais envolvidos nas atuais mudanças verificadas na relação cidade-campo. Dessa forma, o autor apreende de forma naturalizada a manipulação da imagem do espaço rural como espaço natural, defendendo a necessidade de se tirar vantagem dessa tendência, que transforma o espaço rural em objeto de consumo.

Essa caracterização também preocupa por outros fatores. Segundo os critérios estabelecidos, toda a região Nordeste e Norte seriam formados por áreas essencialmente “rurais” e uma pequena faixa de áreas intermediárias, sem nenhum espaço que possa ser considerado “urbano”. No Centro - Oeste, as únicas exceções seriam o Distrito Federal e a capital do Estado de Goiás (Goiânia). Mesmo as regiões Sul e Sudeste seriam basicamente áreas caracterizadas como “rurais”.

Assim, segundo a classificação de Veiga, como poderiam ser classificados os municípios de grande extensão territorial, mas com uma população concentrada na “área urbana”, enfrentando problemas tipicamente urbanos (violência, falta de saneamento básico, destinação inadequada do lixo, etc.), e com uma economia que não é baseada na exploração de recursos naturais, mas sim no serviço público, ou até mesmo em indústrias? (vários municípios da Amazônia se enquadram nesses casos). Além disso, como classificar as populações de agricultores familiares em municípios de alta densidade populacional, mas baixa urbanização (apesar de serem casos raros no Brasil, são comuns em outros continentes, como na África e na Ásia)?

A resposta para estas e outras tantas perguntas que envolvem a discussão teórica e empírica sobre a adequação do conceito de “rural” e de “urbano” não só no Brasil mais em todo o mundo ainda estão por ser dadas. Certo é que as

caracterizações utilizadas, há duas ou três décadas, já não dão conta de explicar as tantas mudanças que têm marcado esses ambientes nos últimos anos.

O objetivo dessa primeira parte do capítulo era justamente o de chamar a atenção do leitor para esse contexto dinâmico, já que o foco central da análise em curso passa necessariamente pela compreensão do “Brasil Rural” e da forma como o Governo Federal vem concebendo e intervindo nesses espaços.

Essa revisão inicial se justifica ainda pelo fato de existir atualmente uma série de divergências quanto ao modo de definir o rural, o que se deve a uma série de fatores que vão desde a forma diversificada em que esta realidade se apresenta no espaço e no tempo, até as influências de caráter político-ideológico e os objetivos a que visam atender as diversas definições.

Além disso, diferentemente do que se observavam no passado, as relações entre esses dois espaços vêm se tornando cada vez mais complexas e a linha que diferencia uma da outra é cada vez mais tênue, portanto de difícil mensuração.

Dessa forma, qualquer estratégia, seja ela pública ou privada, que vise a programar ações no sentido de contribuir com um processo continuado e sustentável de desenvolvimento social, econômico, político ou cultural desses ambientes não pode deixar de considerar todas essas especificidades.

## **2.3 - Desenvolvimento rural sustentável**

Aproveitando essa constatação, passa-se agora à investigação teórica de um elemento que ganhou grande visibilidade e importância nas últimas décadas no Brasil e no mundo: o chamado *desenvolvimento sustentável*.

Em meados da década de 80, os impactos da agricultura moderna, a destruição das florestas tropicais, as chuvas ácidas, a destruição da camada atmosférica de ozônio, o aquecimento global e o “efeito estufa” tornavam-se temas familiares para grande parte da opinião pública, principalmente, nos países ricos. Questionava-se sobre o seguinte aspecto: até que ponto os recursos naturais suportariam o ritmo de crescimento econômico imprimido pelo industrialismo ou mesmo se a própria humanidade resistiria às seqüelas do chamado “desenvolvimento”.

Consolidava-se um novo paradigma, um novo ideal: a sustentabilidade. Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento publicou: *Nosso Futuro Comum*, o famoso Relatório Brundtland, que ajudou a disseminar o ideal de um desenvolvimento sustentável para diferentes setores das sociedades modernas, como a agricultura e a economia<sup>14</sup>.

Esse Relatório contribui assim para uma sintetização mais geral do que seria o Desenvolvimento Sustentável, ao defini-lo como:

*(...) processo capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”, ou como “um processo de mudança na qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras... (NAÇÕES UNIDAS, 1987).*

Nessa perspectiva o desenvolvimento econômico e o uso racional dos recursos ambientais estariam inexoravelmente vinculados. A partir daí surgem, então, muitos outros conceitos:

Desenvolvimento sustentável é uma estratégia de desenvolvimento que administra todos os ativos, os recursos naturais e os recursos humanos, assim como os ativos financeiros e físicos de forma compatível com o crescimento da riqueza e do bem-estar em longo prazo. O desenvolvimento sustentável, como um ideal, rejeita políticas e práticas que dêem suporte aos padrões de vida correntes à custa da deterioração da base produtiva, inclusive a de recursos naturais, e que diminuam as possibilidades de sobrevivência das gerações futuras. (REPETTO, 1986, p. 15).

Ou ainda:

A sustentabilidade da agricultura e dos recursos naturais se refere ao uso dos recursos biofísicos, econômicos e sociais segundo sua capacidade, em um espaço geográfico, para, mediante tecnologias

---

<sup>14</sup> Está implícita, nessa abordagem, a preocupação com as condições sociais das pessoas e das comunidades. O relatório aspira a um mundo mais humano e enfatiza que a redução da pobreza é pré-condição para um desenvolvimento ambientalmente seguro. No entanto, nesse processo de mudança orientado a satisfazer necessidades e aspirações, fica também implícita a visão de que todos os seres e os recursos estão à disposição do homem, disponíveis para realizar seus desejos e projetos, traduzindo uma ótica essencialmente *antropocêntrica*. No entanto, o conceito da Comissão Brundtland não esclarece como mesmo vão ser satisfeitas as necessidades; nem sequer quais são essas necessidades ou de que comunidades ou grupos sociais se está falando.

biofísicas, econômicas, sociais e institucionais, obter bens e serviços diretos e indiretos da agricultura e dos recursos naturais para satisfazer as necessidades das gerações presentes e futuras. O valor presente dos bens e serviços deve representar mais que o valor das externalidades e dos insumos incorporados, melhorando ou pelo menos mantendo de forma indefinida a produtividade futura do ambiente biofísico e social. Além do mais, o valor presente deve estar eqüitativamente distribuído entre os participantes do processo (IICA/GTZ, 1992, p. 29-30).

Nesse paradigma – entre satisfazer as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades – a sustentabilidade se formula no horizonte de um processo de desenvolvimento que pode ser alcançado por meio de uma nova razão político-administrativa de formulação de ações sociais, nos domínios governamentais e não-governamental. Uma idéia de sustentabilidade espacial faz parte desse conjunto paradigmático e, para torná-la clara, destacam-se as definições mencionadas por Ignacy Sachs (1993), quando pensa a transição para a sustentabilidade. Na proposta de transição para o século XXI, o autor, apoiado na definição de Constanza para a sustentabilidade ecológica<sup>15</sup>, apresenta um planejamento que contempla cinco dimensões: sustentabilidade social - “... o objetivo é construir uma civilização do ‘ser’, em que exista maior eqüidade na distribuição do ‘ter’ e da renda...” ; sustentabilidade econômica – “... alocação e gestão mais eficiente dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado.”; sustentabilidade ecológica – regulação dos meios de produção e padrões de consumo; sustentabilidade espacial – “... configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas...” e sustentabilidade cultural “... busca das raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção...”. (SANCHS, 1993, p. 25 – 27)

A palavra sustentabilidade tem forte conotação valorativa: reflete mais uma expressão dos desejos e valores de quem a exprime do que algo concreto, de aceitação geral. Por isso mesmo, as definições correntes

---

<sup>15</sup> “sustentabilidade é um relacionamento entre sistemas econômicos dinâmicos e sistemas ecológicos maiores e também dinâmicos, embora de mudança mais lenta em que: a) a vida humana pode continuar indefinidamente; b) os indivíduos podem prosperar; c) as culturas humanas podem desenvolver-se; mas em que d) os resultados das atividades humanas obedecem a limites para não destruir a diversidade, a complexidade e a função do sistema ecológico de apoio à vida” (Constanza, 1991,p.85)

de desenvolvimento sustentável são vagas e amplas o suficiente para poder encampar o máximo de condições que se possa requerer do processo de desenvolvimento. No confronto com a opção de crescer e no processo de impor inevitável desgaste ao estoque de recursos naturais, ou conservar o meio ambiente, o crescimento sustentável provê os dois: crescimento com conservação; e assim se qualifica como um objetivo social eticamente legítimo. (MAROUELLI, 2003, p. 1).

Pode-se dizer, então, que o desenvolvimento sustentável parte de uma nova perspectiva de desenvolvimento (Sousa, 1994), e se estrutura sobre duas solidariedades: solidariedade *sincrônica*, com a geração à qual pertencemos, e solidariedade *diacrônica* com as gerações futuras (Sachs, 1990): o bem-estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades e necessidades futuras; e o bem-estar de uma parcela da geração atual pode ser construído em detrimento de outra parte, com oportunidades desiguais na sociedade. A parcela da geração atual que padece de pobreza e desigualdade não pode se sacrificar em função de um futuro improvável e imponderável para seus filhos e netos, assumindo um comprometimento com o futuro sem sequer ter o presente. (BUARQUE, 1999).

Dessa forma, não podemos reduzir esse conceito a simples incorporação do componente ambiental. O desenvolvimento sustentável refere-se aos processos de mudança sociopolítica, socioeconômica e institucional que visam a assegurar a satisfação das necessidades básicas da população e a equidade social, tanto no presente quanto no futuro, promovendo oportunidades de bem-estar econômico que, além do mais, sejam compatíveis com as circunstâncias ecológicas no longo prazo.

Sérgio Baroque (1999) define desenvolvimento sustentável como:

(...) processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações. (Buarque, 1999).

Segundo Cunha (1994), dentro do conceito de desenvolvimento sustentável, quatro aspectos estão relacionados entre si: a eficiência técnica, a sustentabilidade econômica, a estabilidade social e a coerência ecológica.

Diante do espantoso desenvolvimento tecnológico e da crescente expansão da agropecuária nos últimos anos em todo o mundo e, tendo como complemento as

inúmeras descobertas associadas aos danos ambientais causados por essa expansão, ao chamado “desenvolvimento sustentável” se acoplou facilmente o termo “rural” e tal expressão, ou seja, ‘desenvolvimento rural sustentável’ passou a fazer parte do cotidiano dos formuladores de políticas públicas para esse setor e a recheiar todos os termos de referência para a implementação de ações direcionadas para esse público - alvo.

Segundo o Professor Zander Navarro (2001), com relação aos conceitos que envolvem o termo “desenvolvimento rural” no Brasil, por mais que pareça desnecessário um maior esclarecimento conceitual, parece ser relevante, mesmo que sucintamente, apresentar algumas diferenças conceituais, uma vez que, segundo este autor, existe um conjunto de expressões sendo atualmente utilizado, de forma intercambiável, malgrado seus distintos significados. Assim, Navarro identifica e caracteriza pelo menos cinco conceitos que são empregados, algumas vezes como sinônimos, mas que na verdade aparecem como representativos de estágios diferenciados de evolução do processo mais geral de desenvolvimento no Brasil. São eles:

(...) o **desenvolvimento agrícola** [grifo do autor] (ou agropecuário) (...) se referindo exclusivamente as condições da produção agrícola e - ou agropecuárias, suas características, no sentido estritamente produtivo, identificando suas tendências em um período de tempo dado.

(...)

(...) **desenvolvimento agrário** [grifo do autor] (...) refere-se à interpretação acerca do “mundo rural” em suas relações com a sociedade maior, em todas as suas dimensões, e não apenas à estrutura agrícola, ao longo de um dado período de tempo. Quase sempre “metas – narrativas”, estudam as mudanças sociais e econômicas no longo prazo, reivindicando uma aplicação de modelos teóricos entre países e regiões.

(...)

(...) **desenvolvimento rural** [grifo do autor] (...) trata-se de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural. Em consequência, o Estado Nacional – ou seus níveis subnacionais - sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal. (...) A definição do que seja exatamente “desenvolvimento rural” em tais ações, igualmente tem variado ao longo do tempo, embora normalmente nenhuma das propostas deixe de destacar a melhoria do bem estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento (adotando indicadores de ampla aceitação). As

diferenças, portanto, surgem nas estratégias escolhidas, na hierarquização dos processos (prioridades) e nas ênfases metodológicas. (NAVARRO, 2001, p.86)

Cabe ressaltar que nos dois últimos conceitos acima descritos, ou seja, “desenvolvimento agrário” e “desenvolvimento rural”, está o centro da problemática a ser trabalhada dentro da presente pesquisa. Isto é, como o objeto a ser investigado consiste na estratégia de desenvolvimento do meio rural brasileiro, adotada a partir de um determinado conjunto de políticas públicas elaboradas e implementadas pelo Estado Nacional, por meio de seus níveis subnacionais, e em parceria com a sociedade e suas institucionalidades regionais e locais, torna-se fundamental a distinção conceitual para que se possam estabelecer os parâmetros prioritários de investigação.

Segundo Shneider (2004), em face das transformações societárias que se operaram a partir do processo mais geral de reestruturação econômica e institucional que vem se aprofundando nos anos recentes, vários analistas passaram a preconizar a necessidade de repensar as abordagens analíticas e os enfoques que até então eram utilizados como referências teóricas para definir o desenvolvimento rural.

Ainda segundo esse autor, fora do Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento rural tem recuperado seu espaço e animado tanto discussões teóricas e analíticas quanto seus efeitos normativos e institucionais.

Analisando-se alguns dos trabalhos e autores que são referências com relação a esse debate recente, ressalta-se a preocupação dos estudiosos com quatro elementos-chave, a partir dos quais se preconiza a retomada do debate sobre o desenvolvimento rural: a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental.

Como se percebe, apesar de muito difundida e utilizada, a noção de desenvolvimento rural continua a ser de definição complexa e multifacetada, passível de ser abordada por perspectivas teóricas das mais diversas. Mesmo assim, de modo amplo, neste trabalho, o desenvolvimento rural é definido como um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafoclimáticos e tecnológicos, o

desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial. (Shneider, 2004, p.12)

Os outros dois conceitos que Navarro identifica são: o *desenvolvimento rural sustentável*, o qual é caracterizado sob as mesmas bases elencadas acima, acrescidas da inclusão do componente ambiental aos debates sobre desenvolvimento, conforme já explicitado em parágrafos anteriores; e o *desenvolvimento local* que, segundo este autor, aparece como uma consequência primeira do crescimento da atuação das ONGs que, por atuarem normalmente em ambientes geograficamente mais restritos, acabaram disseminando uma “estratégia de ação local” e, também, como resposta aos processos de descentralização em curso em muitos continentes. Esta transferência de responsabilidades de Estados, antes tão centralizados, valorizou crescentemente o “local”, no caso brasileiro, o município (NAVARRO, 2001).

Segundo Buarque (1999), o desenvolvimento local é um processo endógeno, registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa, portanto, uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Esse mesmo conceito pode, também, ser estendido, se incorporado ao termo “sustentável”, passando a ser entendido da seguinte forma:

O desenvolvimento local sustentável é um *processo* e uma *meta* a ser alcançada no médio e longo prazo, gerando uma reorientação do estilo de desenvolvimento, enfrentando e redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Esta demanda mudanças em três componentes constituintes do estilo de desenvolvimento: *padrão de consumo* da sociedade, *base tecnológica* dominante no processo produtivo e *estrutura de distribuição de rendas*, cada um com sua própria lógica e

autonomia (mas também com relações de intercâmbio e mútua influência).

(...)

O desenvolvimento local sustentável é, portanto, um processo que leva a um continuado *aumento da qualidade de vida* com base numa *economia eficiente e competitiva*, com *relativa autonomia das finanças públicas*, combinado com a *conservação dos recursos naturais e do meio ambiente*. (BUARQUE, 1999, p.33)

É importante se ter clara compreensão do significado que envolve a utilização de termos como desenvolvimento rural sustentável para que se possa avançar no objeto central dessa análise. É necessário salientar também que, sobretudo, nos últimos dez anos, muitos termos paralelos foram sendo criados e acabaram incorporados ao vocabulário dos formuladores de políticas públicas e privadas, bem como adotados pelos veículos de comunicação, pela comunidade acadêmica e pela sociedade em geral. No entanto, não se pode perder de vista que o que norteia toda essa discussão, assim como o surgimento de “novos conceitos” e/ou de “conceitos complementares” parece poder ser resumido em um macro elemento central: a impossibilidade de se reduzir o termo “desenvolvimento” a sua dimensão estritamente econômica; e a necessidade de se considerar a possibilidade, cada vez mais presente, da escassez dos recursos naturais, o que faz emergir uma eminente preocupação com a preservação ambiental.

É fato também que toda essa discussão se desenvolveu (e continua se desenvolvendo) sobre pilares não muito objetivos, tais como melhoria na qualidade de vida das populações, equidade social e outros elementos que têm engrossado os discursos, sobretudo os governamentais, quando o assunto é Desenvolvimento Sustentável. Afinal que tipo de variável pode medir a qualidade de vida de uma comunidade? Será possível utilizar os mesmos critérios para fazer tal avaliação nos estados da região Norte e da região Sul do Brasil? Esses e muitos outros questionamentos dificilmente poderão ser respondidos a partir de elementos exclusivamente quantitativos. Cada vez mais, torna-se fundamental a incorporação de variáveis qualitativas que possam dar conta de tanta diversidade.

De posse dos elementos conceituais tratados nesse capítulo, acrescidos daqueles que foram trabalhados no capítulo anterior, partir-se-á ao próximo passo

desse estudo, ou seja, no próximo capítulo, tratar-se-á do elemento de investigação central: será apresentado o conceito de Desenvolvimento Territorial desenvolvido pelo governo federal brasileiro, o qual vem sendo utilizado como eixo estratégico fundamental no direcionamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro.

# **3 - A PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MEIO RURAL BRASILEIRO A PARTIR DA ABORDAGEM TERRITORIAL**

## **3.1 Apresentação da SDT e de sua proposta de atuação**

Ao analisar os vários momentos que caracterizaram a história do Brasil, desde o seu período colonial, passando pelo Brasil Império e chegando à instalação da República Federativa, percebem-se alguns elementos que marcaram a evolução histórica deste país e, com ela, as contradições que marcaram profundamente suas estruturas econômicas, política e social. A esse respeito Costa (2001, p.15) pontifica:

Na economia, há que se notar o caráter dependente, agrário-latifundiário-exportador e de industrialização tardia; nas relações sociais, as marcas indelévels do escravismo e suas conseqüências bastante conhecidas; no processo político, o conservadorismo e o autoritarismo de origem oligárquica, agrarista e senhorial, raízes da crise política atual e, enquanto cultura e práticas políticas arraigadas nas classes dominantes, obstáculos consideráveis ao avanço de uma democracia plena na sociedade brasileira.

Em publicação datada de 2001, Costa chama a atenção para a necessidade de se examinar um tipo especial de política pública, a saber: aquela formulada e aplicada o mais diretamente possível às modificações na estrutura territorial do país, a qual, segundo esse autor, extrapola as abordagens tradicionais de se pensar as políticas territoriais, enquanto exclusivamente atividade planejadora do Estado, que é voltada ao enfoque regional específico e que atende ao interesse de uma ou outra região do país, na forma de projetos especiais.

Segundo esse autor, tais políticas territoriais devem ir além dessa perspectiva, pois abrangem toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essa política. “Daí nos interessar, além das políticas regionais, também as urbanas,

ambientais, de colonização, de fronteiras internas e externas, de integração nacional, além de programas especiais tais como os de descentralização industrial e outros do tipo” (COSTA, 2001, p.13).

Nesse estudo, Costa traça uma interessante “linha do tempo”, explicitando, de forma bastante sintética e didática, a forma tomada por tais políticas territoriais ao longo da evolução histórica do país. Em linhas gerais, esse autor identifica dois momentos bem distintos no contexto de tais políticas: o primeiro que vai até, aproximadamente, a década de 1930 e que se distingue pela necessidade de se “ocupar” o imenso e ainda pouco desbravado espaço nacional, garantindo, assim, o domínio sobre tal espaço; o segundo que corresponde a um período de transição que vai de 1930 até 1950, bem como um período de mudança que se inicia na década de 50, em que tais políticas territoriais passaram a se constituir como políticas econômico-territoriais, isto é, constituíram-se em uma subestratégia da macropolítica econômica.

Com isso, o território com suas regiões e lugares, tornou-se suporte e em alguns casos, objeto de investimentos estatais e privados. Sob muitos aspectos deixou de ser determinante, mesmo nas políticas setoriais, ou seja, a reprodução dos capitais cada vez menos depende da expansão territorial como condição prévia a esse processo.(COSTA, 2001, p.74)

Parece ser bastante apropriado se utilizar do trabalho desenvolvido por Costa (2001) para introduzir o terceiro capítulo da presente pesquisa, no qual se analisa a utilização do conceito de *Desenvolvimento Territorial Rural* no Brasil.

Para tal investigação, adotou-se como foco a proposta conceitual desenvolvida pelo Governo Federal a partir do ano de 2003<sup>16</sup>. Mesmo que a adoção de políticas territoriais esteve presente em toda a evolução histórica do Brasil, como salientado por Costa, e que o conceito de *Território* seja muito anterior a essa proposta, a associação deste, com toda a sua carga emblemática — conforme discutido no capítulo anterior — ao contexto específico do desenvolvimento rural, é recente e ainda carece de elementos teóricos e empíricos que possam dar mais concretude e *status* de conceito devidamente constituído.

---

<sup>16</sup> Ano da posse do atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, vindo de um Partido considerado de esquerda, o PT – Partido dos Trabalhadores.

Nesse sentido, para que se possa entrar nessa temática, parece ser necessário inicialmente explicitar sob qual contexto político-administrativo se instaurou a discussão de uma proposta de política pública direcionada para o desenvolvimento rural do país, embasada no enfoque territorial.

As eleições de 2002, as quais elegeram entre outros cargos, o atual Presidente da República, pode ser considerada como um marco na história política do Brasil. Foi a primeira vez que um partido considerado de esquerda elegeu um presidente, fato esse que caracteriza uma mudança social simbólica na postura eleitoral e política da nação. Assim, o PT – Partido dos Trabalhadores, depois de quase vinte anos disputando eleições presidenciais, consegue eleger um de seus fundadores e maior defensor dessa ideologia partidária. O discurso elaborado para a campanha e que ajudou a eleger Luiz Inácio Lula da Silva teve como eixo norteador a “inclusão das massas historicamente marginalizadas” e a “mudança da estratégia de abertura de mercados, adotada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso” nos oito anos que o antecederam. Para usar um trecho do seu Plano de Governo, expõe-se:

Só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo econômica e socialmente permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz na sociedade brasileira. Só assim será possível garantir, de fato, a extensão da cidadania a todos os brasileiros. É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. Desprivatizar o Estado implica também um compromisso radical com a defesa da coisa pública. A administração deixará de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu. Um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção. (Plano de Governo, 2002, p. 2)

Não se quer aqui tecer nenhum juízo de valor acerca da adequação ou não do Programa de Governo defendido por Lula nas eleições de 2002, muito menos entrar nos pormenores de se esta proposta está sendo conduzida adequadamente e/ou gerando os resultados esperados.

É fato, no entanto, que foram esses elementos norteadores que levaram ao fortalecimento de um Ministério que já era responsável, desde a sua criação em 1999, em substituição ao Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, por cuidar da questão agrária no país e que tem como público-alvo justamente uma parte daqueles setores considerados como *historicamente marginalizados*, dentro da proposta do governo atual, ou seja: agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, elementos estes que caracterizam maior intensidade de demanda social.

Constituiu-se, assim, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual tem, segundo sua estrutura regimental, como natureza e competência, desenvolver o programa Nacional de Reforma Agrária e promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural, constituído pelos agricultores familiares e pelas comunidades quilombolas<sup>17</sup>.

O MDA abriga atualmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), instituição encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária; a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que é o guarda-chuva institucional dos principais programas ligados à agricultura familiar brasileira; a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), que tem como atribuição principal a gestão do programa nacional de crédito fundiário. A mais recente reestruturação interna do MDA (datada de 2003) constituiu a atual Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que foi regulamentada segundo o decreto 5.033, em 05 de abril de 2004. Esta secretaria é responsável pela formulação, coordenação e implementação da estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural<sup>18</sup>.

Ou seja, a partir da criação e regulamentação da SDT, passa-se oficialmente a adotar a abordagem territorial como referência estratégica para o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, tendo como foco de atuação o público-alvo definido como prioritário pelo MDA.

Cabe salientar que é necessário ter cautela ao se passar a discorrer sobre o referencial conceitual e as metodologias de trabalho que vem sendo adotadas por esta

---

<sup>17</sup> O Anexo 1 traz parte da estrutura regimental do MDA, a qual regulamenta as competências desse órgão, bem como a sua estrutura interna de suporte e atuação.

<sup>18</sup> O Anexo 1 traz o detalhamento das linhas de ação que estão sob a atribuição da SDT.

secretaria, uma vez que a maior fonte de informações sobre esse tema é o próprio material institucional por ela produzido<sup>19</sup>. Além disso, a criação da SDT ainda é muito recente e, portanto, a avaliação dos resultados alcançados com a política pública que está sendo proposta ainda é muito difícil de ser mensurado.

Assim, para que se possa fazer investigação e criticar a forma como a abordagem territorial vem sendo introduzida no debate sobre o desenvolvimento do meio rural brasileiro, será necessário, sempre que possível, ponderar entre a política pública proposta e todo o arcabouço conceitual que foi tratado nos capítulos anteriores.

Segundo os documentos institucionais disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) tem como missão e visão, respectivamente:

Consolidar o conjunto de políticas, programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da estrutura de conselhos deliberativos, com o foco no desenvolvimento territorial centrado no agricultor familiar e suas organizações, respeitando os princípios da descentralização, da democracia, da transparência e da parceria com responsabilidade.

Territórios rurais harmonicamente ordenados e com equipamentos e serviços sociais, culturais e de lazer, possibilitando às populações bem-estar, alegria, atividades diversificadas, renda e consumo. PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS – Brasília, Março de 2003.

Alguns elementos-chave trabalhados pela SDT constituem-se em foco de investigação teórica do presente estudo. São eles: ordenamento territorial, territórios rurais e desenvolvimento territorial.

A primeira coisa que chama a atenção e que deve ser trazido ao centro da discussão refere-se ao conceito adotado pela SDT para se definir o território. Segundo os documentos referenciais criados, território pode ser assim definido:

---

<sup>19</sup> É importante lembrar, no entanto, que a criação da SDT e a adoção do enfoque territorial como estratégia para o desenvolvimento do meio rural brasileiro tem estimulado todo um debate no campo acadêmico sobre essa temática, envolvendo figuras intelectuais importantes do cenário nacional, como José Eli da Veiga, José Graziano da Silva, Sérgio Schneider entre outros. No entanto, tal debate ainda está se estruturando e, portanto, carece de contribuições para ganhar fôlego e poder contribuir de forma mais ativa com o desenvolvimento rural brasileiro.

(...) um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com 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. (REFERÊNCIAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL, 2005, p. 28)

E o “Território Rural” passa a ser conceituado como:

São os territórios, conforme dito anteriormente, onde os critérios multidimensionais que o caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial apresentam explícita ou implicitamente a predominância de elementos “rurais”<sup>20</sup>. Nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (REFERÊNCIAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL, 2005, p. 28)

A contribuição de Abramovay sobre o território parece aproximar-se dessas definições ao afirmar que:

Os territórios podem ser definidos como lugares de interação entre sociedades humanas e ecossistemas. O território é a maneira como uma determinada sociedade se organiza em sua relação com a natureza. Esta organização supõe formas de coordenação entre organizações sociais, atores econômicos e representantes políticos necessariamente específicas e com uma história própria a cada lugar. No meio rural a noção de território adquire uma dupla importância: em primeiro lugar, ela convida a reflexão sobre o desenvolvimento a voltar-se a um conjunto variado de protagonistas e a superar assim um âmbito estritamente setorial. A diversificação das economias rurais é, portanto, o resultado mais importante do desenvolvimento territorial em áreas não densamente povoadas. Além disso, a noção de território, no meio rural, chama a atenção ao fato de que o processo de desenvolvimento depende fundamentalmente da maneira como cada localidade vai relacionar-se com os ecossistemas em que vive (ABRAMOVAY, 2003).

No capítulo primeiro, foram trabalhados, de forma detida, os conceitos mais amplos de território justamente para que o conceito adotado pela SDT fosse mais bem

---

<sup>20</sup> Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural.

compreendido. Percebeu-se, ainda, que o mesmo, independente do recorte temático que se dê, quase sempre traz associado o elemento “poder”.

No caso da definição trabalhada pelo Governo Federal, embora sejam incorporados critérios multidimensionais<sup>21</sup> mais amplos, tais como: o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população, pode-se identificar também a dimensão relacionada ao “poder”, a partir da existência de grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial<sup>22</sup>

Com relação ao fluxo de trabalho no curto, médio e longo prazo, a SDT, de acordo com seus documentos institucionais, busca cumprir uma estratégia geral de atividades, aplicável à maioria das situações relativas à execução do seu planejamento.

Essas atividades estarão reunidas segundo etapas a serem cumpridas, segundo uma seqüência cronológica, ressaltando que várias delas poderão ser cumpridas simultaneamente:

- ✓ Primeira Etapa (estabelecimento de prioridades): proposição e definição de critérios; classificação das microrregiões rurais; ordenamento das microrregiões rurais; identificação das iniciativas em desenvolvimento territorial; definição de cotas de microrregiões por Região e Estado; negociação dos critérios e prioridades com os Estados e respectivos representantes da sociedade civil; identificação dos potenciais territórios rurais em cada Estado; contatos iniciais

---

<sup>21</sup> A utilização da multidimensionalidade de critérios é característica comum na formulação de políticas públicas no Brasil, devido à necessidade de se incorporar dentro de um mesmo Programa Governamental, muitas áreas de atuação e resultado. Tal incorporação embora possa parecer a primeira vista interessante, pois cria interfaces entre áreas que não poderiam ser trabalhadas de forma isolada, acaba por tornar difícil a estruturação de quadros funcionais capazes de dar conta de tanta diversidade. Além disso, como os critérios de acompanhamento e de avaliação não podem ser padronizados a incorporação dos mesmos acaba ficando prejudicada.

<sup>22</sup> Como não se pretende aprofundar aqui a discussão sobre o que poderia ser chamado de coesão, seja ela social ou territorial, mas como estes são termos muito utilizados dentro da estratégia de política pública que se está analisando, entende-se como sendo necessário um rápido esclarecimento acerca da forma como a SDT define tais elementos:

- ✓ A coesão social, como expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão; e
- ✓ a coesão territorial como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas. (REFERÊNCIAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL, 2005, p. 21)

com o Poder Local e entidades civis para avaliar a receptividade e interesse pelo programa; decisão de incluir o território no programa.

✓ Segunda Etapa (mobilização, organização e planejamento): diagnóstico participativo; programa de capacitação; processo de elaboração do plano de desenvolvimento; inclusão na rede do CNDRS/SDT; conclusão do processo e concretização do plano.

✓ Terceira Etapa (Implementação): assessoramento contínuo à implementação do plano; participação permanente na rede do CNDRS/SDT; participação no programa de capacitação; acompanhamento e monitoria; avaliação dos resultados.

✓ Quarta Etapa (Desengajamento): finalização das atividades permanentes da SDT no território; participação na rede do CNDRS/SDT; acompanhamento e monitoria; avaliação de impactos.

A partir desse fluxo de atividades e para que se pudesse atuar de forma mais incisiva no combate à pobreza rural e no fomento ao processo de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, foi necessário delimitar o campo de atuação, uma vez que nem toda a população nacional se enquadra no perfil do público-alvo do MDA, nem o orçamento disponível para esta secretaria seria suficiente para alavancar processo de desenvolvimento sustentável em todo o território nacional ao mesmo tempo. Além disso, uma secretaria recém-criada, dentro de um Ministério na mesma condição que não possui nem mesmos quadros técnicos próprios, não teria condição física para chegar simultaneamente em todo o Brasil.

Partindo dessa perspectiva, a SDT iniciou sua atuação em 2003, definindo inicialmente critérios para a seleção de territórios rurais em todo o Brasil. O primeiro passo foi delimitar o que poderia ser chamado de “Brasil Rural”, ou seja, que parcela do território nacional, e, em que condições, poderiam ser consideradas rurais e passarem assim pelo primeiro filtro estruturado pelo Governo federal para se identificar os chamados territórios rurais<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Para esta caracterização foram utilizadas as seguintes fontes de referências: VEIGA, José Eli et al. (2001), *O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Série Textos para Discussão n. 1.

As metas da estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foram definidas segundo uma estimativa dos territórios rurais existentes no Brasil. Para tanto, buscou-se uma caracterização mais aperfeiçoada desses territórios, diferente, portanto, do critério adotado nas estatísticas oficiais. Em seguida, foram definidos procedimentos para a priorização de territórios dentro deste universo. (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005, p. 16)

O critério de “rural” adotado pela SDT foi aquele desenvolvido por José Eli da Veiga, o qual já foi amplamente discutido no capítulo anterior. Ou seja, podem ser caracterizados como “rurais”: municípios com densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup> e população total até 50.000 habitantes; e microrregiões geográficas com densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município componente da microrregião de 50.000 habitantes<sup>24</sup>.

Nessa caracterização são identificados três grupos de territórios: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Estes últimos foram definidos como sendo aqueles que se identifiquem dentre as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50 mil habitantes. Foram preliminarmente identificados, ao todo, cerca de 450 aglomerados municipais com características rurais, 80 com características intermediárias entre urbano e rural e 20 com perfil essencialmente urbano. (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005, p.16)

Vale lembrar que, a partir dessa classificação, pode-se concluir que 90% do território brasileiro, 80% de seus municípios e 30% de sua população são *essencialmente rurais* e constituiriam o universo maior de atuação da SDT. É importante ressaltar novamente que esta metodologia de definição do *Brasil Rural* não é consenso entre os estudiosos do tema e nem mesmo entre os formuladores de

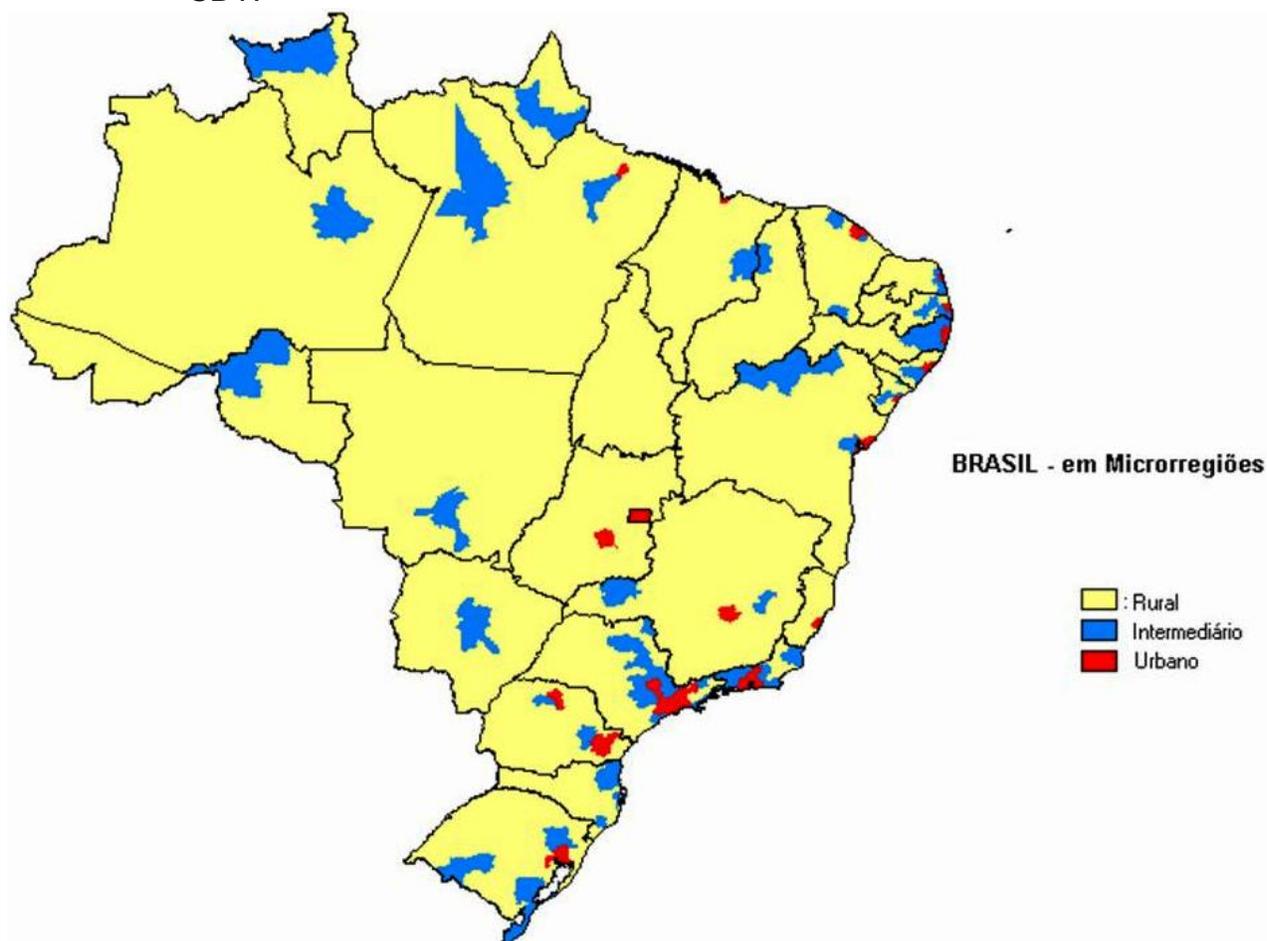
---

Brasília: Nead. e IBGE/IPEA/Nesur-Unicamp (1999) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Campinas: IE/ Unicamp.

<sup>24</sup> Sempre que uma microrregião atinge índices que a categorizam como “rural”, nessa categoria se incluem todos os municípios que compõem a microrregião considerada. O Anexo 1 ajuda a ilustrar essa caracterização.

políticas públicas direcionadas para esse setor<sup>25</sup>. No entanto, como no capítulo anterior, já se tratou de forma mais minuciosa sobre as divergências e as diversas posições com relação a esta delimitação do *Brasil Rural*, não se entrará aqui novamente nessa questão, o que não significa dizer que esta seja a caracterização mais adequada. O Mapa abaixo traz o Brasil Rural, segundo a caracterização adotada pela SDT.

**Mapa 3.1** - As microrregiões rurais no Brasil, segundo a conceituação adotada pela SDT.



Fonte: MDA/SDT.

De posse desse primeiro mapa, com o cenário de atuação da SDT, o segundo filtro, para a seleção dos territórios rurais que deveriam ser priorizados pelo programa de desenvolvimento proposto por essa secretaria, foi a identificação das regiões rurais com maior concentração do público-alvo prioritário do MDA, a saber:

<sup>25</sup> Os institutos que trabalham com as estatísticas oficiais do Governo, como o IBGE, por exemplo, não utilizam essa metodologia, o que demonstra que este é um assunto que ainda carece de contribuições teóricas e empíricas para que possa ser uniformizado ao menos na esfera governamental.

Priorização a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não. (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS, 02-2005, p.16)

Além desses dois critérios iniciais, outros elementos foram incorporados para a seleção dos territórios rurais prioritários para a SDT, uma vez que as disponibilidades de recursos não permitiriam uma dispersão muito ampla das ações<sup>26</sup>. São eles: Municípios já beneficiados pelos PRONAF Infra - estrutura<sup>27</sup> e com maiores índices de pobreza rural. Nesse caso foram considerados aqueles municípios que apresentavam menores Índices de Desenvolvimento Humano - IDH<sup>28</sup>.

Por último, porém não menos importante, um outro elemento fundamental na seleção e no ordenamento dos territórios rurais prioritários da SDT está relacionado ao componente político:

Ordenamento considerando-se critérios dialogados com os governos estaduais e a sociedade civil local. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são os fóruns preferenciais para esse ordenamento. Os critérios adotados foram: densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional. (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005, p.17)

Nesse último elemento a ser considerado na seleção dos territórios rurais prioritários para a SDT, é possível identificar o uso de um termo, cujo significado, no bojo da proposta de política pública que por ora se analisa, é importante esclarecer ao leitor: o *Ordenamento territorial*.

---

<sup>26</sup> SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 01-2005, p. 28.

<sup>27</sup> O PRONAF Infra – estrutura é uma das modalidades mais conhecidas do Programa Nacional de Apoio ao Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Para maiores informações sobre este programa consulte: [WWW.mda.gov.br/pronaf](http://WWW.mda.gov.br/pronaf)

<sup>28</sup> No próximo capítulo, será feito um Estudo de Caso de dois territórios definidos como prioritários para a atuação da SDT. Nesse sentido, todos estes critérios de seleção serão analisados a fim de avaliar o grau de coerência e aplicabilidade dos mesmos. Por esse motivo, neste primeiro momento, tais critérios só estão sendo citados para conhecimento e melhor compreensão do leitor.

O que aqui denominamos de “ordenamento” tem o sentido geral do termo já utilizado nas Ciências Ambientais e na Geografia, mas com algumas diferenças fundamentais. Vai mais além da caracterização, localização ou destinação da ocupação espacial de um território. De fato, trata-se do ordenamento técnico, social, jurídico e político de que se revestem as políticas públicas, expressas nas mais diversas formas, geralmente estimulando ou restringindo atividades, apoiando esse ou aquele setor ou região.

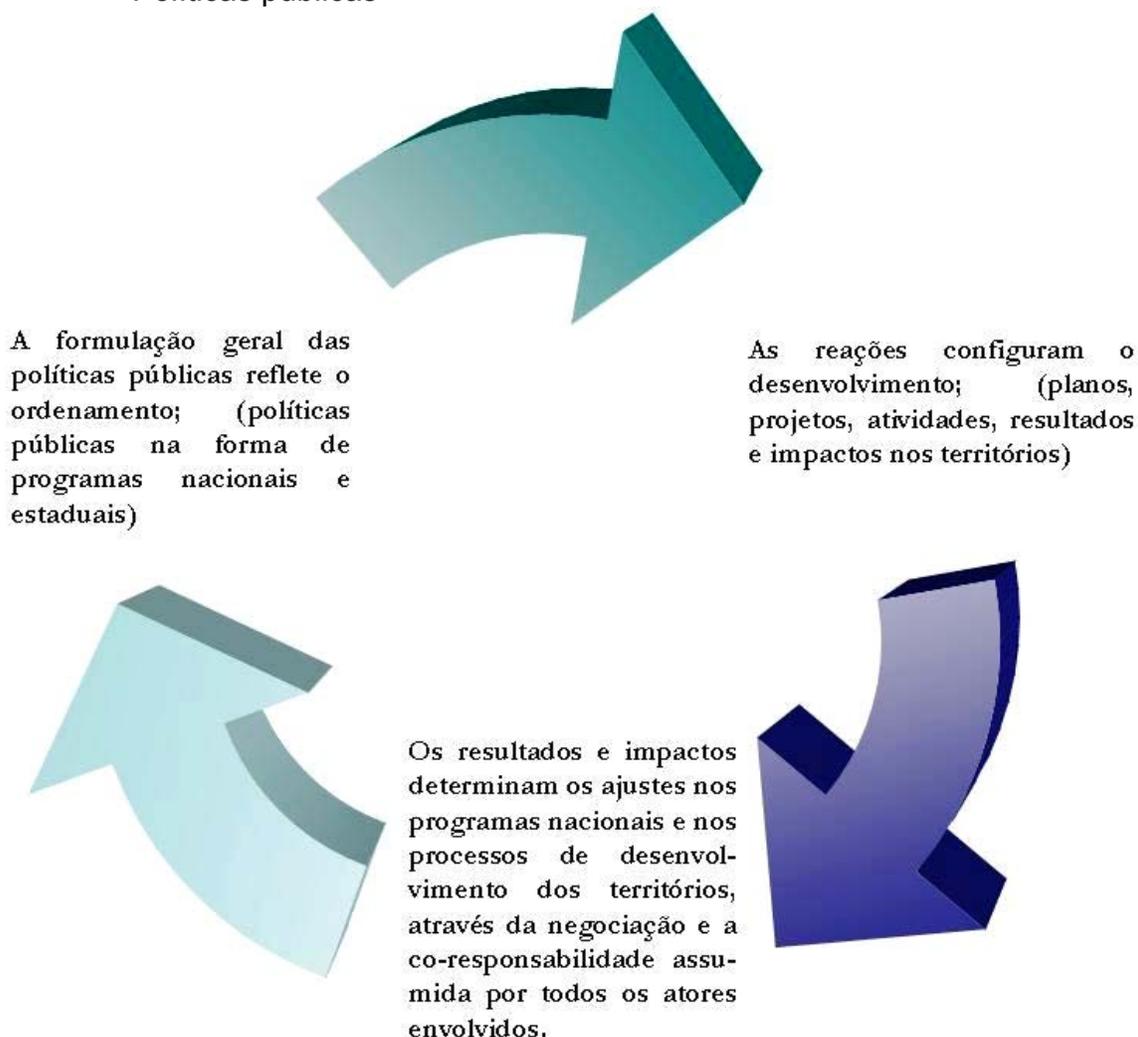
Nesse contexto, ordenamento é o processo de formulação do direcionamento que se pretende dar ao conjunto de medidas derivadas das políticas públicas, e onde se projetam as condições que se aspiram alcançar durante e após o processo de intervenção, atingindo um certo nível estável de transformações verificáveis.

O ordenamento territorial é o sentido descendente do ciclo proposto de articulação entre o Estado/Governo e a Sociedade/ Instituições. É um processo de diagnóstico, “escuta” e estudos, formulação e validação, informação e capacitação, articulação com os interlocutores e implementação. Com a integral participação dos atores sociais, de tal forma que aperfeiçoamentos possam e devam ser feitos, ajustando os instrumentos às condições locais, tendo por objetivo o processo educativo, a participação social e o resultado econômico. *A virtude estaria em que esse processo fosse contínuo e favorecesse a permanente sintonia entre as demandas da sociedade e as ofertas das políticas públicas.* (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 01-2005, p.27)

O fluxograma abaixo busca ilustrar o ciclo contínuo idealizado pelo Governo Federal na busca da permanente sintonia entre as demandas da sociedade e as ofertas das políticas públicas. Visualizar figura 1.

Em suma, o processo de ordenamento territorial, de acordo com o enfoque dado pela estratégia da SDT, seria o rearranjo do espaço nacional, a partir de um processo de descentralização que reduz (ou modifica) o raio de atuação do ente público Federal (União), em consonância com um aumento do *empoderamento* e da participação das instâncias de poder inferior. Com o indiscutível fortalecimento dos estados e municípios nos últimos quinze anos, decresce consideravelmente o poder da União enquanto indutor e coordenador exclusivo das estratégias e políticas de alcance nacional (COSTA, 2005). Este mesmo autor chama, ainda, a atenção para os desafios de se estabelecer um ordenamento territorial no Brasil dentro da atual conjuntura nacional.

**Figura 3.1** – Participação dos atores locais na interação entre a oferta e a demanda de Políticas públicas



**Fonte:** SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 01-2005.

(...) em suma, ordenar o território na atual conjuntura requer, como pressuposto, diversificar o foco e as escalas de análise, identificar a forma como os macro – vetores se capilarizam nos infindáveis circuitos espaciais, conceber essa complexidade como associada à acelerada e recente urbanização e à mudança da base técnica – produtiva do país, destacando-as como as forças motrizes que tem impulsionado a especialização e diferenciação dos lugares. Com isso, obter uma síntese aproximada do novo mosaico sócio – espacial e regional do país, redesenhar as regiões, ressaltar os novos eixos e a nova logística territorial nacional e, ao cabo, refazer inclusive a sua representação cartográfica, uma condição técnica e operacional indispensável para os passos subseqüentes. (COSTA, 2005, p.3)

Costa (2005) considera ainda que a perspectiva do ordenamento territorial

Evita, de pronto, dois equívocos interpretativos comuns (...): A idéia de que o ordenamento equivale ao planejamento regional “strictu sensu” (...); ou ainda, a sua imediata redução ao Zoneamento, em suas várias modalidades, certamente o mais difundido meio de sua instrumentalização na atualidade.

Retornando à caracterização feita por Costa (2001) dos dois momentos que caracterizaram as políticas territoriais instauradas no Brasil desde o período colonial até os dias atuais, pode-se perceber que a proposta estruturada pela SDT parece dar continuidade ao enfoque econômico-territorial, à medida que prevê a adoção do “território rural” como o espaço selecionado para a promoção do desenvolvimento, objeto de investimentos estatais e privados, entendido sob a ótica de uma estratégia maior (uma macropolítica econômica) de inclusão de comunidades marginalizadas em um processo mais amplo de desenvolvimento rural sustentável no país.

A partir dos elementos acima descritos, a SDT, ao longo do ano de 2003, primeiro ano de sua atuação, selecionou e homologou nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável de 20 estados brasileiros, um total de 40 territórios, abrangendo cerca de 800 municípios. Em 2004, cobrindo todas as Unidades da Federação, foram agregados mais 50 territórios, alcançando cerca de 1.500 municípios.

29

O ciclo completo da estratégia preconizada prevê a implementação de políticas e instrumentos de apoio nos 450 territórios rurais potencialmente existentes, ao longo de 32 anos. Para o período 2004-2007, as metas negociadas envolvem diversas ações e investimentos em cerca de 190 territórios rurais, abrangendo cerca de 2.600 municípios, atendendo pouco menos de 50% da demanda social (público prioritário) do MDA.

A tabela abaixo mostra a projeção, em quantidade de territórios rurais, para atendimento da SDT no período de 2004 – 2007<sup>30</sup>. O Anexo 2 traz a relação de todos

---

<sup>29</sup> É importante frisar que todos os territórios rurais selecionados pela SDT, a partir dos critérios previamente estruturados, tiveram de ser homologados nos CEDRS – Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, uma vez que esta é considerada pelo MDA a instância deliberativa da esfera estadual e capaz de ajustar esses critérios à realidade de cada estado.

<sup>30</sup> Em número de territórios rurais atendidos, a SDT cumpriu, até o ano de 2005, com as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) 2004 – 2007, estando hoje com 105 territórios devidamente homologados nos CEDRS.

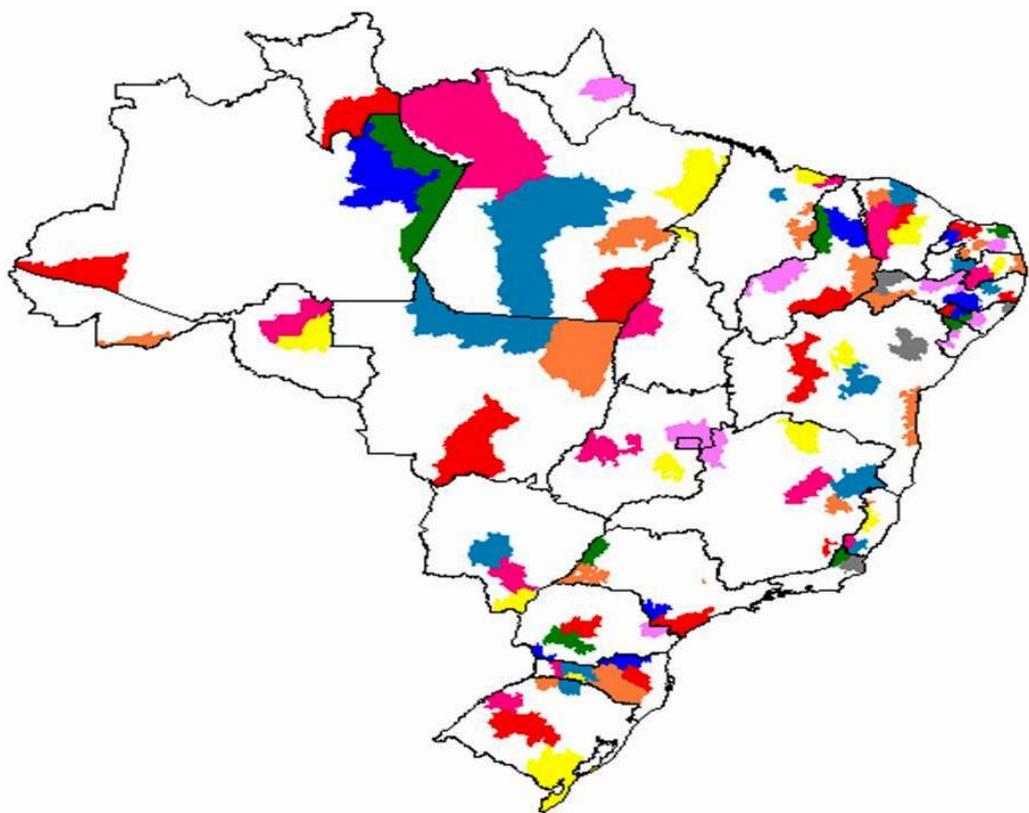
os territórios rurais já homologados pela SDT até o ano de 2005, bem como os mapas regionais e os respectivos territórios selecionados.

**TABELA 1 – META DE ATENDIMENTO DA SDT EM NÚMERO DE TERRITÓRIOS RURAIS**

<b>TERRITÓRIOS RURAIS ATENDIDOS PELO PROGRAMA DA SDT</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Meta do Ano	40	10	40	50
Acumulado dos Anos Anteriores	50	90	100	140
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>140</b>	<b>190</b>

Fonte: SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005

**Mapa 3.2 - Territoriais Rurais Definidos pela SDT – 2003/2005<sup>31</sup>**



Fonte: SDT

<sup>31</sup> Por uma questão de espaço este Mapa não traz a legenda com o nome de cada território rural definido pela SDT. Isso será feito no Anexo 2, que traz os mapas com a divisão do Brasil em Territórios rurais, por região geográfica (Norte, Sul, Centro –Oeste, Nordeste e Sudeste).

O número de famílias beneficiadas, direta ou indiretamente, com o *Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT*<sup>32</sup> até o ano de 2005 será descrito na tabela abaixo:

**TABELA 2 - RESUMO DOS TERRITÓRIOS RURAIS EM ATENDIMENTO PELO PROGRAMA\***

<b>Características</b>	<b>Brasil</b>	<b>Territórios Rurais Apoiados</b>	<b>Territórios / Brasil (%)</b>
Agricultores Familiares	4.139.369	1.511.474	36,51
Famílias Assentadas	537.618	271.877	50,57
Famílias buscando o acesso á terra	219.688	94.863	43,18
Demanda Social MDA	4.896.675	1.878.214	38,36
População Total	169.802.570	33.447.869	19,70
Área (Km2)	8.502.119	2.482.874,04	29,20
<b>Municípios</b>	<b>5.561</b>	<b>1.565</b>	<b>28,14</b>

\*Dados atualizados em 25/01/2005

Fonte: SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005

Um outro ponto que merece ser destacado, pois permeia todo o fluxo de atividades pensadas pela SDT, refere-se às áreas de resultado definidas como prioritárias pela SDT, dentro do PRONAT, e dispostas no PPA 2004 – 2007. Toda a estruturação interna dessa secretaria, desde a consolidação das Gerências Temáticas Nacionais até o apoio financeiro disponibilizado para o desenvolvimento de ações diversas em todos os territórios rurais previamente selecionados, segue como eixo central de intervenção quatro áreas de resultado definidas como prioritárias:

- ✓ Gestão social dos territórios<sup>33</sup>;
- ✓ Fortalecimento do Capital Social<sup>34</sup>;

<sup>32</sup> Nome oficial do Programa que norteia o trabalho desenvolvido pela SDT, de acordo com o PPA 2004 – 2007.

<sup>33</sup> Por gestão social, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas, sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território. (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005, p. 9)

<sup>34</sup> O Capital Social pode ser entendido aqui como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim. O capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança,

- ✓ Dinamização Econômica dos Territórios Rurais;
- ✓ Integração de Políticas públicas.

A cada uma dessas áreas de resultado está associada uma série de atividades, as quais serão mais bem discutidas posteriormente, a partir da exemplificação empírica de dois territórios rurais homologados no primeiro ano de atuação da SDT, a saber: Território Rural da Grande Dourados (MS) e Território Rural da Baixada Cuiabana (MT). Por ora, ficar-se-á limitado à citação de tais áreas para que o leitor possa desenvolver um contato inicial com os eixos de atuação estratégica definidos pelo Governo federal para o fomento e apoio ao processo de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, a partir de um enfoque territorial.

O último conceito a ser trabalhado dentro do presente capítulo será a respeito de como pode ser definido o chamado desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial ou simplesmente desenvolvimento territorial. Termo este que tem recheado muitos dos documentos de referência do Governo Federal, quando se trata de políticas públicas direcionadas para o meio rural brasileiro, e que tem conquistado espaço dentro de outras frentes de atuação governamental.

No Brasil, a abordagem territorial vem ganhando rápido interesse, especialmente no âmbito dos planejadores e formuladores de políticas públicas, haja vista a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e uma significativa simpatia de outros órgãos governamentais em torno das potencialidades normativas do novo aporte. (Shineider, 2004, 12)

De acordo com Abramovay (2003), o desenvolvimento territorial rural é constituído por três traços básicos:

(...) 1.-Existência, num certo território, de um conjunto diversificado mas ao mesmo tempo com forte grau de interação - de empresas de porte familiar, isto é, em que a gestão, a propriedade e o essencial do trabalho vem da família. 2.- Ambiente de inovações e de troca de

---

reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações. (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 02-2005, p.10)

informações entre indivíduos e empresas, em que a colaboração é, no mínimo, tão importante quanto a própria concorrência, 3. Integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais. (...) (Abramovay , 2003, p. 89)

Segundo os documentos de referência da proposta estratégica da SDT, a principal mudança que se pretende instaurar com a implantação de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, a partir do enfoque territorial, seria a superação das propostas que entendem o processo de desenvolvimento como sendo a soma do crescimento de diversos setores econômicos ou sociais. Segundo esta vertente, setorializar o desenvolvimento e focar políticas públicas têm se mostrado uma prática que também serve à exclusão de largas parcelas “esquecidas” da sociedade brasileira, tais como os habitantes das zonas rurais e das pequenas e médias cidades das regiões de menor desenvolvimento do País<sup>35</sup>.

Na verdade, a abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços, etc.) e suplantou a dicotomia espacial entre o rural versus urbano ou o campo versus cidade. Na perspectiva territorial, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pelo escrutínio da diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) adotam visando sua reprodução social e econômica. Não há determinismo de qualquer ordem ou evolução predeterminada, pois a viabilização dos atores e dos territórios dependerá do modo particular e específico de cada tipo de interação, das decisões e racionalidades. Como resultado, emergem a diversidade e a heterogeneidade social e econômica dos territórios, que se constituem no traço característico dos distintos caminhos e trajetórias que podem ser seguidos em direção ao desenvolvimento (Shineider, 2004, p. 18)

Segundo Shineider (2004), a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe

---

<sup>35</sup> SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS 01-2005, p. 15.

que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo.

Shineider aponta ainda quais fatores teriam ocasionado a emergência da abordagem territorial como tentativa de síntese para as discussões sobre o desenvolvimento rural:

(...) Primeiro, pelo esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que torna evidentes os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural.

(...)

O segundo fator (...) está baseado no questionamento crescente da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica que passaram a se desenvolver muito mais a partir de uma lógica de escopo do que de escala. (Shineider, 2004, 123 e 16)

Em parte, beneficiando-se dessa discussão mais geral sobre a necessidade de se estabelecer um novo aporte teórico para o desenvolvimento, Schejtman e Berdegué (2003) empreenderam um esforço pioneiro e relevante na tentativa de instrumentalizar a abordagem territorial, mediante sua tradução para o que designaram de teoria da ação normativa do desenvolvimento rural.

Em seu trabalho, o desenvolvimento territorial rural é definido como um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, com a finalidade de reduzir a pobreza rural.

Segundo esses autores, para se tratar o desenvolvimento rural na perspectiva territorial, é necessário levar em consideração sete elementos. *Primeiro*, é num ambiente cada vez mais competitivo que se dão as chances de sobrevivência das unidades de produção. *Segundo*, a inovação tecnológica continua a ser uma variável-chave para elevar a produtividade da mão-de-obra e as rendas da população rural. *Terceiro*, a competitividade é um fenômeno sistêmico e depende dos ambientes e dos territórios. *Quarto*, a demanda externa exerce um apelo decisivo sobre as transformações produtivas locais e territoriais. *Quinto*, os vínculos rural-urbanos são fundamentais ao desenvolvimento de atividades agrícolas e não-agrícolas em um território. *Sexto*, o desenvolvimento institucional tem importância fundamental para o desenvolvimento dos territórios. *Sétimo*, o território não é um espaço físico

objetivamente existente, mas uma construção social, isto é, um conjunto de relações sociais que se originam e se expressam em uma identidade e em um sentimento de pertencimento compartilhado por agentes públicos e privados.

Com base nestas premissas, os autores apontam que a implementação de programas e ações de desenvolvimento territorial rural seria capaz de produzir transformações produtivas e institucionais simultaneamente, ampliar o conceito de rural para além da agricultura e valorizar a heterogeneidade dos territórios, bem como sua capacidade endógena de desenvolver capacitações e iniciativas assentadas na sua identidade socialmente legitimada.

Sugerem ainda que o desenvolvimento territorial rural requer uma nova arquitetura institucional em que o Estado e a sociedade civil passem a atuar de forma combinada e complementar em múltiplos sentidos. Recomendam igualmente que se considere que a superação de problemas estruturais, relacionados às desigualdades e à pobreza rural, pode seguir caminhos distintos (incremento tecnológico, migrações, busca de ocupações não-agrícolas e, até mesmo, políticas compensatórias) e, mesmo assim, nem sempre passíveis de solução em curto prazo (Schejtman e Berdegué, 2003)

O conceito de Desenvolvimento Territorial (DT) difundido pelo MDA, por meio da proposta estratégica de trabalho da SDT, parece se aproximar da problemática acima descrita. De acordo com os documentos referenciados disponibilizados, o DT pode ser concebido como:

(...) desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade/possibilidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e auto-gestão das populações locais. Reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam essas características.  
[...] Portanto, a meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como harmonizador do processo de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais.  
[...] No entanto, a revelação definitiva somente ocorrerá quando sua população, por meio dos fatores sociais, reconheça seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de sua identidade e proposição de sua visão de futuro. (MDA, 2003).

A partir dessa concepção, pode se dizer que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em conta os aspectos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais, e que considera a integração produtiva e a utilização competitiva dos recursos produtivos, como meios que permitem a cooperação e a co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais. (MDA, 2003).

O próximo capítulo ajudará na compreensão da forma que a SDT vem conduzindo a implementação da política territorial proposta, através do estudo de caso de dois territórios selecionados como prioritários. O objetivo é analisar a forma como os critérios de seleção de territórios rurais usados pela SDT se aplicam a essas localidades, bem como a forma como essa secretaria vem atuando nesses ambientes.

Acredita-se que essa mediação entre a proposta conceitual e a realidade empírica que caracteriza a intervenção governamental em algumas localidades do espaço nacional possa contribuir com o debate acerca dos rumos do desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro.

## **4 - APLICAÇÃO DA PROPOSTA DE DT SUGERIDA PELA SDT À REALIDADE DE DOIS TERRITÓRIOS DO CENTRO – OESTE BRASILEIRO**

No capítulo anterior foram apresentados os principais elementos conceituais e metodológicos que norteiam a estratégia de ação da SDT, a qual visa, em linhas gerais, a contribuir com a promoção do desenvolvimento rural sustentável brasileiro por meio da adoção da abordagem territorial. Nesse capítulo, buscar-se-á desenvolver uma investigação empírica da aplicação dessa proposta usando para isso dois territórios rurais definidos a partir dos critérios estabelecidos por esta secretaria.

Pretende-se com tal investigação desenvolver uma análise crítica de alguns dos indicadores de seleção de Territórios Rurais, adotados pelo Governo Federal e aplicados ao caso dos Estados de Mato Grosso (Território Rural da Baixada Cuiabana) e Mato Grosso do Sul (Território Rural da Grande Dourados), bem como de alguns elementos que possam caracterizar a atuação da SDT nessas localidades.

Inicialmente é importante salientar os motivos que levaram a escolha desses dois territórios para se desenvolver a investigação empírica. No caso do Território rural da Baixada Cuiabana (MT), a escolha se deu devido ao fato dessa localidade ser um ótimo exemplo de objeto de investigação das interações entre a relação “urbano – rural”, uma vez que abriga a capital do Estado do MT (Cuiabá). A análise empírica que segue vai mostrar a importância de se conhecer bem como se processam as interações entre esses dois ambientes, sobretudo, quando se pensa em instaurar nesse território qualquer ação que vise a promoção do desenvolvimento.

Já a escolha do território da Grande Dourados (MS) justifica-se por ser esta uma região de predominância histórica de grandes propriedades rurais direcionadas, sobretudo, para a produção de *commodities* agrícolas, como a soja, e para a pecuária de corte. Em ambos os casos, a produção destina-se para a exportação. Ou seja, aparentemente esta região poderia ser caracterizada muito mais pela predominância da agricultura patronal em larga escala do que da agricultura familiar, que remete ao público-alvo priorizado pela SDT.

Para se desenvolver a pesquisa empírica, adotar-se-á a seguinte estrutura analítica:

✓ Inicialmente, apresenta-se uma caracterização geral de cada território rural selecionado para a pesquisa empírica, a partir das seguintes informações: breve histórico da ocupação, localização geográfica, municípios componentes, área ocupada, população total e caracterização geral dos subsistemas produtivos, de transformação e comercialização, relacionados à agricultura familiar.

✓ De posse dessa primeira caracterização geral dos dois territórios pesquisados, procurar-se-á analisar a forma como a SDT vem desenvolvendo suas ações nessas duas localidades, usando como referência as quatro etapas do seu fluxo de atividades operacionais, ou seja: estabelecimento de prioridades; mobilização, organização e planejamento; Implementação e desengajamento.

✓ A metodologia para a obtenção das informações necessárias para essa caracterização de cada um dos territórios selecionados está embasada em dois mecanismos de pesquisa. O primeiro refere-se aos levantamentos de dados e informações diversas em fontes secundárias e o segundo refere-se à aplicação de entrevistas não estruturadas junto a alguns membros dos Colegiados de Instalação das Ações Territoriais.

✓ Tais colegiados constituem a instância territorial de mobilização, intervenção e deliberação acerca das estratégias de trabalho da SDT. Ou seja, uma das primeiras ações sugeridas dentro da proposta dessa secretaria era justamente a de instalar em cada território um colegiado (comitê, fórum ou outro nome que se quisesse dar) que fosse representativo<sup>36</sup> e onde pudessem ser discutidas todas as demandas e propostas relacionadas ao território.

Com relação à caracterização dos subsistemas de produção, transformação e comercialização de cada território, uma outra fonte de pesquisa importante foi a dos diagnósticos propositivos de dinamização econômica dos territórios rurais, trabalho desenvolvido pela SDT no ano de 2005, em convênios de parceria com algumas

---

<sup>36</sup> No geral tais colegiados são constituídos da seguinte forma: 50% de representantes das instâncias governamentais que atuam no território e 50% de representantes da sociedade civil organizada que estejam atuando, com foco no público-alvo prioritário do MDA.

entidades de pesquisa com atuação regional, e que deve estar sendo publicado oficialmente nos próximos meses.

Mais uma vez é importante frisar que não se trata de uma tentativa de avaliar de forma minuciosa a proposta e os resultados advindos do trabalho que vem sendo desenvolvido pela SDT, desde a sua criação em 2003, mesmo porque os resultados de uma proposta de fomento ao desenvolvimento do país não poderiam ser plenamente mensurados em tão pouco tempo.

Além disso, o estudo de caso de somente dois territórios rurais, dentro de um universo como o brasileiro, pode parecer, a primeira vista, insuficiente. Mesmo assim, parece ser conveniente contribuir com o debate, cada vez mais acirrado, acerca da idealização de uma proposta de política pública e articulação privada/sociedade civil que contribua verdadeiramente com o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, considerando as mudanças que estes espaços vêm sofrendo nas últimas décadas e, sobretudo, a heterogeneidade e as inúmeras especificidades que lhe são peculiares.

É esta a proposta central da presente pesquisa.

## **4.1 - Caracterização geral de cada território rural**

### **A – Território Rural da Grande Dourados (Mato Grosso do Sul)**

Localizado ao sul do Estado do Mato Grosso do Sul, o Território Rural da Grande Dourados é formado por 11 municípios, todos localizados no entorno do município de Dourados que é a segunda maior cidade do Estado, são eles: Rio Brilhante, Itaporã, Caarapó, Glória de Dourados, Jateí, Fátima do Sul, Deodápolis, Douradina, Vicentina, Juti e a própria cidade de Dourados. O Mapa trazido na próxima página ilustra bem a sua localização geográfica.

Segundo informações disponibilizadas pela Secretaria de Planejamento do Estado, o processo de ocupação da região, onde se encontram os municípios que formam o Território da Grande Dourados, iniciou-se no século XVIII com a chegada dos índios Terenas e Kaiwás, oportunidade esta em que eles dominaram todo a região

compreendida entre o atual município de Rio Brilhante até o Rio Amambá e desde os campos de Maracaju até o Rio Ivinhema e o Rio Paraná, formando a nação Guaicurus.

No século XIX, em decorrência da Guerra do Paraguai (1864/1870), ocorreu uma grande alteração no perfil social da região, fruto da movimentação de milhares de soldados brasileiros e paraguaios que disputavam militarmente pontos estratégicos dessa localidade.

Com o fim da Guerra, soldados e ex-escravos ocuparam parte importante da região, iniciando, assim, um processo lento, mas contínuo de ocupação pelo homem branco, bem como a introdução da agricultura de subsistência e criatório de gado, além de um pequeno comércio de secos e molhados.

A Colônia Federal Agrícola de Dourados, criada pelo Decreto nº. 5.941 de 28 de outubro de 1943, a partir de uma iniciativa do Governo Federal que visava à colonização da fronteira com o Paraguai, transformou-se em poucos anos no centro dinâmico da região, recebendo migrantes de todas as partes do Brasil, com destaque para os nordestinos que ali se instalaram a partir dessa data, dando importante contribuição para o crescimento de Dourados e de outras cidades do território, surgidas com base no sucesso empresarial da colônia.

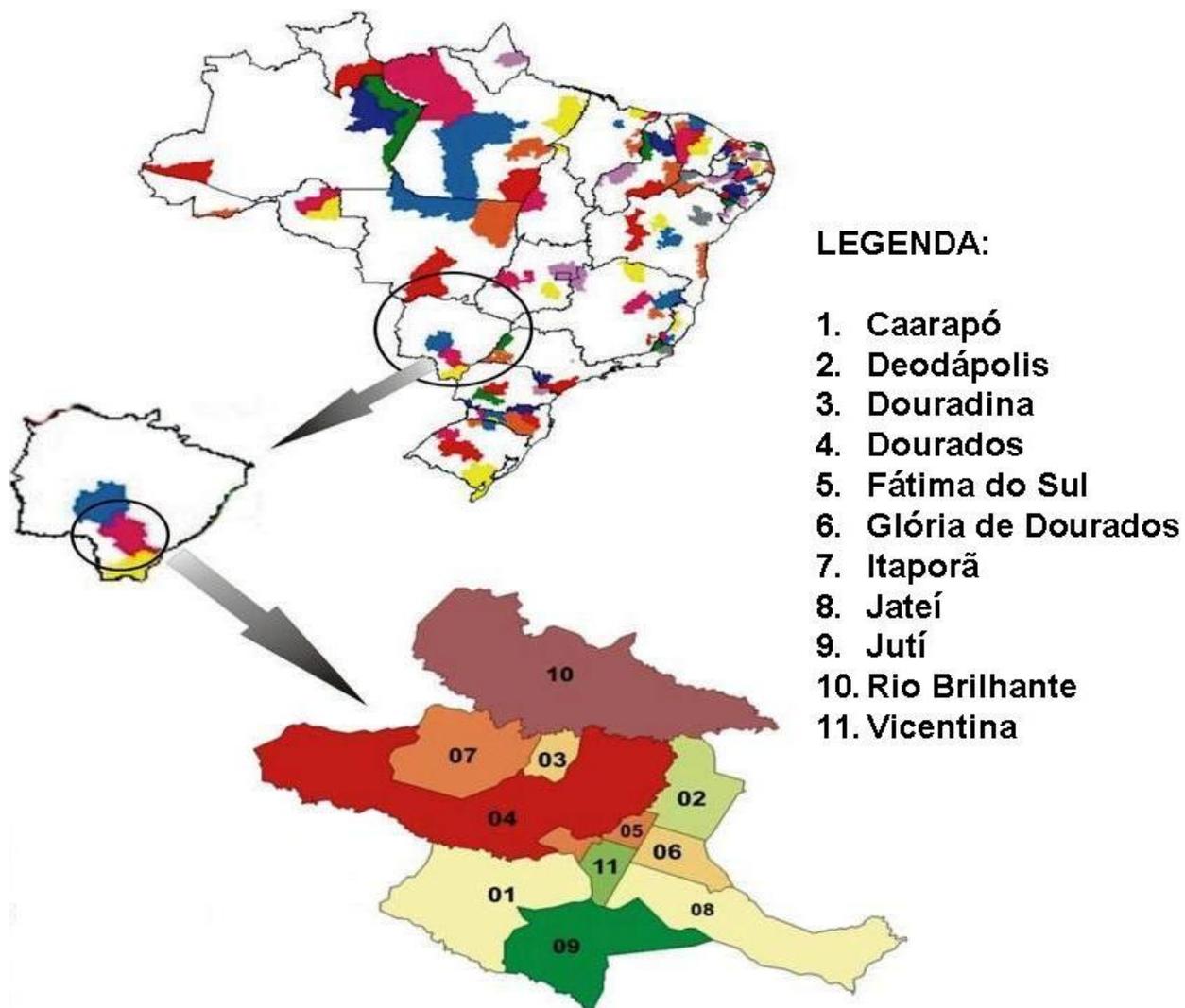
Nos anos cinquenta e sessenta, atraídos pelo preço e a fertilidade das terras, agricultores do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e São Paulo, com capital disponível e bom nível de conhecimento técnico, migraram para a região, contribuindo, assim, para a modernização da agricultura e da pecuária local.

Nos anos setenta e oitenta, a região da Grande Dourados apresentou um vigoroso crescimento econômico estimulado pelos programas federais de apoio à modernização no campo, destacando-se, entre eles, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados POLOCENTRO e o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados - PRODEGRAN, ambos voltados para modernizar a agricultura da região. A tabela a seguir mostra a ordem cronológica de criação dos municípios do território Grande Dourados.

**TABELA 3 - MUNICÍPIOS QUE FORMAM O TERRITÓRIO GRANDE DOURADOS**

Município	Origem	Data Criação	Distância Capital KM
Dourados	Fundada Sec. IX	20/12/1925	214
Rio Brilhante	Ciclo Erva-Mate	26/9/1929	150
Itaporã	Decreto Estadual	10/12/1953	231
Caarapó	Cia. Mate Laranjeira	20/12/1958	264
Glória de Dourados	Colônia Federal de Dourados	11/11/1963	263
Jateí	Colônia Federal de Dourados	11/11/1963	248
Fátima do Sul	Colônia Federal de Dourados	11/12/1963	232
Deodápolis	Colônia Federal de Dourados	13/5/1976	245
Douradina	Colônia Federal de Dourados	12/5/1980	185
Vicentina	Município de Fátima do Sul	20/6/1987	241
Juti	Município de Caarapó	14/12/1987	302

Fonte: SEPLANCT/MS

**Mapa 4.1 – Território Rural da Grande Dourados (MS): Localização Geográfica**

Fonte: SDT

Segundo o Censo de 2000, a população total residente no Território Grande Dourados é de 285.382 habitantes e esta população é, segundo a caracterização do IBGE, predominantemente urbana, com 83% do total de habitantes. A Tabela abaixo traz o detalhamento acerca da área ocupada e do total de habitantes residentes no Território, bem como a distribuição dos mesmos entre população urbana e rural, de acordo com a classificação do IBGE.

**TABELA 4 – ÁREA OCUPADA E POPULAÇÃO NO TERRITÓRIO GRANDE DOURADOS**

Municípios	Área (Km <sup>2</sup> )	População Residente (hab.)			Índice de Urbanização (%)
		Total	Urbana	Rural	
Dourados	4.086,4	164.949	149.928	15.021	90,9%
Rio Brilhante	3.987,5	22.640	16.677	5.963	73,7%
Caarapó	2.089,7	20.706	14.656	6.050	70,8%
Fátima do Sul	315,2	19.111	16.280	2.831	85,2%
Itaporã	1.322,0	17.045	11.731	5.314	68,8%
Deodópolis	831,3	11.350	8.436	2.914	74,3%
Glória de Dourados	491,7	10.035	7.208	2.827	71,8%
Vicentina	310,2	5.779	3.544	2.235	61,3%
Juti	1.584,6	4.981	3.365	1.616	67,6%
Jateí	1.928,0	4.054	1.303	2.751	32,1%
Douradina	280,7	3.592	1.489	2.103	41,5%
<b>a) Total do Território</b>	<b>17.227,30</b>	<b>284.242</b>	<b>234.617</b>	<b>49.625</b>	<b>67,1%</b>
<b>b) Total do Estado</b>	<b>357.124,9</b>	<b>2.078.001</b>	<b>1.747.106</b>	<b>330.895</b>	<b>84,1%</b>
<b>c) % de a/b</b>	<b>4,8</b>	<b>13,7</b>	<b>13,4</b>	<b>15,0</b>	<b>79,8%</b>

Fonte: IBGE (2000)

Como pode ser observado nos dados, a maior parte dos habitantes do território (58%) está concentrada no município de Dourados, que é também o maior município em extensão. Neste município, a população urbana é da ordem de 92%, apresentando a maior disparidade entre a população urbana e rural dos municípios que compõem o território. A população do território Grande Dourados representa 13,7% da população total do estado, distribuída em 4,8% de sua área. A população restante do território (42%) está distribuída nos outros 10 municípios, sendo que, segundo a caracterização do IBGE, na maioria dos casos a população urbana supera a população rural.

### **Visão Sistêmica do Território**

Com relação aos subsistemas de produção, transformação e comercialização do território Grande Dourados, pode-se dizer que os mesmos apresentam uma certa complexidade, pois a região tem um sistema produtivo bem ativo tanto na agricultura patronal quanto na agricultura familiar. É uma das regiões mais populosas do Estado de Mato Grosso do Sul e está próxima a grandes centros consumidores e corredores de escoamento para produção. A região é bem servida por estradas que ligam o Centro-Oeste aos portos de Paranaguá e Santos, possibilitando que parte da sua produção seja exportada para outros países.

Indústrias que atuam em vários setores, sobretudo, no processamento de produtos oriundos da agricultura e da pecuária, instalaram-se na região nos últimos anos, tornando-a o centro dinâmico desses setores do estado. A proximidade com grandes centros e a facilidade de escoação da produção por estradas também facilitou seu desenvolvimento.

Grande número de produtores familiares está inserido no processo de produção da agricultura patronal, como os que plantam soja e participam de cadeias integradas de produção de aves e suinocultura. No entanto, a região ainda carece de um projeto que pense e execute ações para o fortalecimento da agricultura familiar, uma vez que as estruturas montadas para atender a produção desse setor não conseguem chegar a todos os estabelecimentos e a presença do “atravessador” ainda é grande na comercialização dos produtos.

Apesar de os agricultores familiares apontarem para a necessidade de se instaurar no território um sistema eficiente de comercialização para os seus produtos, os investimentos do PRONAF Infra-Estrutura<sup>37</sup>, nos últimos anos, foram quase todos destinados ao fortalecimento da estrutura produtiva de uma única atividade, a saber, a cadeia produtiva do leite. Ações isoladas para estruturar outras cadeias produtivas podem ser percebidas no território, como é o caso do mel e de produtos orgânicos, porém esses movimentos ainda são muito incipientes e localizados.

---

<sup>37</sup> Uma das principais linhas de atuação do Programa Nacional de Apoio ao Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual será tratado de forma mais detalhada adiante.

### ***Subsistema de Produção***

O subsistema de produção do território Grande Dourados, como já salientado anteriormente, caracteriza-se pela predominância da grande produção agrícola mecanizada de grãos e da bovinocultura de corte, suinocultura, bem como criação e abate de aves. O território é um dos grandes produtores de grãos (soja, milho e trigo) e carne do país. Quase a totalidade das culturas do território é do tipo temporário, variando entre a safra e a safrinha. Parte da produção sofre pequeno beneficiamento dentro do próprio território. O bioma cerrado, devido ao relevo ser pouco acidentado, favoreceu a mecanização. A cobertura natural foi quase que, na sua totalidade, substituída pelas pastagens para atividade da bovinocultura de corte ou, simplesmente, retirada para a atividade agrícola. (EMBRAPA)

Existe um grande número de propriedades da agricultura familiar que estão integradas ao sistema de produção do território, por meio de processos de integração de cadeias produtivas. A suinocultura e a criação e abate de aves são as que mais utilizam a estrutura da agricultura familiar para compor sua cadeia produtiva, nem sempre esta integração é vantajosa para o produtor familiar, já que o mesmo acaba ficando “refém” das estratégias e dos subsídios das empresas que dominam o setor.

A agricultura familiar também contribui expressivamente com a economia do território por meio da cadeia produtiva do leite que tem retorno econômico imediato ao produtor. Essa cadeia produtiva é bem desenvolvida e vem recebendo incentivos por parte do governo do estado e do governo federal. Os dados estatísticos mostram que esta é uma atividade que vem apresentando crescimento nos últimos anos.

A agricultura familiar abastece principalmente o mercado local de Dourados, com hortifrutigranjeiros e demais produtos que não necessitam de industrialização, o que reduz o valor agregado da produção e, conseqüentemente, reduz a renda da agricultura familiar.

Outra característica da agricultura familiar no território é a falta de organização entre os produtores. O que se observa é o predomínio da ação individualizada, onde cada produtor procura o melhor comprador e o melhor preço para sua produção, o que

explicaria a forte presença do atravessador que compra a produção de cada um e faz o volume necessário para abastecer mercados e indústrias locais.

### ***Subsistema de Transformação***

A estrutura de transformação no território Grande Dourados é bem atendida por um grande número de indústrias, ao todo são 473 estabelecimentos industriais distribuídos em 20 ramos de atividades. No estado, há 9.639 indústrias, segundo cadastro da FIEMS, sendo que no território estão instaladas 5% dos estabelecimentos industriais do estado. O município de Dourados é considerado o centro industrial do território abrigando cerca de 295 indústrias.

Em sua maioria as indústrias estão voltadas para a transformação de produtos oriundos da atividade agropecuária, tais como: esmagamento de soja, açúcar e álcool, criação e abate de aves, frigoríficos e laticínios. Por outro lado, verifica-se ainda que parcela expressiva dos demais produtos, principalmente da chamada pequena produção, é comercializado *in natura* e sai da região com baixo valor agregado,

### ***Subsistema de Comercialização***

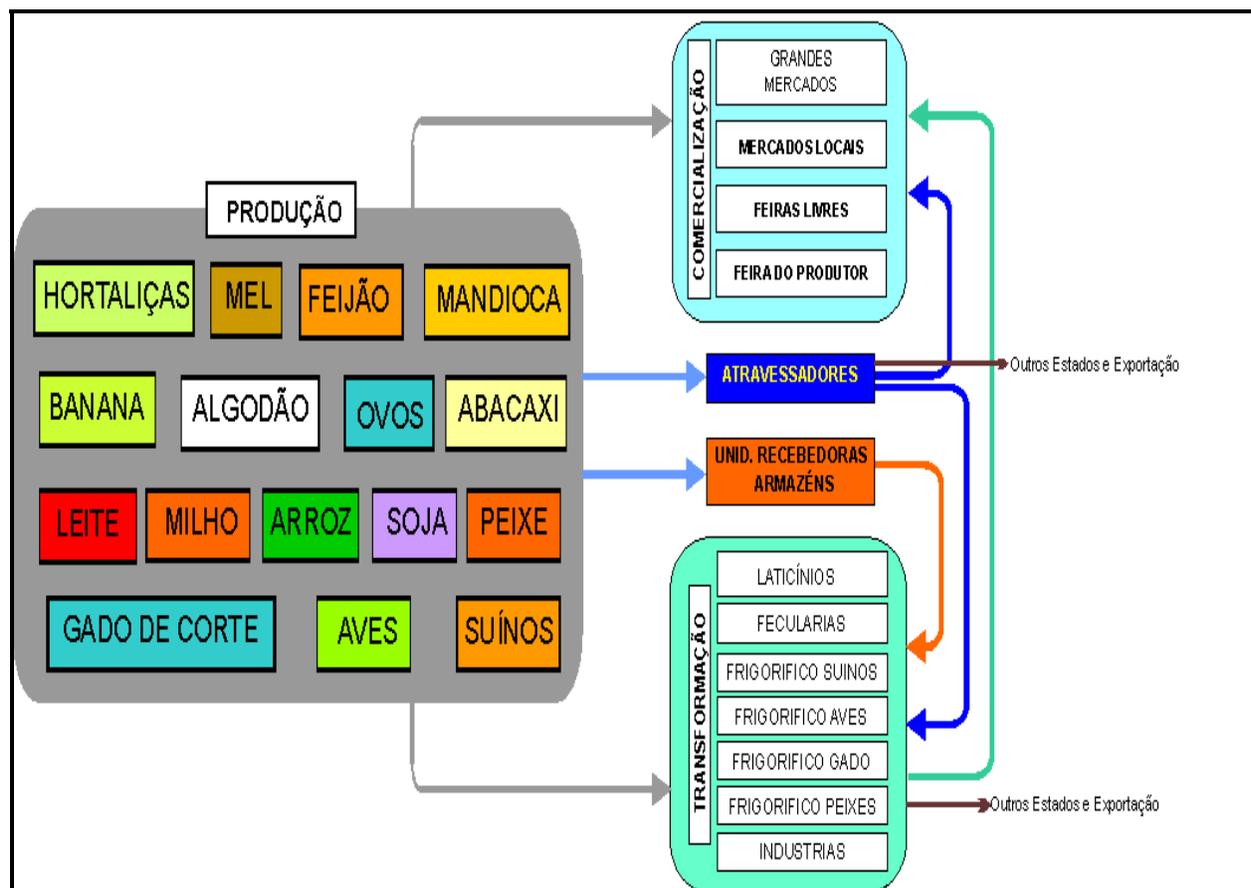
O subsistema de comercialização está integrado ao sistema de produção para alguns produtos do território. No caso da produção de grãos (soja, milho, trigo), os produtores entregam a produção nas unidades receptoras ou armazéns por onde passam por alguns procedimentos como secagem para, posteriormente, serem comercializados por essas mesmas unidades receptoras para as indústrias dentro do próprio território ou, ainda, para outras regiões do Estado, do país e, até mesmo, para outros países.

Da propriedade familiar no território emergem duas categorias de produtos para comercialização: uma que é formada pelos mesmos produtos da agricultura patronal (na sua maioria *commodities* agrícolas) que seguem o mesmo caminho da grande produção, sendo comercializados pelos grandes armazéns; e outra que são para o atendimento do consumo local, como os hortifrutigranjeiros. Tais produtos são, em sua

maioria, adquiridos do produtor pelo “atravessador” ou são vendidos diretamente ao consumidor final<sup>38</sup>.

Nos casos em que o produtor da agricultura familiar do território participa de algum sistema integrado de produção, como, por exemplo, de aves e suínos, a produção acaba sendo comercializada diretamente pelas indústrias de transformação (frigoríficos), tanto no mercado local quanto para outras regiões.

**Figura 4.1** - Análise sistêmica simplificada do território Grande Dourados, com destaque para o Sistema Produtivo.



**Fonte:** Diagnóstico Propositivo de Dinamização Econômica dos Territórios Rurais

A figura acima ilustra a configuração atual do Território da Grande Dourados no que se refere aos subsistemas de produção, transformação e comercialização. Enfim,

<sup>38</sup> No caso da cadeia produtiva do leite, o sistema de coleta já está bem estruturado e os laticínios da região fazem o transporte do produto até as indústrias. Estas indústrias atendem à demanda local e exportam o excedente.

considerando que a política adotada, para desenvolver a região da Grande Dourados nas últimas décadas, favoreceu a grande produção agrícola mecanizada e a bovinocultura de corte, o quadro que se observa hoje no território é uma economia dinâmica em alguns setores, como a produção de grãos em grandes propriedades e a bovinocultura de corte. Outro setor que confere dinamismo econômico ao território é o setor de transformação que vem se ampliando nos últimos anos com a instalação de indústrias para o processamento e a transformação dos produtos dali oriundos.

O agricultor familiar no território tem procurado se adaptar às tendências da região e passa a ver, cada vez mais, a produção de grãos e a bovinocultura de corte como uma opção econômica viável, beneficiando-se da infra-estrutura existente no território para escoar seu produto. Porém, as propriedades menores têm menos capacidade de absorver as mudanças na economia e a variação dos mercados onde são comercializados os produtos dali oriundos. Além disso, a comercialização em larga escala favorece a obtenção de maiores lucros o que não é possível para o agricultor familiar, já que este não dispõe de grandes áreas para plantio.

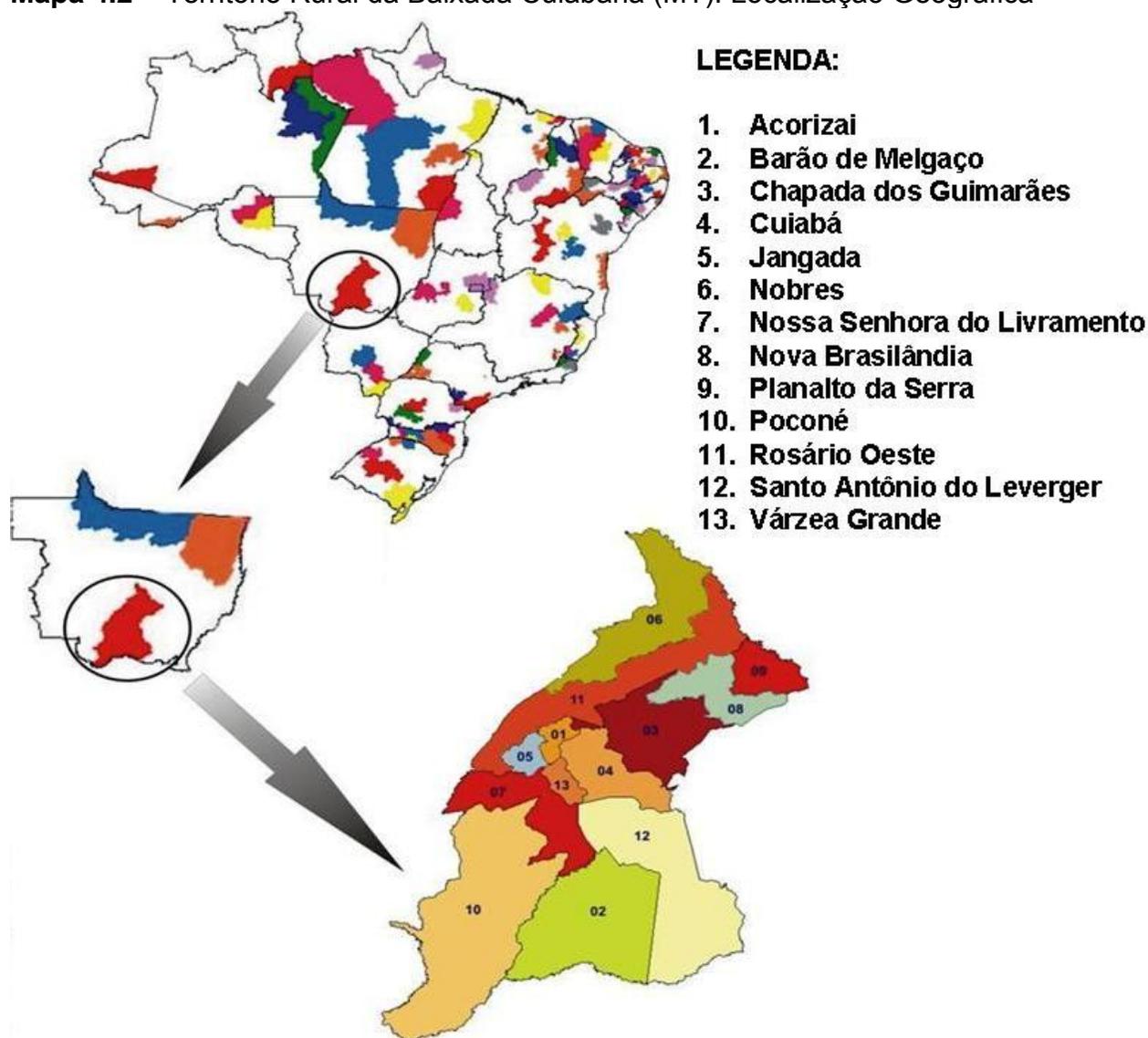
Os agricultores familiares que optaram por produtos diferentes têm como mercado consumidor os centros urbanos, mas mesmo assim enfrentam as dificuldades para a produção e comercialização de seus produtos, uma vez que um dos problemas mais sérios enfrentados pela agricultura familiar no território é a falta de estrutura para comercialização da produção, que para chegar ao consumidor final passa, muitas vezes, pela figura do atravessador.

## **B – Território Rural da Baixada Cuiabana (Mato Grosso)**

Localizado na parte centro-sul do Estado do Mato Grosso, o território da Baixada Cuiabana é formado por 13 municípios situados no entorno da capital do estado, são eles: Acorizal, Barão do Melgaço, Chapada dos Guimarães, Jangada, Nobres, Nossa Senhora do Livramento, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé, Rosário Oeste, Santo Antonio do Leverger, Várzea Grande e a própria capital do Estado do MT, Cuiabá.

Apesar de grande parte dos municípios ter sido fundada a partir de 1950, a colonização da região data do ano de 1.700, com a fundação de Cuiabá. Posteriormente, todos os municípios do território acabaram se derivando, diretamente ou indiretamente, de Cuiabá. A Figura 06, exposta a seguir, apresenta o mapa com a localização geográfica dos municípios da Baixada Cuiabana.

**Mapa 4.2 – Território Rural da Baixada Cuiabana (MT): Localização Geográfica**



**Fonte:** SDT

Devido ao antigo processo de colonização, todas as manifestações culturais típicas do povo mato-grossense podem ser observadas na região, desde a culinária até

a maneira de falar e a relação entre população e meio ambiente, sendo esta raiz histórica e cultural semelhante o grande fator de coesão interna do próprio território (SEPLAN, 2005). É importante destacar ainda que a história da ocupação da região, marcada pela exploração do ouro, com a utilização do trabalho escravo, e pela posterior exploração agropecuária, contribuiu de forma decisiva para a caracterização da população e da economia do território.

A ocupação da região, por meio do trabalho escravo, explica as razões pelas quais grande parte dos municípios do território possui, atualmente, elevada porcentagem da população formada por afrodescendentes e por pessoas de origem indígena<sup>39</sup>. Deve-se destacar que esse processo de colonização foi extremamente traumático para a população local tradicional, visto que índios e ribeirinhos que habitavam inicialmente a região foram constantemente expulsos de suas áreas na medida em que a fronteira agrícola avançava, incluindo também garimpos e outras formas de exploração, permanecendo apenas nas áreas de baixa fertilidade de solo. Muitos dos problemas, hoje, vividos pela agricultura familiar só podem ser analisados a luz desses acontecimentos, como, por exemplo, a baixa produtividade das áreas e os hábitos tradicionais de produção.

O território da Baixada Cuiabana ocupa somente 8,5% da área total do estado, mas contempla 33,63% da população total do MT, sobretudo, porque abriga a capital do Estado, Cuiabá, fator este que altera substancialmente qualquer estatística territorial. Foi esse inclusive um dos elementos que contribuiu para a escolha desse território como objeto de investigação. Visualizar Tabela 5

Considerando os dados mostrados na Tabela 5, observa-se que, segundo a caracterização de rural utilizada pelo IBGE, o território possui somente 8% da população na área rural. No entanto, excetuando Cuiabá e Várzea Grande, a população rural na Baixada Cuiabana passa a representar 40,02% da população total do território. A diferença entre esses dois municípios e os restantes também pode ser observada na densidade demográfica, ficando em média 183 habitantes/ Km<sup>2</sup>, em Cuiabá e Várzea Grande, e menos de 3 habitantes/ Km<sup>2</sup> nos municípios menores.

---

<sup>39</sup> Segundo os dados disponibilizados pela SEDER (2005), estão presentes no território da Baixada Cuiabana cerca de 47 comunidades quilombolas e 04 aldeias indígenas que abrigam juntas 739 índios (2,75% da população indígena total do estado).

**TABELA 5 – ÁREA OCUPADA E POPULAÇÃO NO TERRITÓRIO DA BAIXADA CUIABANA**

Municípios	População Residente (hab.)			Índice de Urbanização (%)
	Total	Urbana	Rural	
Acorizal	8.335	7.247	1.088	86,95%
Barão do Melgaço	7.682	3.636	4.046	47,33%
Chapada dos Guimarães	15.755	9.452	6.303	59,99%
Cuiabá	483.346	476.532	6.814	98,59%
Jangada	7.134	2.762	4.372	38,72%
Nobres	14.983	11.960	3.023	79,82%
Nossa Senhora do Livramento	12139	3.896	8.243	32,09%
Nova Brasilândia	5.786	4.074	1.712	70,41%
Planalto da Serra	2.881	1.682	1.199	58,38%
Poconé	30.773	22.326	8.447	72,55%
Rosário Oeste	18.755	10.871	7.884	57,96%
Santo Antonio do Leverger	15.435	5.516	9.919	35,74%
Várzea Grande	219.293	215.298	3.995	98,18%
<b>a) Total do Território</b>	<b>842.297</b>	<b>775.252</b>	<b>67.045</b>	<b>92,04%</b>
<b>b) Total do Estado</b>	<b>2.504.353</b>	<b>1.987.726</b>	<b>516.627</b>	<b>79,37%</b>
<b>c) % A / B</b>	<b>33,63%</b>	<b>39,00%</b>	<b>12,98%</b>	<b>81,09%</b>

Fonte: IBGE (2000)

Assim, o que se percebe é que a população da Baixada Cuiabana não está igualmente distribuída nos municípios do território, o que permite a divisão da região em pelo menos três grupos.

O primeiro grupo é formado justamente por Cuiabá e Várzea Grande, que possui a maior parte da população da região e a menor porcentagem de população rural: mais de 89% da população total e somente 15,5% da população rural presente no território.

O segundo grupo é formado por municípios entre 10.000 e 30.000 habitantes, correspondendo a pouco mais de 13% da população total do território e cerca de 63% da população rural da Baixada Cuiabana. Fazem parte deste grupo os municípios de Chapada dos Guimarães, Nobres, Nossa Senhora do Livramento, Rosário Oeste, Poconé e Santo Antônio do Leverger (média de 10.670 habitantes/ município).

Já o último grupo é formado pelos municípios de Acorizal, Barão de Melgaço, Jangada, Nova Brasilândia e Planalto da Serra e possui menos de 10.000 habitantes

(média/ município de 3.880 habitantes). Este grupo responde por cerca de 3% da população total e 16% da população rural do território.

### ***Visão Sistêmica do Território***

A análise dos subsistemas de produção, de comercialização e de transformação do território apresenta baixa complexidade. A produção está centrada em alguns poucos produtos principais, com pouca relação entre si. A transformação dos mesmos, ainda, é bastante reduzida e a comercialização centralizada em poucos agentes. Destaca-se, no entanto, a presença marcante dos atravessadores que desempenham um papel central de ligação entre os diferentes subsistemas. A seguir serão discutidos aspectos específicos de cada subsistema.

### ***Subsistema de Produção***

O Subsistema de Produção pode ser caracterizado através de algumas atividades principais: a produção de mandioca, abacaxi, hortaliças, gado de leite e gado de corte, além da produção de cana-de-açúcar. Outros sistemas de produção, como banana e caju, entre outras culturas permanentes e temporárias, aparecem pontualmente em alguns municípios e, ainda assim, na maioria das vezes como complemento de renda.

Esses sistemas de produção não estão totalmente articulados. Com exceção da produção de leite e animais para o corte, presentes em praticamente todas as propriedades, os produtores não praticam a diversificação da produção. Geralmente a cultura da mandioca prevalece e os demais produtos acabam sendo destinados, quase que exclusivamente, ao autoconsumo.

Os dados socioeconômicos apresentados comprovam que os produtores encontram-se atualmente sem capacidade de investimento. Chama a atenção o fato de que alguns municípios, com grande quantidade de assentados e de agricultores familiares, possuem dificuldade de acesso ao crédito (Nobres e Jangada, por exemplo, foram alguns dos municípios que menos acessaram recursos do PRONAF em 2004). Esse fato pode ter origem na falta de títulos da terra, desarticulação dos produtores ou

mesmo devido a problemas de inadimplência (não-pagamento de financiamentos anteriores).

Grande parte dos produtores está desarticulada e não há iniciativas conjuntas de produção, transformação ou distribuição dos produtos, também não existem grandes cooperativas de produtores que sirvam de exemplos na região<sup>40</sup>. Essa desorganização traz prejuízos diretos para os produtores, uma vez que, de forma isolada, torna-se difícil garantir a produção padronizada, em quantidade e com a qualidade exigida pelo mercado, durante todo o ano, dessa forma, há grandes perdas em relação ao preço final do produto.

Uma atividade extremamente importante para a região é o turismo. Alguns municípios, tais como Poconé ou Chapada dos Guimarães possuem uma imagem fortemente ligada a essa atividade. No entanto, atualmente a agricultura familiar está excluída dos benefícios do turismo. Algumas iniciativas para inserir os agricultores nesta atividade estão sendo desenvolvidas, mas ainda em caráter pontual. Nesse sentido, um desafio parece ser o de definir com mais precisão como a agricultura familiar poderia ser inserida nesta atividade (feiras, artesanatos, visitas, alojamentos etc.) e passar, então, a usufruir os benefícios econômicos da mesma.

Com respeito ao sistema de produção de leite, observa-se a falta de infraestrutura básica de produção. Animais, não adaptados à produção de leite e associados à má-qualidade dos pastos, resultam em uma produção direcionada prioritariamente para autoconsumo, com pequeno excedente sendo vendido. Além disso, a criação de bezerros e animais de corte torna-se um complemento importante para a renda dos produtores.

Um ponto que foi bastante lembrado nas entrevistas é o de que cada vez menos os jovens participam das atividades agropecuárias. As principais razões que levariam os jovens a abandonar o campo, segundo os entrevistados, seriam a falta de educação básica e técnica no meio rural e o desprestígio da atividade agropecuária. O abandono

---

<sup>40</sup> Nas entrevistas realizadas, foram citadas apenas duas cooperativas no território. Também foi citada a tentativa de criação de uma cooperativa no município de Rosário Oeste para organizar a produção e o beneficiamento da mandioca (fecularia). No entanto, exigências relacionadas à área mínima de plantio de mandioca estão impossibilitando a participação de grande parte dos agricultores familiares na região.

dos jovens das áreas rurais pode estar já refletindo na elevada razão de dependência em muitos municípios do território<sup>41</sup>.

**TABELA 6 – RAZÃO DE DEPENDÊNCIA NO TERRITÓRIO DA BAIXADA CUIABANA**

<b>Municípios</b>	<b>Razão de Dependência (%)</b>
Acorizal	64,9
Barão do Melgaço	61,6
Chapada dos Guimarães	60,0
Cuiabá	48,7
Jangada	75,8
Nobres	64,0
Nossa Senhora do Livramento	59,5
Nova Brasilândia	62,6
Planalto da Serra	58,3
Poconé	65,6
Rosário Oeste	65,1
Santo Antonio do Leverger	59,9
Várzea Grande	53,3
<b>Total do Território</b>	<b>61,5</b>

Fonte: IBGE (2000)

### ***Subsistema de Transformação***

Considerando duas das principais cadeias de produção identificadas no território (mandioca e hortaliças), pode-se observar um baixo nível de transformação dos produtos da agricultura familiar. Grande parte dos produtos é vendida *in natura*, sem sofrer qualquer processo de industrialização ou agregação de valor.

A produção de leite não é industrializada dentro do território, sendo transformada em laticínios localizados principalmente na região do município de Diamantino. Ressalta-se que parte da produção de leite também é distribuída diretamente aos consumidores (venda informal de leite). O mesmo foi observado com respeito à produção de carne: os produtores vendem o produto diretamente aos supermercados (abate ilegal). Apesar de existir um frigorífico em Várzea Grande, ele não atende especificamente a agricultura familiar.

<sup>41</sup> A Razão de dependência é medida calculando a proporção de idosos em relação à população em idade economicamente ativa.

Com relação à mandioca, apesar de muitos produtores fabricarem a farinha na propriedade, as embalagens não são adequadas para serem destinadas diretamente ao consumidor final. O produto é vendido geralmente em sacos de 45 Kg, enquanto o consumidor procura pequenas embalagens de 1 Kg. Dessa forma, a figura dos atravessadores geralmente adquire o produto e embala. De acordo com alguns entrevistados, este processo gera um acréscimo de mais de 100% no preço da farinha de mandioca. Produtores que encontram nichos de mercado específicos (venda direta para restaurantes ou bares de Cuiabá e Várzea Grande) também conseguem obter preços melhores.

Existem casos pontuais de agroindústrias que beneficiam parte da produção do território, como a despolpadeira localizada em Jangada ou a fábrica de balas de banana em Nossa Senhora do Livramento. Além disso, chama a atenção a importância do beneficiamento caseiro de frutas realizado por grande parte dos produtores (fabricação de doces).

### ***Subsistema de Comercialização***

A comercialização no território da Baixada Cuiabana é feita basicamente dentro dos dois principais pólos urbanos: Cuiabá e Várzea Grande. Se por um lado esses pólos concentram grande parte da população do estado, por outro o comércio de alimentos é feito de forma extremamente concentrada. Além disso, por se tratar de uma capital de estado, a produção familiar acaba tendo de competir com produtos oriundos de outras localidades e, até mesmo, de outros estados, os quais entram com preços mais competitivos. Esse fato se deve à aquisição em larga escala e ao baixo custo de frete de retorno dos caminhões que distribuem carne para outros estados.

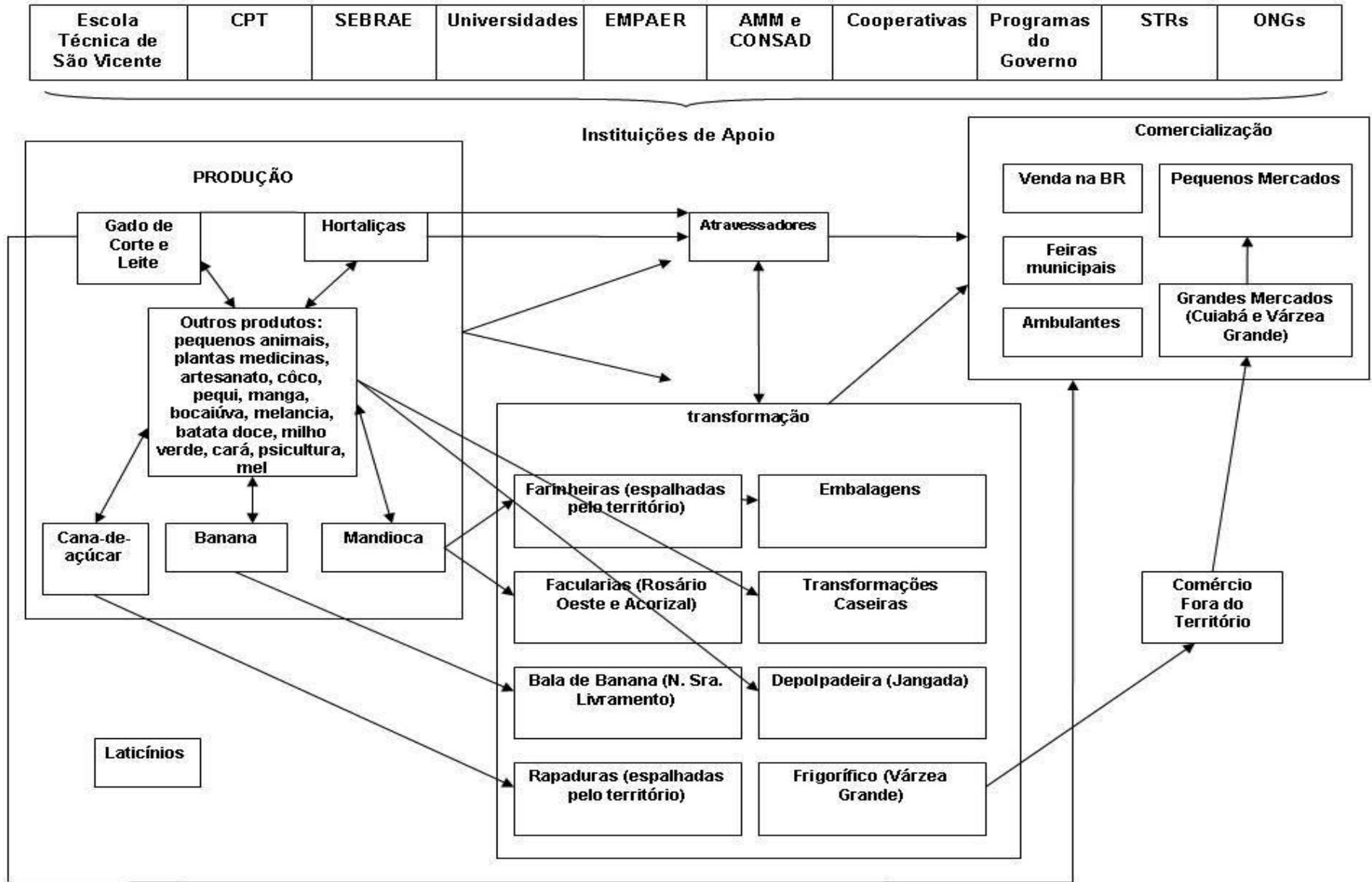
Já o comércio nos municípios menores se encontra extremamente fragilizado: faltam espaços físicos adequados para distribuir os produtos, falta organização da produção de maneira a facilitar o comércio e a população consumidora nesses municípios é de baixa renda. Algumas medidas no sentido de organizar as feiras municipais estão sendo realizadas, mas ainda com caráter muito tímido. Um exemplo que demonstra a falta de organização desse setor é o fato de que os comerciantes dos

municípios menores precisam adquirir os produtos alimentícios em Cuiabá para revender nas cidades, o que eleva substancialmente o custo dos mesmos.

Cabe destacar que o comércio interno no território, apesar de limitado, é importante para a circulação de recursos dentro dos municípios. A atual desarticulação interna traz prejuízos diretos aos produtores. Foram citados, por exemplo, a venda dos produtos da agricultura familiar, oriundos dos municípios da Baixada Cuiabana, para Cuiabá e Várzea Grande, que depois são repassados novamente aos municípios, a um custo muito superior, o que demonstra incoerência dentro do subsistema.

A figura 3 busca ilustrar a forma como estão estruturados, no Território da Baixada Cuiabana, os subsistemas de produção, transformação e comercialização.

Figura 4.2 - Diagrama de análise sistêmica do território da Baixada Cuiabana (MT).



Fonte: Diagnóstico Propositivo de Dinamização Econômica dos Territórios Rurais

## **4.2 - Atuação da SDT nos territórios pesquisados**

### **4.2.1 - Aplicação dos critérios de seleção utilizados pela SDT na definição dos territórios rurais (estabelecimento de prioridades)**

O primeiro elemento de análise relacionado à atuação da SDT nos territórios pesquisados será referente à primeira etapa do fluxo operacional de atuação dessa secretaria, ou seja, estabelecimento de prioridades. Assim, será feita uma investigação empírica acerca da aplicação dos critérios de seleção utilizados pela SDT ao caso dos dois territórios pesquisados, ou seja: predominância de municípios que possam ser caracterizados como rurais; presença do público-alvo priorizado pelo MDA; atendimento do Pronaf Infra-estrutura; pobreza rural/IDH; densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional<sup>42</sup>.

Por conter uma série de especificidades, esse item tratará de forma separada de cada um dos territórios pesquisados, de forma a tornar a leitura mais didática.

#### **A – Território rural da Grande Durados**

Como colocado no capítulo anterior, a SDT não considera a caracterização de “rural” utilizada pelo IBGE. Ao invés disso, parte da argumentação desenvolvida por José Eli da Veiga caracteriza como sendo rurais os municípios com densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup> e população total até 50.000 habitantes; microrregiões geográficas, aquelas com densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup> e população média, por município componente da microrregião, de 50.000 habitantes<sup>43</sup>. Dessa forma, se for feito o redesenho da parte rural que caracteriza o Território por ora analisado, a

---

<sup>42</sup> Cabe frisar que os quatro últimos critérios citados são considerados complementares, podendo sofrer alteração de acordo com a realidade de cada estado.

<sup>43</sup> Sempre que uma microrregião atinge índices que a categorizam como “rural”, nessa categoria se incluem todos os municípios que compõem a microrregião considerada.

estatística acerca do rural, divulgada pelo IBGE e apresentada no subitem acima, modifica-se substancialmente. A Tabela 7 ilustra essa alteração.

**TABELA 7 – A PORÇÃO “RURAL” DO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DA SDT**

<b>Município</b>	<b>População Residente (Nº de Habitantes)</b>	<b>Área (KM<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade Demográfica (Hab/Km<sup>2</sup>)</b>
Caarapó	20.706	2089,70	9,91
Deodópolis	11.350	831,30	13,65
Douradina	3.592	280,70	12,80
Dourados	164.949	4086,40	40,37
Fátima do Sul	19.111	315,20	60,63
Glória de Dourados	10.035	491,70	20,41
Itaporã	17.045	1322,00	12,89
Jateí	4.054	1928,00	2,10
Juti	4.981	1584,60	3,14
Rio Brilhante	22.640	3987,50	5,68
Vicentina	5.779	310,20	18,63
<b>TOTAL</b>	<b>284.242</b>	<b>17.227,30</b>	<b>16,50</b>

Fonte: CENSO 2000

Segundo essa caracterização utilizada pela SDT e, de acordo com os dados do Censo Demográfico (2000), todos os municípios do Território da Grande Dourados poderiam ser caracterizados como “rurais” no que se refere à densidade demográfica, uma vez que em todos eles esse indicador é inferior a 80 Hab/Km<sup>2</sup>, e somente o município de Dourados ficaria fora dessa caracterização quando se observa o indicador “população Residente”, uma vez que é o único que possui mais do que 50.000 habitantes.

Dessa forma, se for feito o cálculo médio dos indicadores municipais, pode-se afirmar que, segundo essa forma de caracterizar o “rural”, a microrregião da Grande Dourados pode ser definida como essencialmente rural, uma vez que possui densidade demográfica média de 16,48 hab/Km<sup>2</sup> e população média/município de aproximadamente 26.000 habitantes.

Assim, mesmo que a população do município de Dourados seja considerada como urbana – pois, embora tenha densidade demográfica inferior a 80 hab/Km<sup>2</sup>,

possui mais que 50.000 habitantes – não se chegaria ao total de população urbana considerado pelo IBGE (83%), mas sim a um percentual substancialmente inferior (58%).

No entanto, se for feito um comparativo da participação de cada atividade econômica na formação do PIB (Produto Interno Bruto) do Território, perceber-se-á que a agropecuária, que se configura como uma atividade tipicamente rural, não corresponde ao setor econômico mais dinâmico, ao menos não no que se refere ao valor adicionado por essa atividade ao PIB total (pouco mais de 31%). A tabela abaixo traz esse comparativo:

**TABELA 8 – VALOR ADICIONADO AO PIB POR SETOR DE ATIVIDADE EM 2003**

<b>Setor de Atividade Econômica</b>	<b>Total Adicionado Por Atividade (R\$ mil)</b>	<b>Participação de cada Atividade (%)</b>
Agropecuária	843.960.023	31,37%
Indústria	551.242.922	20,49%
Setor de Serviços	1.000.869.073	37,21%
Administração pública	293.885.490	10,93%
<b>TOTAL</b>	<b>2.689.957.508</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: [WWW.msemnumeros.com.br](http://WWW.msemnumeros.com.br) citando IBGE (2003)

Ou seja, as estatísticas apontam que o setor de serviços é o setor que mais adiciona valor ao PIB do território e a agropecuária fica com a segunda posição nesse ranking. Se esta mesma informação for desagregada para cada município, chegar-se-á à constatação de que dos dez municípios que se configuraram como essencialmente rurais, segundo a classificação da SDT, sete tem a agropecuária como a atividade que mais adiciona valor ao PIB municipal. Os outros quatro municípios, incluindo Dourados são, portanto, os que puxam a média do território para o setor de serviços.

Uma outra constatação interessante que se faz a partir dessas informações refere-se ao PIB Per Capta, que mede a renda média por habitante de acordo com o PIB total de cada município. Segundo os dados disponibilizados pelo IBGE (2003), o PIB Per Capita é maior em quase todos os municípios onde a agropecuária aparece como a atividade predominante, ficando quase sempre acima da média do território que é de R\$9.425,81/habitante.

Esse fato pode encontrar explicação na imensa disparidade que envolve a questão fundiária em todo o Território da Grande Dourados. Com relação à distribuição dos estabelecimentos rurais no território, têm-se duas formas de olhar os dados disponíveis: uma quanto ao número de propriedades distribuídas em faixas de tamanho e outra usando os dados referentes à área ocupada por essas propriedades.

A tabela a seguir mostra a distribuição das propriedades nos municípios do território, agrupadas em duas faixas de tamanho.

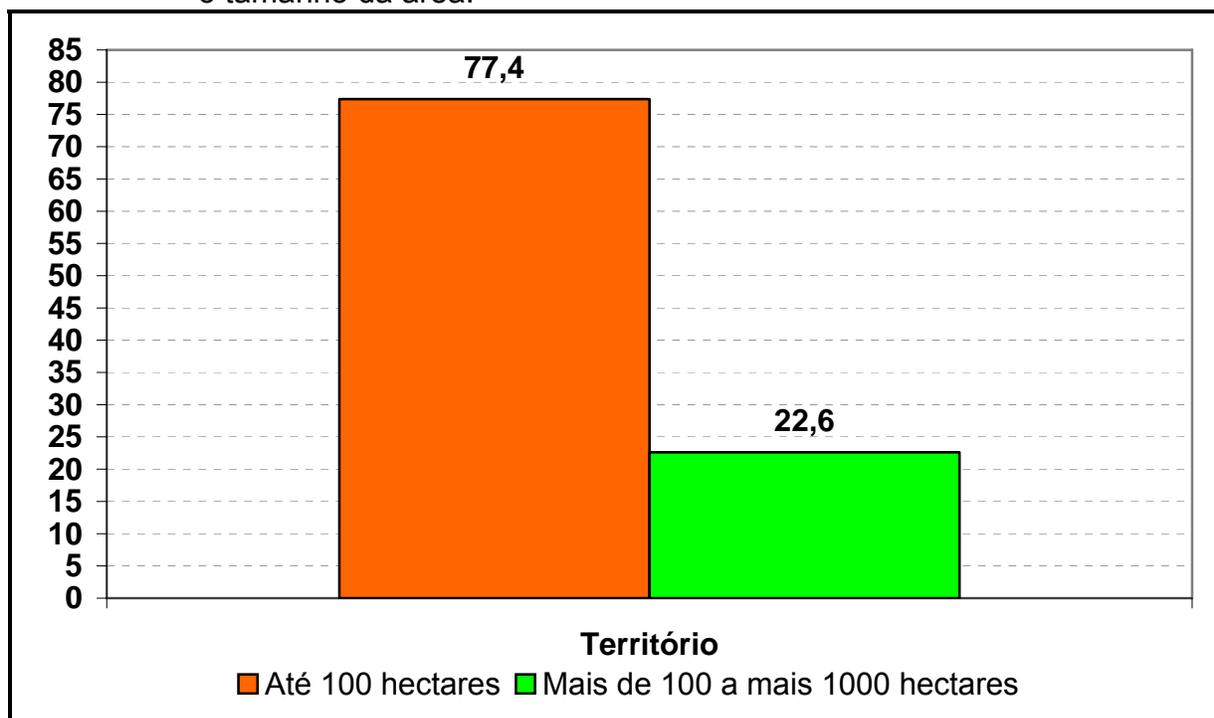
**TABELA 9 – TAMANHO DAS PROPRIEDADES NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS**

Municípios	Estabelecimentos				
	Até 100 hectares		Mais de 100 hectares		Total de Estabelecimentos
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
Caarapó	742	72%	283	28%	1025
Deodápolis	703	82%	152	18%	855
Douradina	426	88%	56	12%	482
Dourados	1.647	75%	556	25%	2203
Fátima do Sul	752	95%	39	5%	791
Glória de Dourados	707	88%	96	12%	803
Itaporã	740	78%	207	22%	947
Jateí	287	63%	172	37%	459
Juti	61	39%	95	61%	156
Rio Brilhante	134	28%	340	72%	474
Vicentina	806	94%	53	6%	859
<b>Total</b>	<b>7.005</b>		<b>2.049</b>		<b>9.054</b>

Fonte: Censo agropecuário 1996

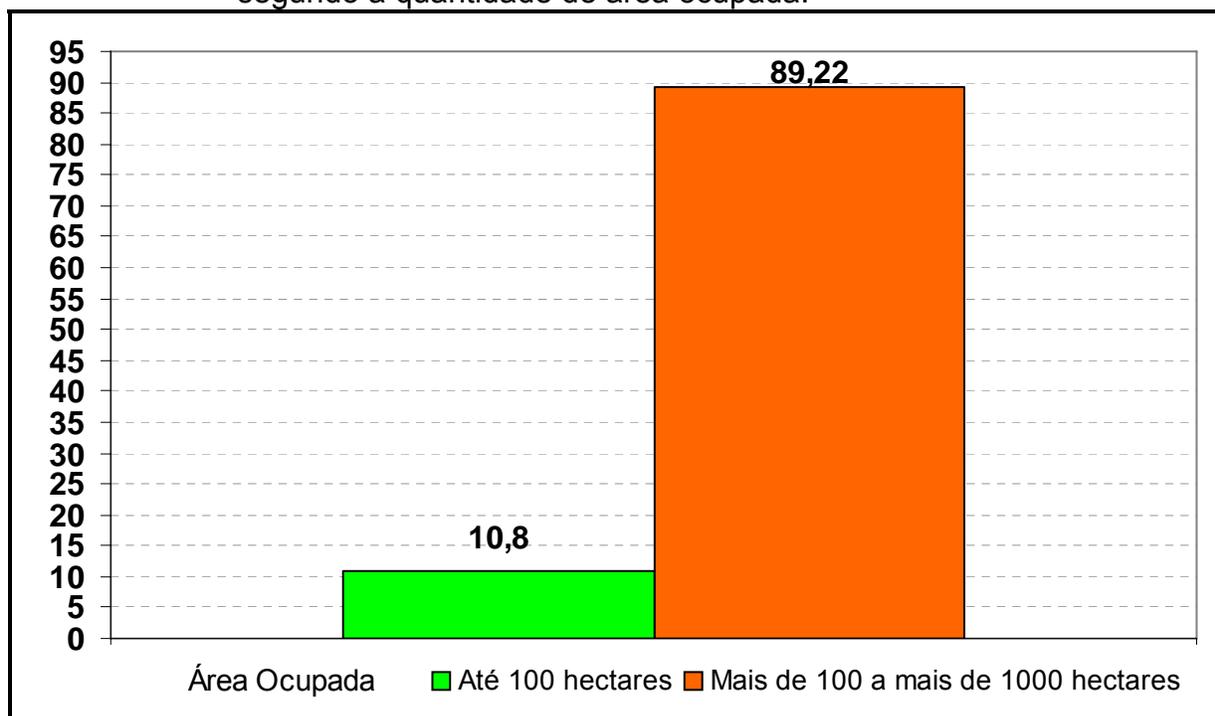
Embora os dados apresentados sejam do Censo Agropecuário (1996) e, portanto, relativamente antigos, servem para ilustrar uma situação que não se alterou substancialmente nos últimos anos, ao menos não em termos relativos. O gráfico a seguir mostra essa mesma distribuição da quantidade de propriedades por faixa, onde 77,4% das propriedades do território têm até 100 hectares e 22,6% das propriedades têm mais de 100 ha.

**Gráfico 4.1** – Distribuição das propriedades do território da grande dourados, segundo o tamanho da área.



Fonte: Censo Agropecuário 1996

**Gráfico 4.2** – Distribuição das Propriedades do Território da Grande Dourados, segundo a quantidade de área ocupada.



Fonte: Censo Agropecuário 1996

Uma outra forma de se olhar os dados referentes às propriedades do território é com relação à área ocupada. O gráfico 3 mostra os dados sob este ponto de vista e ajuda a compreender a situação de extrema desigualdade que se identifica entre a força da agricultura patronal, historicamente predominante nesse território, e a do pequeno agricultor familiar.

Esses dois gráficos, analisados de forma conjunta, mostram que há uma grande concentração de terras em um pequeno número de propriedades dentro do território. A maioria das propriedades rurais, 77,4%, tem menos de 100 ha e ocupam somente 10,8% da área total. Enquanto pouco mais de 22% das propriedades rurais existentes ocupam quase 90% da área total do território, os municípios de Rio Brilhante, Dourados e Caarapó têm o maior número de propriedades com uma área superior a 1000 ha.

No território existem 6.011 estabelecimentos rurais que são qualificados como de agricultura familiar, sendo que a maioria deles pertence a produtores familiares tradicionais no território. Há, ainda, 14 assentamentos do INCRA onde vivem 1.194 famílias distribuídas em sete municípios. Esses assentamentos representam 12% do total de assentamentos no estado e o número de famílias assentadas corresponde a 6% do total de famílias assentadas no mesmo<sup>44</sup>.

Partindo dessa informação, mais um dos critérios utilizados pela SDT, para a seleção dos territórios rurais prioritários, foi devidamente condizente com a realidade do Território da Grande Dourados, ou seja, nessa microrregião se concentra uma quantidade significativa do público-alvo priorizado pelo MDA<sup>45</sup>.

O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também faz parte do rol de critérios estabelecidos pela SDT para a seleção dos territórios rurais prioritários. Calculado a

---

<sup>44</sup> Diagnóstico propositivo de dinamização econômica do Território Rural da Grande Dourados (2005)

<sup>45</sup> Além da presença marcante de agricultores familiares, o Território da Grande Dourados concentra ainda Comunidades Indígenas e Quilombolas, as quais também fazem parte do público – alvo prioritário do MDA. De acordo com dados da FUNAI, habitam no território da Grande Dourados 15.631 índios, 35,37% da população indígena do estado estimada em 32.519. Eles estão divididos em nove aldeias localizadas nas cidades de Dourados, Caarapó, Juti e Douradina, ocupando uma área total de 21.274 hectares, equivalente a 3,44% dos 617.593 mil hectares de terras ocupadas pelos indígenas de Mato Grosso do Sul. Formam essa população as etnias Guarani, Kaiuá e Terena.

Com relação às comunidades quilombolas, recentemente, o estado do MS começou a mapear onde estão, quantas são e como vivem essas famílias. Segundo dados disponibilizados pelo INCRA, já foram cadastradas 6 famílias remanescentes de quilombos no Território da Grande Dourados, todas vivendo atualmente no município de Dourados (Comunidade Picadinha).

partir da avaliação quantitativa de três variáveis (educação, longevidade e renda), esse indicador é um instrumento importante na investigação da situação econômica e social que caracteriza um município, estado, região ou país, uma vez que agrega, em um único índice, elementos fundamentais para essa compreensão.

A Tabela abaixo mostra o valor agregado do IDH para cada município do território da Grande Dourados, bem como as suas desagregações para cada uma das variáveis que o constituem. É importante lembrar que quanto mais próximo de 1 (um) melhor é a situação das variáveis analisadas.

**TABELA 10- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) PARA O TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS**

Município	IDH-M	IDH-M por componente		
		Longevidade	Educação	Renda
Dourados	0,788	0,758	0,878	0,729
Fátima do Sul	0,751	0,719	0,863	0,671
Rio Brilhante	0,747	0,719	0,840	0,683
Glória de Drdos	0,745	0,741	0,832	0,661
Deodópolis	0,739	0,767	0,813	0,638
Vicentina	0,727	0,719	0,810	0,652
Caarapó	0,715	0,719	0,798	0,629
Jateí	0,715	0,708	0,816	0,620
Douradina	0,713	0,675	0,818	0,647
Itaporã	0,711	0,678	0,809	0,647
Juti	0,710	0,767	0,751	0,611
<b>Território</b>	<b>0,735</b>	<b>0,741</b>	<b>0,854</b>	<b>0,696</b>
<b>Estado</b>	<b>0,778</b>	<b>0,751</b>	<b>0,864</b>	<b>0,718</b>
<b>País</b>	<b>0,761</b>	<b>0,727</b>	<b>0,826</b>	<b>0,723</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>0,814</b>	<b>0,785</b>	<b>0,904</b>	<b>0,754</b>

Fonte: IBGE (2000)

Como pode ser observado na tabela acima, tanto o IDH agregado, para o território da Grande Dourados, quanto o de seus municípios de forma individualizada acompanham muito de perto a realidade do Estado do MS e não deixam muito a desejar com relação ao mesmo índice para o Estado de Santa Catarina, que é um dos melhores do país. Assim, como, em quase todos os demais municípios do Estado do MS, as variáveis 'educação' e 'longevidade' são as que seguram o bom desempenho do Índice geral e a variável 'renda' é a que apresenta o pior desempenho.

Com relação à educação, na população com 15 anos ou mais, o número de analfabetos na maioria dos municípios do território apresenta pouca variação e fica na

faixa dos 20%, destacando-se dois municípios, Dourados e Rio Brilhante, onde a taxa de analfabetos é próxima da média estadual que é de 11,2%. Quando considerados os dados de todos os municípios em conjunto, a média do território também fica bem próxima dessa média estadual. Na população de 7 a 14 anos, têm-se elevados índices de alunos matriculados nas escolas, ficando a taxa do território acima da média estadual.

Um outro indicador, que pode ser utilizado para dimensionar a situação sócio econômica no território, é aquele que indica os domicílios em situação de pobreza<sup>46</sup>, conforme explicitado na tabela abaixo. Como poderá se observar, o Território da Grande Dourados concentra cerca de 13,7% da população total do estado do MS e 19,4% do total de domicílios em situação de pobreza. Como poderá se observar, os percentuais em cada município são relativamente altos, ficando próximo dos 40% na maioria dos casos. Esse percentual também é mais significativo quando comparados o total do Território e o total do estado<sup>47</sup>.

**TABELA 11 - DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE POBREZA NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS**

Municípios	Total de Domicílios	Domicílios Pobres	
		Quantidade	(*%)
Caarapó	5.619	1.933	34,4
Deodápolis	3.214	1.273	39,6
Douradina	1.296	452	34,9
Dourados	46.072	13.176	28,6
Fática do Sul	5.693	1.941	34,1
Glória de Dourados	2.996	986	32,9
Itaporã	4.681	1.432	30,6
Jateí	1.147	384	33,5
Juti	1.415	564	39,9
Rio Brilhante	6.171	1.635	26,5
Vicentina	1.711	701	41,0
<b>Território</b>	<b>80.015</b>	<b>24.477</b>	<b>30,6</b>
<b>Estado</b>	<b>577.362</b>	<b>125.865</b>	<b>21,8</b>
<b>Participação do território no total do Estado (%)</b>	<b>13,9</b>	<b>19,4</b>	

Fonte: IBGE (2000)

<sup>46</sup> Os domicílios em situação de pobreza são aqueles com saneamento inadequado, cujos responsáveis têm renda de até um salário mínimo por mês e freqüentaram escola por menos de quatro anos.

<sup>47</sup> Fonte: IBGE (2000)

Com relação à aprovação de projetos por meio do PRONAF Infra-estrutura<sup>48</sup>, item que também se constitui como um critério de seleção da SDT, cabe salientar que todos os municípios componentes do Território Grande Dourados já haviam recebido, em anos anteriores, recursos oriundos desse programa.

Com relação aos critérios de seleção complementares, ou seja: densidade e atividade de capital social, convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, de projetos e de planos de desenvolvimento de caráter regional, pode-se dizer que existe uma dificuldade maior de mensurá-los quantitativamente. No entanto, a partir das entrevistas aplicadas junto aos atores locais e de um conhecimento preliminar da realidade dessa região, podem ser tecidas algumas considerações.

Por abrigar a segunda maior cidade do estado do MS, ou seja, Dourados, a região estabelecida como Território da Grande Dourados pode ser configurada como uma área de convergência dos interesses dos governos estadual, federal e da iniciativa privada. Uma vez que propostas de atuação, oriundas dessas e de outras instâncias de decisão interessadas em intervir no Estado do MS, sempre (ou ao menos na maioria das vezes) vêm nessa região, uma área de atuação prioritária.

Assim, antes de se iniciar as atividades relacionadas à proposta de desenvolvimento territorial sugerida pela SDT, muitos outros programas e projetos já vinham sendo implantados na microrregião geográfica, que veio a se consolidar como território rural da Grande Dourados. Podem ser citados nessa perspectiva: MS2020<sup>49</sup>; Programa Tupã<sup>50</sup>; Programa MS Solidário<sup>51</sup>; Programa DELIS<sup>52</sup> entre outros.

---

<sup>48</sup> Mais adiante se falará de forma mais detida sobre o PRONAF Infra – estrutura.

<sup>49</sup> Cenários e Estratégias de Longo Prazo para Mato Grosso do Sul – MS 2020 foi um estudo iniciado em 2000 e coordenado pelo Governo do estado de Mato Grosso do Sul. Envolveu representantes de instituições públicas e privadas e organizações não-governamentais das mais variadas áreas para construir, coletivamente, os cenários desejados para o Mato Grosso do Sul no ano de 2020, considerando variáveis econômicas, sociais, cenários internacionais e tendências de mercados. A metodologia utilizada para essa construção foi a de estudos prospectivos. O resultado foi a definição de quatro cenários com suas respectivas cenas de curto, médio e longo prazo. São eles: Desenvolvimento e integração, Desenvolvimento com inclusão social, crescimento excludente, instabilidade e crise. Esse programa acabou levando a uma regionalização do estado do MS, o qual foi subdividido em 08 microrregiões geográficas, sendo que uma delas, a região da Grande Dourados, com exceção de dois

Não é objetivo dessa pesquisa avaliar os resultados alcançados através da implantação dessas ações, nem tão pouco esmiuçar a forma como cada um deles foi conduzido. Os mesmos só foram aqui citados para lembrar ao leitor que as ações propostas pela SDT não são pioneiras, na escolha desse recorte geográfico, para intervir e buscar a promoção do desenvolvimento.

## B – Território Rural da Baixada Cuiabana

Assim como no Território da Grande Dourados, se for feita uma releitura da composição rural do território da Baixada Cuiabana, a partir da metodologia trabalhada pela SDT, obter-se-á uma estatística um tanto diferente daquela divulgada pelo IBGE. A tabela abaixo ajuda nessa releitura.

**TABELA 12 - A PORÇÃO “RURAL” DO TERRITÓRIO BAIXADA CUIABANA, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DA SDT.**

Municípios	Área ( Km <sup>2</sup> )	População Residente Total (hab)	Densidade Demográfica (Hab/Km <sup>2</sup> )
Acorizal	841,2	8.335	9,91
Barão do Melgaço	11.182,8	7.682	0,69
Chapada dos Guimarães	6.206,6	15.755	2,54
Cuiabá	3.538,2	483.346	136,61
Jangada	1.021,9	7.134	6,98
Nobres	3.859,5	14.983	3,88
Nossa Senhora do Livramento	5.192,5	12139	2,34
Nova Brasilândia	3.266,2	5.786	1,77
Planalto da Serra	2.454,1	2.881	1,17
Poconé	17.260,9	30.773	1,78
Rosário Oeste	8.802,0	18.755	2,13

municípios (Maracajú e Nova Alvorada do Sul), coincide com o território rural da Grande Dourados trabalhado pela SDT.

<sup>50</sup> Programa proposto pelo Governo do Estado do MS visando ao atendimento das comunidades indígenas e tendo como objetivo central promover o desenvolvimento socioeconômico, respeitando e valorizando as características, a sustentabilidade e a autonomia de cada cultura.

<sup>51</sup> Programa implantado pelo Governo estadual com apoio do Governo federal e que visa a contribuir com o desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, através da priorização de ações dentro de três eixos estratégicos: fomento à produção, apoio institucional e fomento à agregação de valor.

<sup>52</sup> O Programa Sebrae Desenvolvimento Local - PSDL é um produto do Sebrae/MS que nasceu a partir de experiências como o Programa de Emprego e Renda – Proder, implantado em vários municípios do Mato Grosso do Sul e do Brasil, desde 1997. Visa a contribuir com o processo de desenvolvimento, através do enfoque local.

Santo Antonio do Leverger	12.260,0	15.435	1,26
Várzea Grande	938,0	219.293	233,79
<b>a) Total do Território</b>	<b>76.824</b>	<b>842.297</b>	<b>10,96</b>

Fonte: IBGE (2000)

A partir dos dados da tabela, pode-se perceber que, mais uma vez, os municípios de Cuiabá e Várzea Grande são os únicos que destoam da estatística média do território. De acordo com a caracterização de rural utilizada pela SDT, esses dois municípios seriam os únicos que poderiam ser classificados como urbanos, pois possuem mais que 50 mil habitantes e densidade demográfica maior que 80 habitantes/KM<sup>2</sup> (média de 183 hab/KM<sup>2</sup>). Há de se considerar que se trata da capital do estado (Cuiabá) e de uma cidade vizinha que demonstrou crescimento paralelo ao da capital (Várzea Grande), por isso tamanha disparidade.

Assim, se for considerada a média populacional do território (64.445 hab/município) e sua densidade demográfica média (10,9 hab/km<sup>2</sup>) poderá se constatar que o território da Baixada Cuiabana pode ser classificado como um território rural, segundo a caracterização utilizada pela SDT.

**TABELA 13 – PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS ATÉ 100 HECTARES E COM MAIS DE 100 HECTARES NO TERRITÓRIO DA BAIXADA CUIABANA E ÁREA OCUPADA**

Municípios	Até 100 hectares		Mais de 100	
	% do Número total de Estabelecimentos	% da Área Total	% do Número total de Estabelecimentos	(%) da Área Total
Acorizal	76,79	9,76	23,21	90,24
Barão do Melgaço	73,53	1,1	26,47	98,9
Chapada dos Guimarães	38,66	2,71	61,34	97,29
Cuiabá	73,35	7,13	26,65	92,87
Jangada	88,55	10,23	11,45	89,77
Nobres	76,27	12,43	23,73	87,57
Nossa Senhora do Livramento	56,59	4,94	43,41	95,06
Nova Brasilândia	48,09	2,61	51,91	97,39
Planalto da Serra	30,77	1,65	69,23	98,35
Poconé	36,83	0,88	63,17	99,12
Rosário Oeste	64,18	4,07	35,82	95,93
Santo Antônio do Leverger	53,32	0,77	46,68	99,23
Várzea Grande	84,29	5,16	15,71	94,84
<b>Média do Território</b>	<b>62,15</b>	<b>2,87</b>	<b>37,85</b>	<b>97,13</b>

Fonte: Censo Agropecuário (1996)

Um outro item no Território da Baixada Cuiabana que apresenta estatística semelhante ao da Grande Dourados refere-se ao nível de concentração da área em um número reduzido de propriedades. Nos dois casos, a presença da agricultura e a da pecuária em larga escala constituem um fator que não pode ser ignorado na análise dessas localidades, pois acaba interferindo de forma direta no cotidiano da agricultura familiar. A tabela abaixo traz os dados que ilustram essa concentração. Visualizar tabela 13.

Conforme apresentado na Tabela 13, mesmo que os estabelecimentos com até 100 hectares representem mais de 60% do número total, eles ocupam pouco mais de 2% da área do território. Por outro lado, os estabelecimentos com mais de 100 hectares são cerca de 37% do total e ocupam mais de 97% da área do território.

Com relação ao Valor Bruto da Produção, observa-se que o mesmo também está concentrado nas grandes propriedades: mais de 45% do VBP dos municípios está localizado nas propriedades acima de 1.000 hectares.

**TABELA 14 – TOTAL DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES NO TERRITÓRIO DA BAIXADA CUIABANA**

Municípios	Estabelecimentos familiares	Outros tipos	total
Acorizal	446	196	642
Barão do Melgaço	479	84	563
Chapada dos Guimarães	343	283	626
Cuiabá	284	354	638
Jangada	566	63	629
Nobres	745	119	864
Nossa Senhora do Livramento	753	431	1184
Nova Brasilândia	204	110	314
Planalto da Serra	190	96	286
Poconé	309	340	649
Rosário Oeste	692	246	938
Santo Antonio do Leverger	270	177	447
Várzea Grande	43	27	70
<b>TOTAL DO TERRITÓRIO</b>	<b>5324</b>	<b>2526</b>	<b>7850</b>
<b>% do Território</b>	<b>67,8%</b>	<b>32,2%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Censo Agropecuário (1996)

Somente um município, Várzea Grande, possui a maior parte do VBP proveniente das propriedades com até 50 hectares. Trata-se, também, do município

que apresenta maior porcentagem de propriedades com até 50 hectares. No entanto, esse município é também o que possui a menor quantidade de estabelecimentos rurais dentro do território, conforme aponta a Tabela 14.

Comparando esses dados com as informações do Estado do Mato Grosso, observa-se uma grande diferença. Dentro do estado, enquanto as propriedades com até 100 hectares representam cerca de 18% do VBP total, no território representam somente 2,80%. Já as propriedades com mais de 500 hectares representam 58,4% do VBP no Estado e, praticamente, 90% no território. Dessa forma, além da concentração de terras, observa-se que as pequenas propriedades também não geram riquezas na mesma proporção que as grandes propriedades.

Existem ainda no território da Baixada Cuiabana cerca de 8.500 famílias assentadas pela reforma agrária (incluindo projetos administrados pelo INCRA, INTERMAT e projetos Casulos). Essas famílias estão presentes em 104 projetos de assentamentos. Esse número representa pouco mais de 22% do total de PAs do estado do MT e 11% do total de famílias assentadas.

**TABELA 15 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO TERRITÓRIO DA BAIXADA CUIABANA – IDH.**

Município	IDH-M	IDH-M por componente		
		Longevidade	Educação	Renda
Acorizal	0,695	0,744	0,763	0,578
Barão do Melgaço	0,672	0,677	0,772	0,567
Chapada dos Guimarães	0,711	0,697	0,787	0,648
Cuiabá	0,821	0,734	0,938	0,790
Jangada	0,680	0,711	0,752	0,576
Nobres	0,724	0,714	0,830	0,627
Nossa Senhora do Livramento	0,655	0,736	0,656	0,573
Nova Brasilândia	0,710	0,766	0,754	0,609
Planalto da Serra	0,738	0,766	0,812	0,635
Poconé	0,679	0,649	0,800	0,588
Rosário Oeste	0,715	0,744	0,797	0,603
Santo Antonio do Leverger	0,716	0,748	0,777	0,624
Várzea Grande	0,790	0,773	0,903	0,692
<b>IDH Médio do Território</b>	<b>0,793</b>	<b>0,740</b>	<b>0,888</b>	<b>0,734</b>
<b>IDH médio do Território sem Cuiabá e Várzea Grande</b>	<b>0,697</b>	<b>0,709</b>	<b>0,688</b>	<b>0,603</b>
<b>Estado</b>	<b>0,773</b>	<b>0,740</b>	<b>0,860</b>	<b>0,718</b>
<b>País</b>	<b>0,766</b>	<b>0,727</b>	<b>0,849</b>	<b>0,723</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>0,822</b>	<b>0,811</b>	<b>0,906</b>	<b>0,750</b>

Fonte: IBGE (2000)

Os municípios com maior concentração dessas comunidades são: Rosário Oeste, Nobres, Nossa Senhora do Livramento e Poconé, que juntos reúnem quase 50% do total de famílias assentadas no território.

Agregando-se essa informação aos dados da tabela 14, pode-se considerar, então, que o segundo critério de seleção, utilizado pela SDT na seleção dos territórios rurais, aplica-se à realidade da Baixada Cuiabana, uma vez que além da concentração de famílias assentadas, do total de estabelecimentos rurais existentes nessa localidade cerca de 67,8% são familiares e constituem, portanto, o público-alvo prioritário do MDA<sup>53</sup>.

Com relação aos índices que ajudam a identificar situações de pobreza rural, a tabela 15 traz o IDH para o território da Baixada Cuiabana, bem como de cada um dos municípios que o compõem.

**TABELA 16 – DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE POBREZA NO TERRITÓRIO DA BAIXADA CUIABANA**

Municípios	Domicílios	Domicílios Pobres	
	Totais	Q	%
Acorizal	1.459	509	34,9
Barão do Melgaço	1.851	823	44,5
Chapada dos Guimarães	4.110	1.126	27,4
Cuiabá	129.078	7.099	5,5
Jangada	1.659	695	41,9
Nobres	3.697	932	25,2
Nossa Senhora do Livramento	3.136	1.464	46,7
Nova Brasilândia	1.497	530	35,4
Planalto da Serra	796	208	26,1
Poconé	7.497	2.167	28,9
Rosário Oeste	4.595	1.608	35,0
Santo Antonio do Leverger	4.020	1.335	33,2
Várzea Grande	55.887	6.762	12,1
<b>Total do Território s/ Cuiabá e V. Grande</b>	<b>34.317</b>	<b>13.861</b>	<b>40,3</b>
<b>a) Território</b>	<b>219.282</b>	<b>25.258</b>	<b>11,5</b>
<b>b) Estado</b>	<b>669.676</b>	<b>123.220</b>	<b>18,40</b>
<b>c) % de a/b</b>	<b>32,7</b>	<b>20,5</b>	

Fonte: IBGE (2000)

<sup>53</sup> Além disso, segundo a SEDER do Estado do MT, o Território da Baixada Cuiabana concentra a maior parte dos remanescentes de quilombos existentes no Estado do MT (cerca de 47 comunidades), além de 04 aldeias indígenas onde vivem 739 pessoas.

Mais uma vez a estatística se altera substancialmente, quando se considera a média do IDH no território da Baixada, sem incluir Cuiabá e Várzea Grande. A diferença chega perto de um décimo, percentual que na mensuração do IDH é significativo. Assim, para se analisar a real situação dos indicadores de escolaridade, de longevidade e de renda nesse território, é importante que se observem as estatísticas de forma separada.

Quanto ao percentual de domicílios pobres no território, a estatística apresenta um dado bastante crítico, uma vez que a média do território, desconsiderando Cuiabá e Várzea Grande, é de mais de 40%. O percentual de analfabetos existentes no território é de 9,4%, menor do que a média estadual que está em 12,3%. No entanto, se não forem considerados os percentuais relativos a Cuiabá e a Várzea Grande, esse número ultrapassaria o dobro, chegando a 23,2%. (IBGE, 2000).

Com relação ao acesso aos recursos do PRONAF Infra-estrutura pelos municípios do Território da Baixada Cuiabano, o que se observa é que nem todos os municípios costumavam se beneficiar desse programa até o ano de 2003. Os motivos vão desde a não disponibilização de recursos por parte do governo federal para alguns municípios muito pequenos (como Acorizal, por exemplo) até problemas relativos ao não-cumprimento das normas técnicas estabelecidas para a seleção e aprovação dos projetos e, sobretudo, problemas de inadimplência das prefeituras municipais.

Por abrigar a capital do estado do MT, ou seja, Cuiabá, a região estabelecida como Território da Baixada Cuiabana também pode ser configurada como uma área de convergência dos interesses dos governos estadual, federal e da iniciativa privada. Uma vez que propostas de atuação oriundas dessas e de outras instâncias de decisão interessadas em intervir no Estado do MT sempre (ou ao menos na maioria das vezes) tem nessa região uma área de atuação prioritária.

Assim, também no caso da Baixada Cuiabana, existem outros programas e projetos que utilizam, em linhas gerais, o mesmo recorte adotado pela SDT. Podem ser citados aqui: o Programa DELIS do SEBRAE; o Programa CONSADS do MDS<sup>54</sup>;

---

<sup>54</sup> Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) constitui-se com um consórcio que engloba os 10 municípios da Baixada Cuiabana. Seu foco de ação está no desenvolvimento de agroindústrias e agregação de valor aos produtos da agricultura familiar, além de trabalhar no sentido de fortalecer a comercialização dos produtos desse setor. Os únicos municípios que não são contemplados são: Nobres; Nova Brasilândia e Planalto da Serra.

## 4.2.2 - Outras formas de atuação da SDT nos territórios pesquisados

Para tratar das demais etapas do fluxo operacional de atuação da SDT nos territórios, ou seja, das etapas de mobilização, organização e planejamento, Implementação e desengajamento, far-se-á um paralelo entre os dois territórios pesquisados ao invés de tratá-los de forma separada como foi feito nos itens acima. Isso porque, mesmo com características diferentes, o estágio de intervenção de ambos encontra-se em situação semelhante.

Nos dois casos pesquisados, a primeira etapa do trabalho de ação da SDT já foi plenamente cumprida, ou seja, o estabelecimento de prioridades para a seleção, a discussão e a homologação dessas localidades nos CEDRS e no CNDRS já foram feitas e os critérios priorizados pela SDT foram relativamente cumpridos, como discutido no item 4.2.1<sup>55</sup>.

Ambos os territórios encontram-se atualmente na segunda etapa do fluxo operacional da SDT, o que significa dizer que estão passando atualmente pelos processos de mobilização, organização e planejamento. A forma de implementação dessa etapa se dá, basicamente, por meio da realização de oficinas territoriais, encontros estaduais e outras atividades que envolvem os colegiados territoriais e a figura de consultores contratados pela SDT para apoiar a operacionalização de suas ações.

O objetivo central dessa etapa é o de construir, de forma coletiva, as bases para um processo continuado de desenvolvimento rural com foco na abordagem territorial. Assim, através dessas atividades são discutidos os conceitos mais relevantes e construídos os diagnósticos preliminares para a mensuração das potencialidades e fragilidades de cada território, bem como para a definição dos eixos estratégicos para o seu desenvolvimento.

---

<sup>55</sup> É importante frisar que nem o Estado do MT nem o Estado do MS foram contemplados com somente um território cada. Na verdade, até o ano de 2005, os dois estados negociaram e homologaram três territórios (como pode ser visto no mapa territorial do centro - Oeste trazido no anexo 1). No MT os territórios priorizados, além da Baixada Cuiabana, foram o Portal da Amazônia e o Baixo Araguaia. No MS, têm-se, além da Grande Dourados, o Território rural do Cone Sul e o Da Reforma.

Os dois territórios pesquisados superaram essa fase do trabalho ainda no ano de 2004. Segundo os relatórios originados nas oficinas territoriais e disponibilizados pela SDT, o Território da Baixada Cuiabana elegeu como eixos estratégicos de desenvolvimento a comercialização, a educação formal e informal, a regularização fundiária e o estímulo à criação e à utilização de novas tecnologias de produção. E o Território da Grande Dourados escolheu priorizar a capacitação e a comercialização.

O principal produto dessa etapa consiste na construção e concretização do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, entendido como:

(...) um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável dos territórios, resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e do Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo <sup>56</sup>.

Para se chegar a esse produto, a metodologia utilizada também é a de realização de oficinas que envolvem os colegiados territoriais na discussão acerca do que se espera desse Plano e, principalmente, dos mecanismos de concretização e gestão do mesmo. Os dois territórios pesquisados neste estudo estão concluindo nos próximos meses, segundos a SDT, a fase de discussão e elaboração de seus PTDRS.

Associados a esse documento, foi elaborado no ano de 2005 o diagnóstico propositivo de dinamização econômica dos territórios rurais, documento que foi bastante citado no presente estudo, por trazer elementos importantes - e coletados recentemente - sobre a realidade dos dois territórios escolhidos para a investigação mais aprofundada. O objetivo de tal estudo foi o de elaborar, para todos os territórios brasileiros, uma primeira sistematização de informações secundárias e de percepções mais gerais, utilizando o recorte territorial definido pela SDT. Buscou-se ainda que tais estudos trouxessem algumas “proposições” que pudessem não só contribuir com os PTDRS, mas também ajudar a nortear o trabalho subsequente da secretaria.

Um outro produto importante que vem sendo desenvolvido dentro da mesma perspectiva do PTDRS é o que está se chamando de Plano SAFRA Territorial (PST). Trata-se de uma parceria entre a SDT e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), na tentativa de “Integrar as ações do PLANO SAFRA NACIONAL a iniciativas territoriais de

---

<sup>56</sup> Série Documentos de Apoio N°02 (MDA, p.2005)

desenvolvimento rural sustentável através da mobilização e articulação dos atores sociais locais, para o ordenamento e qualificação das demandas municipais<sup>57</sup>.

Tal produto está em fase de conclusão e deve contribuir a partir da Safra 2006/2007, visto que está sendo pensado com projeções de demanda qualificada e de necessidade de crédito e com outras políticas públicas, por um período de cinco anos. Nessa primeira fase de elaboração dos PST, foram selecionados 41 territórios em todo o Brasil para serem priorizados com essa ação, incluindo a Grande Dourados e a Baixada Cuiabana. A expectativa é de que, em 2007, todos os 105 territórios rurais já homologados possam ser contemplados (SDT).

Um dos elementos que a SDT tem usado, desde o ano de sua criação, como uma espécie de apoio para animar as discussões acerca do desenvolvimento territorial rural é o PRONAF Infra-estrutura, que constitui uma das linhas de atuação do Programa Nacional de Apoio ao Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Segundo o seu Manual Operacional, o PRONAF se constitui como um programa que visa ao fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro para promover o desenvolvimento rural sustentável, fortalecendo a capacidade produtiva da agricultora familiar, contribuindo com a geração de emprego e renda nas áreas rurais e com a melhoria da qualidade de vida dessas populações. É considerada, atualmente, a principal política pública federal para atendimento desse público-alvo.

Do ponto de vista operacional, o PRONAF apresenta atualmente quatro grandes linhas de atuação, a saber: financiamento da produção; financiamento de infra-estrutura e serviços municipais; capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e financiamento da pesquisa e extensão rural. Desde a sua criação, esse programa já sofreu uma série de ajustes relacionados desde aos critérios de seleção de beneficiários até a modificação nas taxas de juros referentes a cada linha de financiamento.

No entanto, a mudança que mais interessa ao tema desta pesquisa, refere-se à recente alteração do órgão gestor<sup>58</sup> de uma das linhas mais importantes do PRONAF,

---

<sup>57</sup> Documento norteador para a elaboração dos Planos SAFRA Territorial (SDT, 2005)

<sup>58</sup> Criada em 1999, em substituição da antiga Secretaria de Desenvolvimento Rural, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) passou a ser o guarda-chuva institucional das várias linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar brasileira.

que é justamente a linha do Programa, relacionada ao financiamento de infra-estrutura e serviços municipais (mais conhecido como PRONAF Infra – estrutura ou, ainda, PROINF, como passou a ser denominado em 2005), o qual passou, em 2003, a ser gerido pela SDT e acabou se tornando um importante instrumento na condução da proposta de Desenvolvimento Territorial rural sugerida por esta secretaria.

Tal alteração implicou mudança que, até hoje, quase três anos depois, ainda não foi plenamente absorvida, sobretudo, pelos governos municipais. Desde a sua criação, os recursos do PRONAF-Infra tinham sua destinação discutida de forma individualizada por cada um dos municípios, os quais acabavam muitas vezes revertendo esse benefício em prol de ações que nem sempre atendiam, de forma satisfatória, às demandas do público-alvo a que se destinava. A partir da incorporação da abordagem territorial aos critérios de aplicação dos recursos dessa linha do PRONAF, os projetos tiveram de passar a ser discutidos dentro dos colegiados territoriais e o montante disponível não deveria ser destinado mais a um ou outro município, mas sim ao conjunto do território.

No ano de 2003, foram investidos recursos da ordem de R\$ 626.985,91 através do PRONAF - infra-estrutura no Território da Grande Dourados. Foram 12 projetos discutidos e aprovados, todos voltados para a cadeia produtiva do leite. Destes, 10 foram para aquisição de resfriadores e os dois restantes destinados ao apoio à produção de leite. No ano de 2004, os investimentos do PRONAF – infra-estrutura foram de R\$ 511.199,70, e todos os municípios do território foram contemplados. A maioria dos projetos também manteve como objeto central o apoio à cadeia produtiva do leite<sup>59</sup>.

Já no Território da baixada Cuiabana, desde o ano de 2003, o colegiado territorial definiu, como um dos eixos estratégicos para o desenvolvimento do território,

---

<sup>59</sup> Assim, como em outras regiões de predominância de agricultura familiar, não só no estado do MS, mas também, em outros estados brasileiros, a presença de uma monocultura dominante é um elemento que preocupa. Primeiro porque, ao menos no caso do Território da Grande Dourados, o nível de mobilização e organização dos produtores ainda é muito baixo e, portanto, carente de articulações que potencializem a comercialização de forma conjunta, com a qualidade e a regularidade exigida pelo mercado. Segundo, porque a escolha de uma única atividade para garantir a renda dessas famílias as deixa extremamente vulnerável, e qualquer oscilação no cenário econômico da região, em que os mesmos estão inseridos, acaba causando uma série de dificuldades e prejuízo.

a linha da comercialização. Assim, nos dois últimos anos, todo o recurso disponível para o território foi aportado em projetos que visam à construção física e estruturação de uma Central de Comercialização da Agricultura Familiar.

Enfim, nesses pouco mais de três anos de existência, o trabalho desenvolvido pela SDT ficou bastante focado em atividades de apresentação e disseminação da proposta da secretaria, além de ações de mobilização, organização e planejamento. A atividade mais palpável, do ponto de vista de mensuração física e financeira, é a discussão e implantação dos projetos aprovados pelo PROINF.

As etapas de implementação do PTDRS e de desengajamento ainda não foram iniciadas nos territórios pesquisados. Na verdade, somente em alguns poucos territórios localizados nos estados do Nordeste brasileiro, região onde a atuação da SDT teve início, já se começou a discutir as etapas subseqüentes e, mesmo assim, esse processo tem ocorrido de forma gradativa.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As palavras “desenvolvimento”, “territorial”, “rural” e “sustentável” têm provocado cada uma delas uma série de debates, tanto no campo acadêmico como no meio empírico. Cada um desses conceitos vem sendo discutido por especialistas, o que tem produzido uma quantidade enorme de conceitos, teorias e propostas metodológicas, mas poucos consensos duradouros. No termo “desenvolvimento territorial rural sustentável”, há três qualificativos que tentam especificar de qual tipo de “desenvolvimento” esta se falando. Ironicamente, o debate revela que esses adjetivos refletem conceitos bastante vagos com diversas interpretações.

Para uns, “territórios” são regiões predefinidas em função de sua identidade cultural, ou de suas características ecológicas ou socioeconômicas (ex: IICA 2002). Para outros, territórios são espaços da ação social ou coletiva, de determinados grupos, e outros ainda vêem os territórios como resultado das relações de poder não restritas ao Estado (Becker 1983; Raffestin 1993).

Para uns, “rural” quer dizer simplesmente “agrícola”, “não urbano”, enquanto para outros (uma corrente bastante em voga), quer dizer também o que pertence a pequenas aglomerações antes consideradas “urbanas”. Fala-se de um “novo rural” (Graziano, 2001) e da distorção das estatísticas que contabilizam o que é rural no Brasil (Veiga 2001).

Finalmente, “sustentável” é um adjetivo que também tem se prestado a uma grande diversidade de interpretações, desde abordagens mais conservacionistas até as mais desenvolvimentistas, às vezes com mais, às vezes com menos ênfase em atributos não-ecológicos ou econômicos, tais como equidade social. Sachs (1993), por exemplo, propõe cinco dimensões de sustentabilidade a serem consideradas: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial e sustentabilidade cultural.

Dentro dessa perspectiva conceitual, o Governo brasileiro está adotando, desde 2003, um enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural. A Secretaria de

Desenvolvimento Territorial foi criada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e políticas vêm sendo desenvolvidas com o objetivo de tirar grande parte da população “rural” brasileira da estagnação econômica e da situação marginal que historicamente ocupavam nas políticas públicas que antecederam. Para tanto, a SDT selecionou 105 “territórios” em todas as regiões brasileiras, e vem buscando desenhar programas de apoio às “iniciativas territoriais de desenvolvimento”.

Contribuir com a discussão do que de fato pode ser entendido como “desenvolvimento territorial rural sustentável”, bem como analisar a forma como o governo federal, por meio da SDT, vem atuando na condução de uma política pública associada a esta discussão foram os objetivos que nortearam o presente trabalho. Esta última parte da pesquisa não foi nomeado como “conclusão”, pois se tem clareza que os resultados desse trabalho não são nem pretendiam ser conclusivos.

Além disso, é necessário que se reforce uma colocação preliminar: a SDT foi criada em 2003 e iniciou nesse mesmo ano o processo de seleção de alguns territórios rurais a serem priorizados no país. Foi a partir de 2004 que ações de caráter mais incisivo começaram a ser desenvolvidas e, somente em 2005, foi que esta secretaria desenvolveu em todo o país um diagnóstico preliminar que contém um acervo de informações calcadas no enfoque territorial, o qual vem sendo entendido pelo governo federal como o “marco zero” para a avaliação futura da proposta de desenvolvimento rural estruturada<sup>60</sup>. Logo, ainda é muito difícil se fazer uma análise quantitativa e qualitativa do trabalho que vem sendo conduzido pela SDT, mesmo porque dois ou três anos não são suficientes para se medir desenvolvimento. Portanto, não foi esse o propósito desse estudo.

Assim, de posse de toda a referência teórico-conceitual, da análise empírica da proposta de política pública encampada pela SDT e de sua aplicação à realidade de dois territórios rurais selecionados para intervenção dessa secretaria, o que se pretende nessa última parte do trabalho é tecer algumas considerações que possam contribuir

---

<sup>60</sup> Esse estudo preliminar que vem sendo chamado de Diagnóstico Propositivo de Dinamização Econômica dos Territórios Rurais foi desenvolvido em todos os territórios homologados pela SDT e teve como objetivo central mapear a situação atual de cada uma dessas localidades a partir da sistematização de uma série de informações secundárias e de algumas informações qualitativas coletadas, a partir de entrevistas aleatórias com alguns atores de destaque em cada território. Além disso, procurou-se, a partir de uma abordagem sistêmica, dimensionar os sistemas produtivos de transformação e de comercialização que caracterizam os territórios selecionados.

com o atual e, cada vez mais acirrado, debate acerca da necessidade de se instaurar uma nova forma de fomento ao desenvolvimento rural no Brasil, a qual não pode deixar de incorporar as mudanças que têm caracterizado esses espaços na atualidade.

Há de se considerar inicialmente que o público-alvo priorizado por esta política pública é constituído por setores da sociedade que historicamente se acostumaram a ficar a margem do processo de desenvolvimento econômico, político, e social do país, uma vez que, embora sempre apareçam nos discursos “eleitoreiros”, encontram-se, na maioria das vezes, isolados geograficamente e em situações de subsistência bastante precárias e de difícil intervenção<sup>61</sup>.

Além disso, as ações direcionadas para esse público-alvo, costumeiramente apresentam, muito mais, um caráter assistencialista e emergencial do que estratégico, dinamizador e calcado em intervenções que busquem não só solucionar problemas no presente, mas também contribuir com que o público beneficiado tenha condições de ser mais ativo na condução de seu processo de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Nesse sentido, a proposta da SDT parece articular esses dois extremos, à medida que, por um lado busca potencializar o resultado das ações assistencialistas e emergenciais de curto prazo, por meio da mediação da estratégia proposta pelo MDA e aquelas que estão sob a responsabilidade de outros ministérios<sup>62</sup>; e de outro lado busca superar a perspectiva do desenvolvimento rural centrado somente no componente econômico e visto, exclusivamente, sob a ótica da agricultura e da pecuária.

O que parece ser inovador na proposta de desenvolvimento rural que vem sendo difundida pela SDT, quando comparada às propostas de governos anteriores, direcionadas à promoção do desenvolvimento das camadas menos privilegiadas do meio rural brasileiro, é justamente o seu enfoque territorial, entendido como a necessidade de se pensar um modelo de desenvolvimento para esses setores que não ficasse centrado exclusivamente em elementos tipicamente rurais, como a produção agrícola, o crédito agrícola, os subsídios agrícolas e tantos outros vetores que, embora

---

<sup>61</sup> São eles: agricultores familiares, assentados da Reforma Agrária, comunidades quilombolas e demais segmentos afins.

<sup>62</sup> Sobretudo, o MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o qual é responsável pela implantação de Programas como o Fome Zero e o Bolsa família e que apresentam grande interface com o público-alvo priorizado pelo MDA.

sejam obviamente importantes e necessários, não são suficientes para promover o desenvolvimento.

A adoção do enfoque territorial, segundo o referencial teórico trazido nesta pesquisa, pressupõe a incorporação de outros elementos essenciais ao debate sobre o desenvolvimento rural, tais como educação, saúde, infra-estrutura, acesso a novas tecnologias de produção, transformação e comercialização, utilização de modelos de gestão social mais adequados à diversidade regional, além da incorporação, cada vez mais evidente, de elementos relacionados à sustentabilidade ambiental.

A proposta de intervenção sugerida pelo governo federal através da SDT parece incorporar essa discussão, sendo que o conceito de território adotado por esta secretaria ajuda a ilustrar tal incorporação, ao defini-lo como:

(...) um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com 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. (Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil, 2005, p. 28)

No entanto, assim como acontece com quase toda política pública, a distância entre a proposta conceitual e a metodológica da SDT e a sua viabilização empírica é relativamente grande. Assim, a pesquisa até aqui realizada permite elencar cinco elementos que aparecem como essenciais para a construção e implantação de qualquer política, seja ela pública e/ou privada, que tenha como foco de atuação o desenvolvimento do meio rural brasileiro, sobretudo, se adotarem o enfoque territorial.

O primeiro refere-se à diversidade do Brasil Rural, ou seja, dificilmente qualquer proposta de intervenção - seja ela pública privada ou de qualquer outra natureza - que pensar o Brasil, e sua extrema diversidade regional, dentro de uma mesma perspectiva, galgará êxito e, se tal intervenção tiver como objetivo contribuir com o processo de desenvolvimento, em qualquer um de seus recortes, esta dificuldade aumentará sobremaneira.

Teoricamente a proposta de ação priorizada pela SDT parece incorporar essa preocupação, uma vez que em todos os seus documentos de referência faz-se questão

de frisar a flexibilidade de adaptação da estratégia pensada, bem como a necessidade de participação dos atores locais nos processos de decisão, e a compreensão de que são esses atores os verdadeiros agentes do desenvolvimento<sup>63</sup>, os quais deveriam se apoderar dos instrumentos de políticas públicas, disponibilizados pelo governo nas suas diferentes instâncias, e a partir daí conduzirem de forma coletiva os rumos de cada território de forma gradativamente independente.

Mesmo assim, a aplicação dessa *flexibilidade de adaptação* e dessa *participação coletiva* não é de forma nenhuma tarefa fácil e exige muita maturidade e solidez dos colegiados territoriais para que suas solicitações sejam deveras ouvidas e aceitas.

Além disso, mesmo que se trabalhe com a possibilidade de ajustes na proposta sugerida pela SDT, é necessário se ter claro os eixos estratégicos que dão base a esta proposta, os quais podem não ser sempre condizentes com a realidade de um território localizado no norte do Brasil (onde não se tem acesso nem mesmo a infra-estrutura básica, onde as comunidades estão isoladas do resto do mundo, sendo o meio de transporte mais utilizado é o barco<sup>64</sup>) e um território localizado na Região Sul (onde a agricultura familiar representa um setor reconhecidamente importante na economia dos estados, onde o acesso à infra-estrutura básica está muito mais próximo e onde os agricultores familiares, assentados e demais comunidades afins já avançaram significativamente na sua representatividade e capacidade de intervenção).

Um segundo elemento que permeia a ação da SDT e que, segundo Abramovay (1999), configura-se como um dos mais importantes desafios para quem queira levar adiante um pacto de desenvolvimento territorial consiste na mudança do ambiente educacional existente no meio rural. A tradição histórica brasileira (própria das sociedades de passado escravista), que dissocia o “trabalho” do “conhecimento”, persiste até hoje no meio rural. Compartilhando das considerações desse autor, pode-se dizer que isso é verdade não só com relação aos assalariados agrícolas, mas

---

<sup>63</sup> A primeira atividade sugerida pela SDT, após a seleção de cada território rural, consiste no estímulo à constituição de um colegiado de implantação e acompanhamento das ações territoriais (vem sendo chamado na maioria das vezes de CIAT), o qual deve ser representativo e composto por atores relacionados ao poder público e ao público-alvo beneficiado. É este colegiado que não precisa estar necessariamente institucionalizado, que deve deliberar sobre todas as ações e aporte de recursos que se pretenda introduzir no território.

<sup>64</sup> Segundo os consultores da SDT para os assuntos da Região Norte, esta é a situação de quase todos os territórios rurais priorizados para esta região do país.

também nas regiões de agricultura familiar. Como em toda a América Latina, persiste no Brasil o costume de que fica na propriedade paterna aquele filho com menos vocação para o estudo. Aos mais dinâmicos e empreendedores todos apontam o caminho da migração como o mais promissor: os pais, os colegas, os professores e os próprios extensionistas (Abramovay *et al*, 1998).

Essa herança cultural forma assim um perfeito círculo vicioso entre a escassez de oportunidades e a precariedade dos talentos para explorá-las. O Brasil não possui, até hoje, uma instância de reflexão, elaboração e orientação quanto ao que deve ser a educação no meio rural. Sem que os próprios agricultores estejam conscientes dos trunfos que o meio rural pode oferecer a uma estratégia de desenvolvimento, baseada na formação de tecidos territoriais densos e variados no interior do País, será impossível a superação do caráter até aqui burocrático e autoritário (a famosa prefeiturização) de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas.

Assim, é claro que se o meio rural representar aos olhos dos que o habitam – sobretudo os mais jovens – estagnação, conservadorismo e atraso, as chances de iniciativas inovadoras serão mínimas. É por isso que não se trata apenas de melhorar a escola rural ou de ampliar a realização de cursos profissionais, mas de modificar o conjunto do ambiente que se refere à aquisição e ao uso do conhecimento no meio rural. Se a formação for estritamente profissional e não estiver associada à permanente busca de oportunidades locais de desenvolvimento, o máximo que poderá acontecer é que a região se torne uma exportadora de mão-de-obra com formação um pouco melhor que a média.

Um terceiro elemento que deve ser considerado para a formação de redes territoriais densas e diversificadas é que se construa uma nova visão – inclusive sob o ângulo estatístico – do que significa o meio rural. Na classificação do IBGE o rural é definido como o que não é urbano. Qualquer localidade, qualquer distrito e mesmo os pequenos municípios são vistos como não-rurais. Por outro lado existem pesquisas que apontam que praticamente 90% do território nacional deve ser classificado como “rural” (VEIGA, 2001 e a própria SDT).

A partir dessas disparidades interpretativas não se consegue sequer formular a questão fundamental – para a pesquisa e para as políticas públicas – a respeito das situações que permitem, em alguns casos dinamismo, e em outros estagnação às regiões rurais. O essencial é formular procedimentos estatísticos que não separem as cidades das regiões rurais em que estão inseridas, ou seja, que permitam uma visão territorial sobre o processo de desenvolvimento.

Também, segundo Abramovay (1999), uma visão territorial do desenvolvimento pode revelar potenciais que, até hoje, o meio rural não revelou à sociedade. Visto como a base física da produção agrícola, seu destino dificilmente escapa à tragédia do esvaziamento social, econômico, político e cultural. Quando, entretanto, o meio rural é encarado, não como a simples sustentação geográfica de um setor (a agricultura), mas como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais, seus horizontes podem ser ampliados. Os fatores específicos em que se apóia – a baixa densidade demográfica, a maior ou menor distância de grandes centros urbanos e a relação com a natureza – não são suficientes para explicar o atraso em que persiste a maior parte da população que aí vive.

Mais importantes que esses fatores “naturais” são as instituições que não cessam de transmitir aos atores locais a idéia de que o mais curto caminho para a emancipação da pobreza é migrar. Construir novas instituições propícias ao desenvolvimento rural consiste, antes de tudo, em fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que em promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica. O próprio crescimento urbano recente aumenta a demanda por novos produtos e novos serviços vindos do meio rural. O desafio consiste em dotar as populações, que vivem nas áreas rurais, das prerrogativas necessárias para que elas sejam os protagonistas centrais da construção dos novos territórios.

Um quarto item que deve ser aqui considerado refere-se ao aspecto político que envolve, sobretudo, a seleção dos territórios rurais priorizados pela SDT em cada estado. Ou seja, mesmo que um dos elementos de seleção adotados por esta secretaria seja justamente o ordenamento, considerando-se critérios dialogados com os governos estaduais e a sociedade civil local, através principalmente dos CEDRS, na prática, muitos territórios brasileiros acabam sendo “impostos” por interesses das forças

dominantes em cada região, os quais nem sempre refletem de forma fidedigna o interesse do público-alvo priorizado. O desafio aqui é o de balizar o aspecto político da estratégia de desenvolvimento.

E o último ponto que se pretende considerar nessa pesquisa refere-se à necessidade de se pensar a proposta de desenvolvimento territorial rural construída pelo governo federal, através da SDT, a partir da incorporação da perspectiva com o cada vez mais acirrado processo de globalização mundial. Persiste, ainda hoje, um grupo de especialistas que entende como sendo contraditória a possibilidade de se integrar estratégias de intervenção na esfera local dentro de uma lógica de atuação mundial. Isto é, para essa corrente se mantém o antagonismo: desenvolvimento local X desenvolvimento mundial/global.

O que se quer ponderar aqui é justamente sobre a realidade desse antagonismo. Será mesmo incoerente pensar em uma estratégia de ação que consiga associar a promoção do desenvolvimento local e, nesse caso, territorial, a estratégias mais amplas de interação internacional? Ou não seria esse um dos caminhos possíveis para a substancial alavancagem da melhoria na qualidade de vida da parte da população, que está hoje vivendo em condições menos privilegiadas, como é o caso do público-alvo priorizado pelas ações do MDA e da SDT?

Não se quer aqui aprofundar a discussão acerca dos benefícios e prejuízos que o processo de globalização em escala mundial tem trazido para esse ou aquele país. Mais parece ser fato que esse processo já está instaurado e que não deve sofrer grandes retrocessos, ao menos em curto prazo. Dessa forma, um outro desafio que se coloca para pesquisadores e, sobretudo, para os formuladores de políticas públicas é justamente a possibilidade de aperfeiçoar os resultados alcançados a partir do desenvolvimento em escala territorial, através da interface com o desenvolvimento em escala mundial. Ou seja, fazer com que os atores locais possam interagir, participar e se beneficiar dos possíveis “bônus” advindos da globalização e, também se precaver dos possíveis prejuízos que esse mesmo processo possa ocasionar.

Enfim, é certo que muitos outros elementos poderiam ser identificados como potencialidades e gargalos relacionados à incorporação da abordagem territorial à discussão sobre desenvolvimento e, nesse caso, desenvolvimento rural. No entanto,

não seria possível fazê-los todo nesse trabalho. Levantou-se, portanto, alguns elementos que a pesquisa desenvolvida nos capítulos anteriores pode tornar mais evidente.

Alguns aprofundamentos a partir do trabalho até aqui realizado seriam possíveis, na verdade, necessários, como, por exemplo, uma análise mais detida sobre a ação operacional da SDT e a engenharia a ela associada; ou ainda um estudo de caso envolvendo territórios rurais selecionados em outras regiões brasileiras, além do Centro – Oeste. Tais aprofundamentos contribuiriam de forma mais criteriosa com a discussão mais densa acerca dos rumos do desenvolvimento rural no Brasil.

Todavia, para os objetivos estabelecidos inicialmente, ou seja, desenvolver uma reflexão teórico-empírica acerca da aplicação, por parte do Governo Federal, do conceito de “Desenvolvimento Territorial” como estratégia para o fortalecimento de um processo continuado de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, de forma a estabelecer algumas considerações que permitam contribuir com uma análise mais geral acerca dos caminhos e descaminhos que possam envolver esse processo, o que se espera é que a pesquisa desenvolvida tenha sido suficiente e os resultados alcançados, ao menos preliminarmente satisfatórios.

## 6 - REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O Futuro das Populações Rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 702)

\_\_\_\_\_. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: HUCITEC, 1998.

ARENDT, Hannah. **Da violência**. Brasília: Editora da UNB, 1985.

BADIE, Bertrand. **La fins del teritiores. Essai sur le désordre International et sur l' utilitié sociale di respecto**. Paris: Fayard, 1995.

BOZZANO, Horácio. **Territórios reais, territórios pensados, territórios posibles. Aportes para uma teoria territorial del ambiente**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2000.

BRASIL. **Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa**. Brasília, abr. 1997.

BUARQUE, Sérgio. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. In: Projeto de cooperação técnica Incra/IICA. Brasília, 1999.

CAPEL, H.. **Filosofia y ciencia em la geografia contemporânea**. Barcelona: Barcanova, 1982.

CASTILLO, Ricardo Abid. **Tecnologias da informação e organização do Território**. In: SOUZA, Maria Adélia. **A. de. Territórios Brasileiros, Usos e Abusos**. Campinas: Territorial, 2003, p: 41-53.

CASTRO, Iná Elias; CORREIA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia: conceitos e temas**. São Paulo: Bertrand Brasil S.A., 1995.

CÔRREA, Roberto Lobato. Espaço: Um conceito chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias; CORREIA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia: conceitos e temas**. São Paulo: Bertrand Brasil S.A., 1995, p: 15 – 49.

COSTA, Wanderley Messias. **Ordenamento do Território: concepção e prática**. São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** São Paulo: Editora Contexto, 2001.

COSTA, Wanderley Messias; MORAES, Antônio Carolos Robert. **Geografia crítica: a valorização do espaço.** 3<sup>o</sup> Edição. São Paulo: A Tribuna, 1984.

**DIGANÓSTICO PROPOSITIVO DE DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA DO TERRITÓRIO RURAL DA BAIXADA CUIABANA (MT).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial; 2005.

**DIGANÓSTICO PROPOSITIVO DE DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA DO TERRITÓRIO RURAL DA GRANDE DOURADOS (MS).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial; 2005.

ECHEVERRI, Rafael; RIBEIRO, Maria Pilar. **Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável.** Tradução de Dalton Guimarães. Brasília: IICA, 2005.

ECOBUSINESS SCHOOL, 2003. 54 p. Monografia - MBA em Gestão Sustentável da Agricultura Irrigada, área de concentração Planejamento Estratégico.

FROTA, Liana Maria; LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina. (Org). **Integração, região e regionalismo.** São Paulo: Bertrand Brasil S.A., 1994.

GEORGE, Pierre; GUGLIELMO, Raymond; KAYSER, Bernard; LACOSTE, Yves. **Geografia Ativa.** São Paulo: Defil, 1980.

GRABOIS, J. **O habitat e a questão social no Noroeste Fluminense.** [S.l.]: 2001. (Relatório de pesquisa apresentado ao CNPq)

GRAZIANO, José da Silva. **O novo rural brasileiro.** Campinas: EI/UNICAMP, 1999 (Coleção Pesquisas 1).

GODOY, Arilda Schimidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de administração de empresas. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. Maio/junho de 1995.

GOMES, Paulo César. **O conceito de região e sua discussão.** In: CASTRO, Iná Elias; CORREIA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia: conceitos e temas.** São Paulo: Bertrand Brasil S.A., 1995, p: 49 – 77.

HAESBAERT, Rogério. **Des-caminhos e perspectivas do território.** In: RIBAS, Alexandre D; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.** Francisco Beltrão: Unioeste, 2004a. p. 87-119.

\_\_\_\_\_. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste.** Niterói: EdUFF, 1997.

HARTSHORNE, R. *The nature of geography*. Lancaster: Association of American Geographers, 1939.

KAYSER, Bernard. *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin, 1990.

LEFÉBVRE, H. *Espacio y Política*. Barcelona: Península, 1976 (original em francês de 1973).

**MARCO REFERENCIAL PARA APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS.** In: Série Documentos Institucionais N°02 - SDT. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Maio de 2005.

MARQUELLI, Rodrigo Pedrosa. **O desenvolvimento sustentável na agricultura do cerrado brasileiro.** Brasília: ISAEFGV/

MORAES, A.C.R. **Introdução.** In: Ratzel. São Paulo: Editora Ática, 1990.

NAÇÕES UNIDAS. **Nosso Futuro Comum.** Nova Iorque. EUA, 1987.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.** In: Revista Estudos Avançados, v. 15, nº 43. São Paulo: IEA – USP, 2001.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: Os limites do passado e os caminhos do futuro.** In: Revista Estudos Avançados, v. 15, nº 43. São Paulo: IEA – USP, 2001.

**PROGRAMA DE GOVERNO.** São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

**PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, março de 2003.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1980.

**REFERÊNCIAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.** In: Série Documentos Institucionais N°01 - SDT. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Março de 2005.

RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. (Org). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.** Paraná: Unioeste, 2004.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e sistemas: ensinado sobre o urbano e a região**. São Paulo: Huctec, 1998.

.SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel. Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACK, Robert D. **Human Territoriality – Its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SAQUET, Marcos Aurélio. **O TERRITÓRIO: DIFERENTES INTERPRETAÇÕES NA LITERATURA ITALIANA**. In: RIBAS, Alexandre D; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004a. p. 121-149.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil, território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adélia. (Org). **TERRITÓRIO: globalização e fragmentação**. São Paulo: Huctec, 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: HUCITEC, 1978.

SEPÚLVEDA, Sérgio. **Desenvolvimento Microregional Sustentável: Métodos para planejamento local**. Tradução de Dalton Guimarães. Brasília: IICA, 2005.

SCHEJTMAN, A. BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**.. Santiago/Chile: RIMISP, 2003, 54 p.

SHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (Org) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. **Pluriatividade e Periurbanização: as novas estratégias de reprodução da agricultura familiar no Rio Grande do Sul**. In: *Agricultura familiar e industrialização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999. p.165-193.

SILVA, Medson Janer. **Agricultura de produção familiar e pluriatividade**. In: **Territorialidade e o Desenvolvimento Sustentável**. Campo Grande: UCDB, 2003.

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C.; GALPIN, C. **Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano**. In: MARTINS, J. S. (org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 198-224.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. CASTRO, Iná Elias; CORREIA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia: conceitos e temas**. São Paulo: Bertrand Brasil S.A., 1995, p: 77 – 117.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento**. In: Revista Estudos Avançados, v. 15, nº 43. São Paulo: IEA – USP, 2001.

\_\_\_\_\_ et al. (2001), **O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Série Textos para Discussão, nº 1. Brasília: Nead. e IBGE/IPEA/Nesur-Unicamp (1999) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Campinas: IE/ Unicamp.

\_\_\_\_\_. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

VIEIRA Liszt. **Cidadania e Globalização**. São Paulo: Editora Record, 1997.

WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo**. [S. l.: 200-]. (texto inédito)

XAVIER, Jurandir Antônio. **A contemporaneidade da questão regional**. Paraíba: Editora Universitária, 1992.

**ANEXO**

## ANEXO 1

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem, segundo o Capítulo 1 da sua estrutura regimental, regulamentada conforme decreto 5.033, em 05 de abril de 2004, como natureza e competência:

Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão integrante da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - reforma agrária;

II - promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e

III - identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Quanto á estrutura organizacional, o MDA está constituído da seguinte forma, conforme disposto no Capítulo 2 do seu Regimento:

Art. 2º O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

a) Gabinete;

b) Secretaria-Executiva:

1. Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos;

2. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração;

c) Consultoria Jurídica;

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria de Reordenamento Agrário:

1. Departamento de Reordenamento Agrário; e

2. Departamento de Crédito Fundiário;

b) Secretaria da Agricultura Familiar:

1. Departamento de Financiamento e Proteção da Produção; e

2. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural;

**c) Secretaria de Desenvolvimento Territorial: Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial; (grifo do autor)**

III - unidades descentralizadas: Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário;

IV - órgão colegiado: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF; e

V - entidade vinculada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Bem, conforme destacada no trecho acima, no bojo da estrutura maior do MDA foi criada em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual também teve seu regimento regulamentado conforme o mesmo decreto. Podem ser elencados dentro da alçada de atuação e competência dessa Secretaria:

Art. 13. À Secretaria de Desenvolvimento Territorial compete:

*I - formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural e, coordenar, mediar e negociar sua implementação;*

*II - incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural;*

*III - incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos colegiados, especialmente os conselhos onde esteja representado o conjunto dos atores sociais que participam da formulação, análise e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável;*

*IV - coordenar a mediação e negociação dos programas sob a responsabilidade da Secretaria junto a entidades que desenvolvem ações relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;*

*V - manter permanente negociação com movimentos sociais, Governos Estaduais e Municipais e com outras instituições públicas e civis, com vistas à consolidação das políticas e ações voltadas para o desenvolvimento territorial rural;*

*VI - negociar, no âmbito do Ministério, o atendimento das demandas relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;*

*VII - assistir e secretariar o CONDRAF;*

*VIII - negociar a aplicação de recursos para o desenvolvimento territorial rural alocados em outros Ministérios;*

*IX - negociar com os agentes operadores a efetivação de contratos de repasse de recursos da União destinados às ações de infra-estrutura, fortalecimento das*

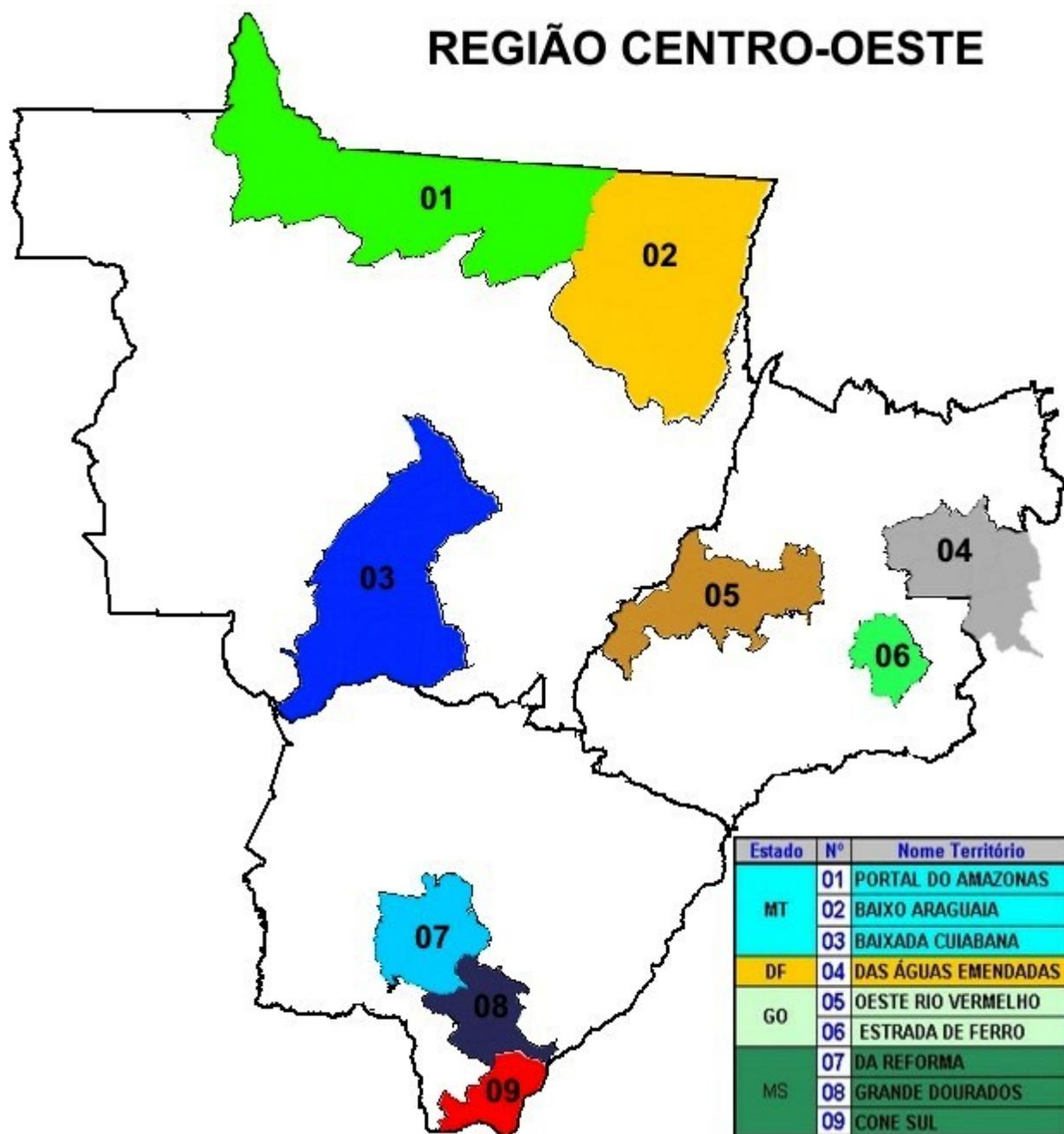
*organizações associativas nos territórios, comercialização, planos de desenvolvimento territorial rural e educação/capacitação;*

*X - acompanhar, supervisionar, fiscalizar e gerir a operacionalização de contratos e convênios voltados às ações de infra-estrutura, com Estados e Municípios; e*

*XI - apoiar as ações das Secretarias-Executivas Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável - CEDRS ou de outras instâncias colegiadas, no que couber.*

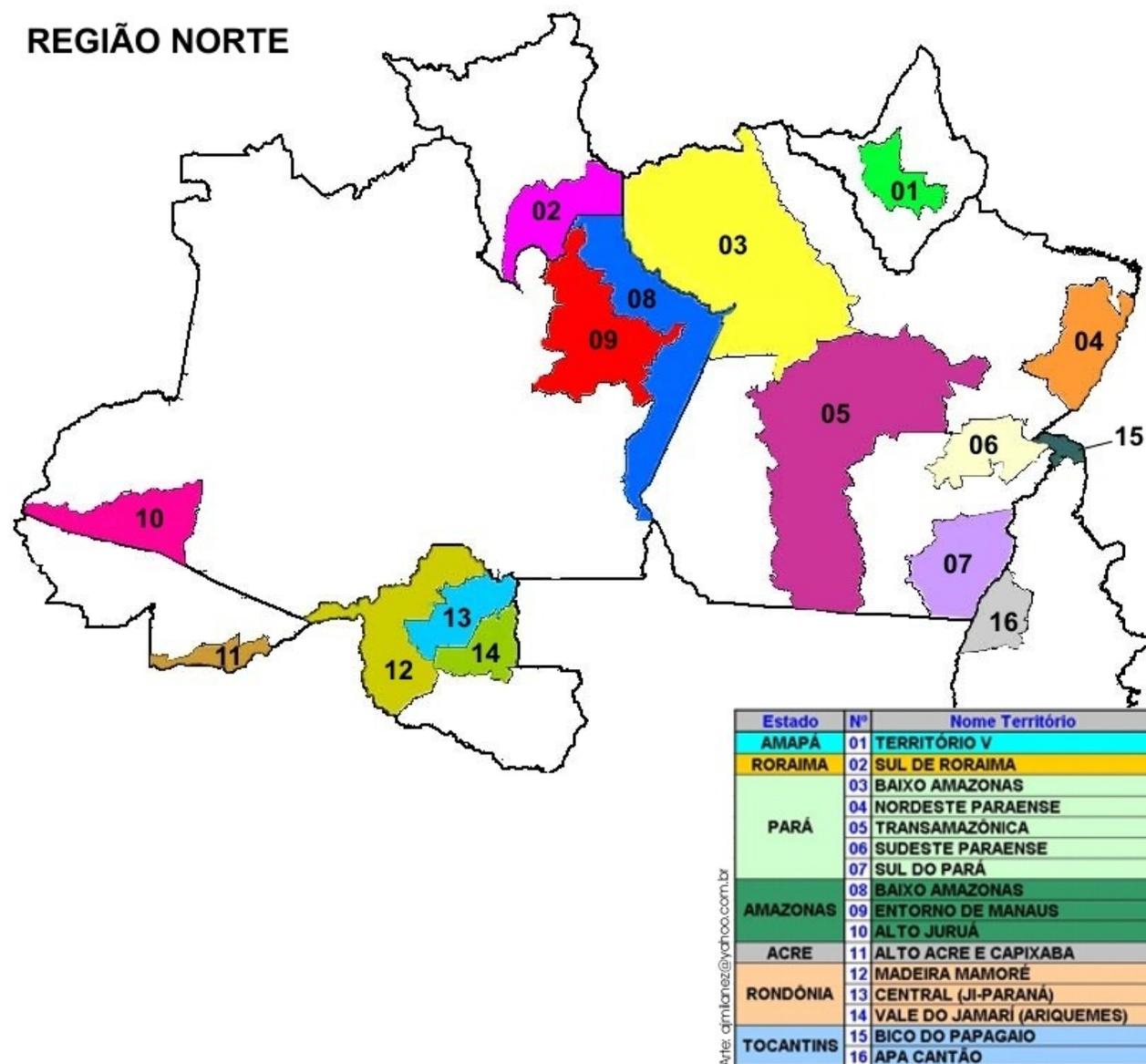
## ANEXO 2

**Figura 1** – Território Rurais definidos pela SDT para a Região Centro – Oeste.



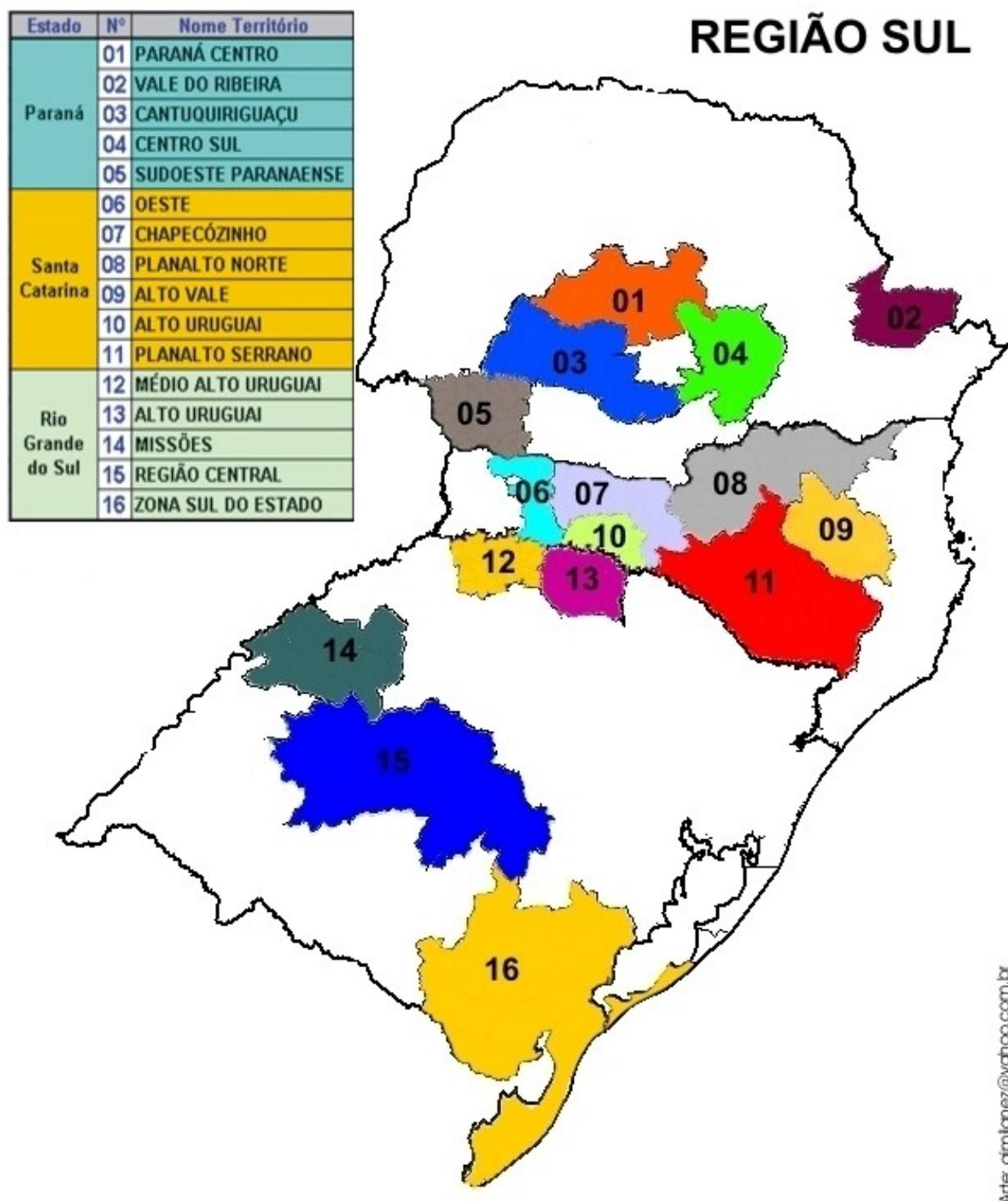
Fonte: SDT

**Figura 2 - Território Rurais definidos pela SDT para a Região Norte.**



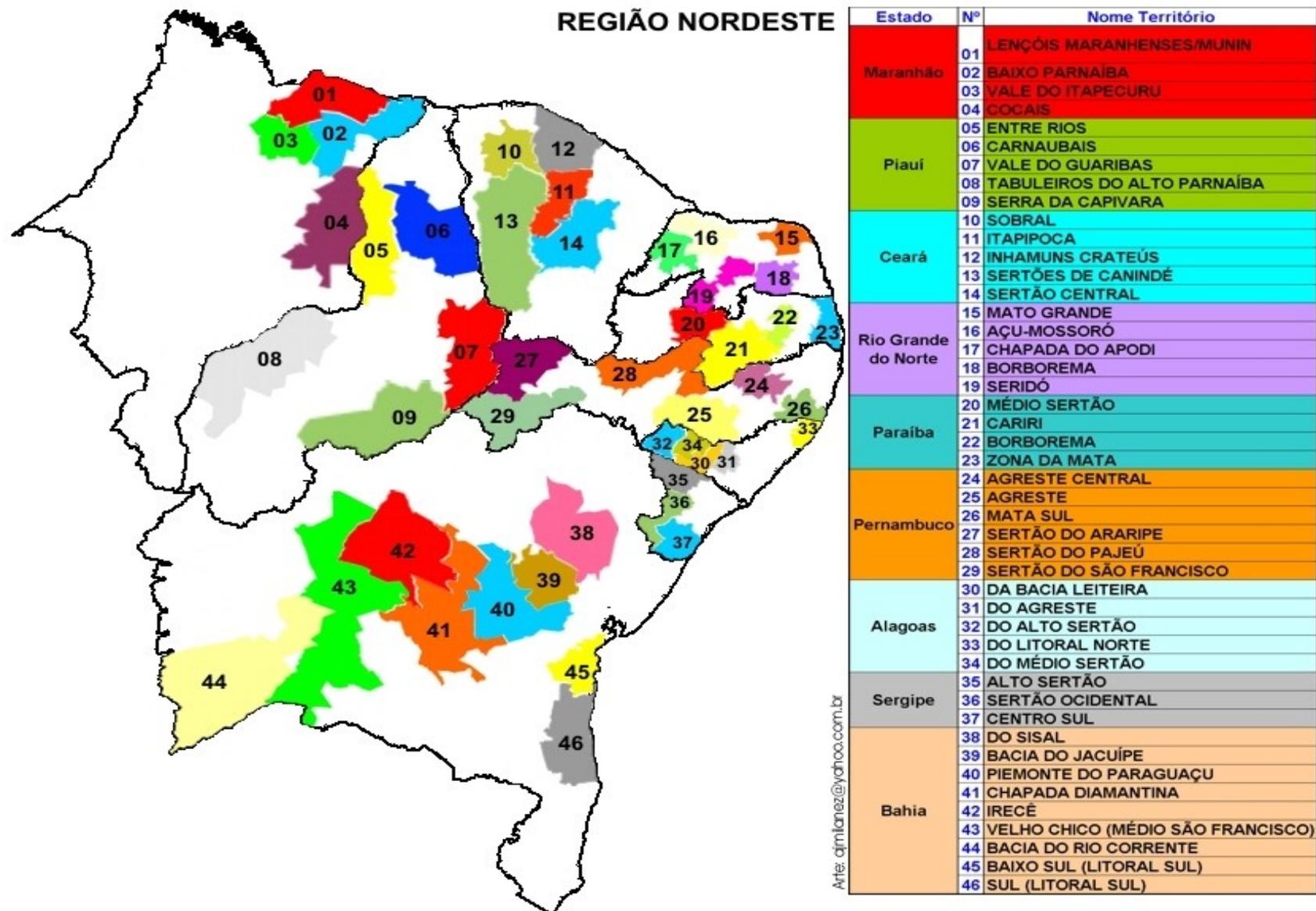
Fonte: SDT

**Figura 3** Território Rurais definidos pela SDT para a Região Sul.



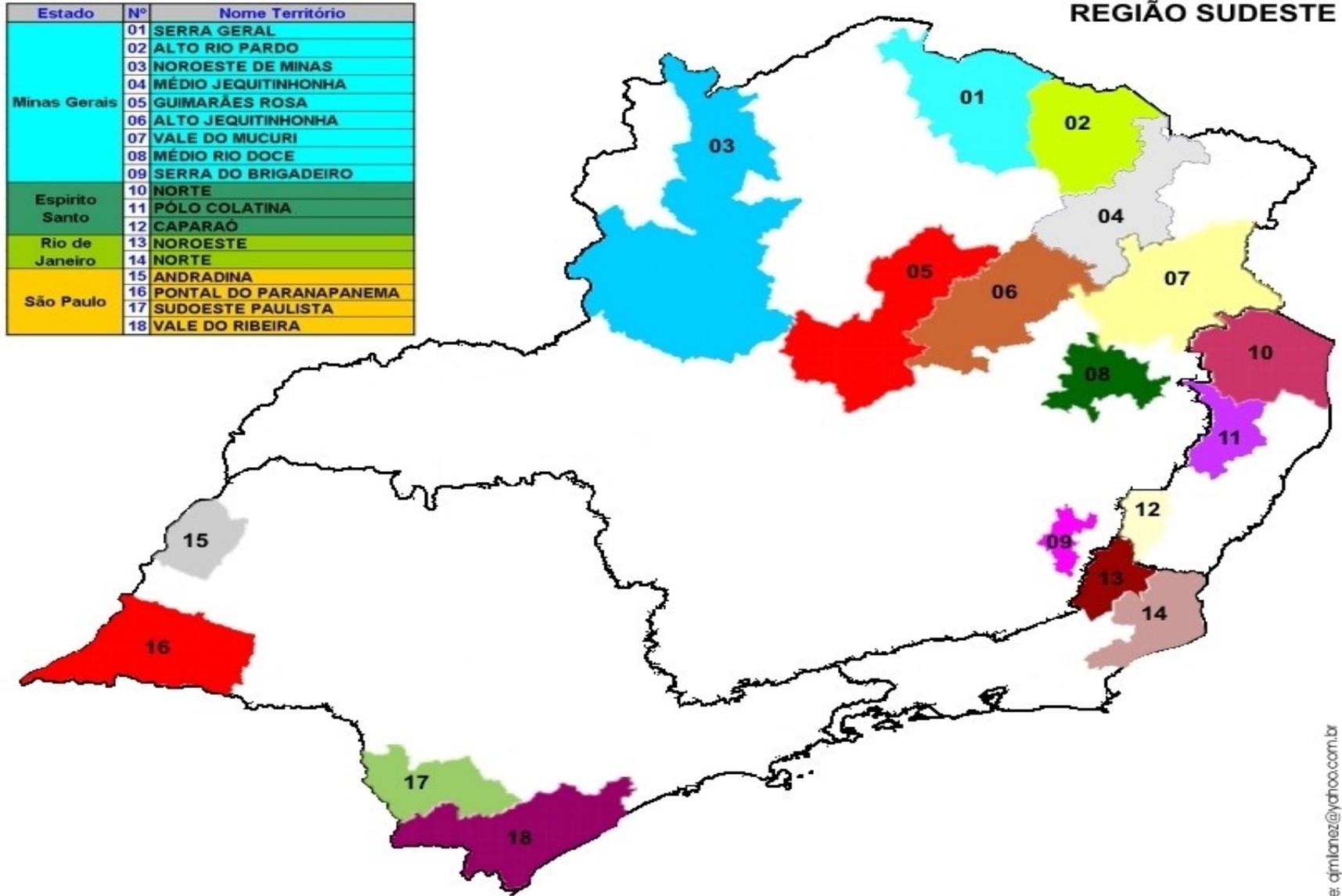
Fonte: SDT

Figura 4 - Território Rurais definidos pela SDT para a Região Nordeste.



Fonte: SDT

**Figura 5** - Território Rurais definidos pela SDT para a Região Sudeste.



Fonte:SDT