

**FAO/MDA/CONDRAF/ITAIPU BINACIONAL**

---

**RELATÓRIO FINAL**

**SEMINÁRIO PREPARATÓRIO DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

---

Relatores

Ademir Antonio Cazella (PPAGR/UFSC)

Murilo Flores (Embrapa)

Brasília, janeiro de 2006.

## SUMÁRIO

Apresentação .....	3
1- Principais elementos analíticos dos estudos e pesquisas.....	5
1.1- Síntese dos resultados do Seminário nacional sobre desenvolvimento rural sustentável .....	5
1.2- Levantamento documental de experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil e análise dos seus principais desafios .....	6
1.3- Estudo de três experiências de gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural realizadas nos estados de Sergipe, Rio de Janeiro e Santa Catarina.....	9
1.4- Aspectos estratégicos de um modelo de análise e de um programa de capacitação de agentes de desenvolvimento territorial sustentável .....	11
2 – Análise das exposições de casos empíricos.....	13
2.1- Programa Cultivando Água Boa .....	13
2.2- Programa de desenvolvimento sócio-ambiental da produção familiar rural.....	15
2.3- Projeto Dom Helder Câmara.....	17
2.4- Desafios para a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Paraguai.....	18
Considerações finais .....	20
Referências .....	23
a) Artigos, relatórios e projetos de pesquisa.....	23
b) Materiais de divulgação .....	23

---

## **Apresentação**

---

A Assembléia Ordinária da *Food and Agriculture Organization* (FAO), ocorrida na Itália em 2005, decidiu pela realização da segunda Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. Prevista para março de 2006, o Brasil e Porto Alegre foram, respectivamente, o país e a cidade escolhidos para sediar essa Conferência. Esse evento se reveste de uma importância particular no interior da FAO e de instituições governamentais e da sociedade civil dos diversos países parceiros. Desde a realização da primeira Conferência, em 1979, passaram-se vinte e seis anos sem que, no entanto, esses temas tenham perdido atualidade. Eles não só continuaram presentes nas agendas de políticas públicas e nas pautas de reivindicações de movimentos sociais e sindicais, como ganharam novos contornos teóricos e inovações no campo das intervenções.

Com o propósito de criar espaços para a elaboração de propostas a serem apresentadas na Conferência, a FAO e o Governo brasileiro apoiaram a realização de um Seminário na cidade de Foz do Iguaçu, em dezembro de 2005. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a empresa hidrelétrica Itaipu Binacional foram as instituições parceiras envolvidas na organização desse Seminário. O objetivo principal do evento foi o de proporcionar um debate sobre experiências de desenvolvimento rural, que apresentassem características inovadoras, em particular no tocante à abordagem territorial e à perspectiva de sustentabilidade.

A Conferência está sendo organizada com a perspectiva da construção de um processo que não se limite à simples elaboração de “documentos oficiais”. A pretensão é que o esforço de diálogo entre diferentes atores sociais, entendendo o Estado como um ator-chave, mas não necessariamente o mais importante, ganhe um impulso inicial ou se reforce. A intenção maior, no entanto, consiste em criar condições teóricas e práticas para que o período posterior à realização da Conferência propicie, de fato, a implementação de políticas públicas inovadoras nesse domínio, além da consolidação de novas e sólidas parcerias.

Nesse sentido, o Seminário de Foz do Iguaçu procurou incorporar a análise de estudos de casos empreendidos por diferentes segmentos da Sociedade Civil e pelo Estado, que transcendam a perspectiva econômica, incorporando abordagens sociais, culturais, ecológicas e político-institucionais. Além disso, não se teve a pretensão de construir acordos ou abordagens consensuais, mas de gerar elementos que auxiliem na definição de temas orientadores dos debates durante a Conferência.

A definição dos estudos e programas de desenvolvimento rural a serem debatidos procurou contemplar a diversidade socioeconômica das distintas regiões brasileiras. A proximidade geográfica do município de Foz do Iguaçu com o Paraguai e o fato desse país ser sócio da Itaipu Binacional propiciaram, também, uma seção sobre as ações referentes ao desenvolvimento rural e à reforma agrária realizadas pelo governo e por iniciativa de instituições da sociedade civil paraguaia.

O Seminário contou com a participação de representantes de universidades, instituições públicas de pesquisa e extensão e de diversos movimentos sociais. Este Relatório tem por objetivo apresentar os principais temas analisados e os questionamentos formulados pelos expositores e demais participantes. Com o propósito de ordenar de forma didática a apresentação optou-se em subdividir as exposições em duas categorias. A primeira contempla aquelas originárias de pesquisas e estudos, a partir de uma análise de caráter reflexivo, concentrando as discussões sobre questões conceituais e metodológicas. A segunda aborda os estudos de casos de caráter empírico; ou seja, de implementação de políticas públicas seja pelo Estado, seja por iniciativas de instituições da sociedade civil, ou ainda através de parcerias entre ambos.

Assim, quatro exposições foram incluídas no primeiro agrupamento, a saber: a) Síntese dos resultados do Seminário nacional sobre desenvolvimento rural sustentável realizado em Brasília, em agosto de 2005, sob a coordenação do MDA e do Condraf; b) Levantamento documental de experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil e análise dos seus principais desafios; c) Estudo de três experiências de gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural realizadas nos estados de Sergipe, Rio de Janeiro e Santa Catarina; d) Aspectos estratégicos de um modelo de análise e de um programa de capacitação de agentes de desenvolvimento territorial sustentável.

Já no segundo bloco, quatro iniciativas de promoção do desenvolvimento rural sustentável foram agrupadas: a) Programa “Cultivando água boa” implementado pela empresa Itaipu Binacional; b) Programa de desenvolvimento sócio-ambiental da produção familiar rural (Proambiente) sob a tutela do Ministério do Meio Ambiente (MMA); c) Projeto Dom Helder Câmara coordenado por instituições da sociedade civil; d) Desafios para a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Paraguai.

A seguir passamos ao relato dos principais aspectos analíticos presentes nesses dois conjuntos de exposições. No final, uma terceira parte deste relatório apresenta os posicionamentos mais relevantes e recorrentes efetuados pelos participantes ao longo do evento.

---

## ***1- Principais elementos analíticos dos estudos e pesquisas***

---

### **1.1- Síntese dos resultados do Seminário nacional sobre desenvolvimento rural sustentável**

Dentre as estratégias de elaboração de novas propostas de desenvolvimento rural e reforma agrária, um Seminário nacional sobre desenvolvimento rural sustentável fora organizado pelo Condrap e MDA, no mês de agosto de 2005, em Brasília. Na oportunidade, quatro grandes temas foram debatidos: a) a pluriatividade agrícola; b) o caráter multifuncional da agricultura; c) a abordagem territorial do desenvolvimento rural; d) o problema da pobreza em zonas rurais. Os pesquisadores convidados para analisar esses assuntos foram orientados a discuti-los à luz de aspectos conceituais e, principalmente, de elementos correlacionados à elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável. A problemática da reforma agrária foi destacada para receber uma atenção particular<sup>1</sup>.

Os membros do Condrap efetuaram uma avaliação desse seminário e uma síntese foi apresentada num painel introdutório em Foz do Iguaçu. Essa avaliação apontou alguns

---

<sup>1</sup> O relatório final desse evento e os artigos elaborados pelos palestrantes podem ser consultados na página eletrônica do Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento ([www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br)).

pontos considerados estratégicos para a continuidade das discussões. Por um lado, observou-se que a questão ambiental ficou à margem dos debates, apesar de não se colocar em questão as múltiplas dimensões da noção de sustentabilidade. Por outro lado, a dimensão territorial do desenvolvimento figurou como um tema transversal, tendo sido abordado na maioria dos painéis. Além desses aspectos, a discussão de modelos de agricultura (agronegócio x agricultura familiar) e a formulação de políticas públicas que levem em consideração a diversidade social presente no interior do setor agrícola e no meio rural de forma mais ampla foram temas apontados como relevantes.

Em síntese, o seminário de Brasília indicou alguns pontos a serem aprofundados na continuidade das discussões, a saber: o aprofundamento sobre a sustentabilidade do desenvolvimento; a relação entre a questão agrária e o desenvolvimento territorial; a participação social no desenvolvimento; a capacitação de gestores públicos sobre essas novas concepções e conceitos; e, por fim, o desafio de pensar estratégias de incorporar esses aspectos no bojo das políticas públicas.

## **1.2- Levantamento documental de experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil e análise dos seus principais desafios**

Esse trabalho de pesquisa se concentrou na discussão das principais propostas de desenvolvimento territorial em zonas rurais no Brasil<sup>2</sup>. Sugere que essas propostas surgem com o esgotamento das abordagens do crescimento econômico e de desenvolvimento agrícola produtivista, uma vez que ambas foram incapazes de resolver diversos problemas sociais, entre eles o da pobreza e do emprego.

As principais questões formuladas para o debate a partir dessa exposição foram as seguintes: em que medida a noção de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) auxilia na resolução do problema da pobreza rural, em especial, nos países do hemisfério sul, já que se trata de uma noção formulada a partir da realidade socioeconômica e política dos países da Europa Ocidental? As políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar devem se subordinar ao processo de DTR ou continuar sendo políticas setoriais? Quanto tempo

---

<sup>2</sup> Para mais elementos sobre essa pesquisa consultar GUANZIROLI, C. H. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Foz do Iguaçu, Seminário FAO/MDA/Condraf/Itaipu Binacional em preparação da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, 2005, 52 p.

uma proposta de DTR levaria para causar impactos significativos? Quais são os riscos políticos de se basear toda a política governamental na “construção” prévia de territórios? Como tratar de alternativas excludentes (*trade offs*), a exemplo de participação versus eficácia, representatividade versus inovação?

A ênfase na ampla participação do conjunto de atores sociais, aspecto estratégico da perspectiva territorial do desenvolvimento, merece ser melhor analisada. No extremo, essa ênfase não pode levar à ineficiência nos processos de execução de projetos de DTR? “Como garantir participação sem um fortalecimento prévio dos atores sociais para que passem realmente a participar? Trata-se de uma estratégia de inclusão social ou de compensação?” (Guanziroli, 2005, p.3). Qual o grau ideal de representatividade de um projeto de DTR para se assegurar, ao mesmo tempo, eficiência e escala satisfatória? Qual o espaço e papel dos setores empresariais nas dinâmicas de desenvolvimento territorial, sobretudo nas zonas rurais?

A análise do caso brasileiro revela que a tentativa de vincular políticas públicas com as especificidades regionais não é uma estratégia recente. Mesmo no período de maior centralização política dos anos 1970 pode-se encontrar alguns indícios nessa direção. É o caso dos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) implementados no nordeste que, embora a participação popular estivesse ausente da sua concepção, já portavam a idéia de regionalização. O mesmo ocorreu na reforma agrária a partir de meados dos anos 1980, com a definição de “zonas prioritárias” para o assentamento de famílias de agricultores sem terra.

Com a nova Constituição de 1988, alguns esforços no sentido da descentralização político-administrativa foram realizados, porém não representando uma efetiva transferência de poder, de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento. Na segunda metade da década de 1990, a antiga modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar denominada “Pronaf-infraestrutura e serviços municipais” adotou, também, alguns preceitos de desenvolvimento territorial, através do estímulo à formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Esses Conselhos tinham a incumbência de definir a aplicação de recursos financeiros não reembolsáveis mediante a elaboração de um plano municipal de desenvolvimento rural.

Outras iniciativas recentes reforçam a idéia de que a noção de desenvolvimento territorial foi ganhando força, tanto do interior da esfera governamental, quanto da sociedade civil. No quadro do Programa Comunidade Ativa, implementado a partir do final da década de 1990, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável passou a ser política de governo. O incentivo aos Arranjos Produtivos Locais, através de parcerias entre o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, procura promover a inovação tecnológica seja a partir da valorização do “saber-fazer” e da tradição local, seja através do incentivo e capacitação voltados à promoção de novos saberes e competências locais e regionais.

Por fim, essa pesquisa destaca a correlação existente entre a perspectiva de desenvolvimento territorial e algumas noções chaves. A primeira delas consiste em conceber o território como espaço determinado por relações de poder político, cultural e econômico. A segunda refere-se à importância de se pensar a territorialização sob duas óticas, que não podem estar dissociadas: (i) o binômio economia e competitividade de territórios, que se assenta na busca de mercados dinâmicos e de identidades produtivas, que propiciem a redução dos custos de transação, através da combinação de atividades correlatas (economias de escopo); (ii) o aspecto institucional, a partir da compreensão de que território e DTR são resultantes de um processo de construção social, que pressupõe uma significativa participação dos distintos atores sociais.

Nesse sentido, alerta para o risco das iniciativas formais de desenvolvimento subestimarem a importância dos conflitos sociais tendo em vista a tendência de colocarem em primeiro plano a idéia de coesão social. Para evitar esse risco, aponta a negociação de conflitos como sendo uma ação estratégica permanente, que não pode ignorar a diferença fundamental existente entre atores sociais e meros espectadores. Outro desafio reside na necessidade de integrar o setor empresarial nas dinâmicas territoriais de desenvolvimento e, em especial, nos fóruns de negociações políticas, tendo-se o cuidado, no entanto, de adotar mecanismos que evitem que os segmentos sociais sejam subsumidos.

### **1.3- Estudo de três experiências de gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural realizadas nos estados de Sergipe, Rio de Janeiro e Santa Catarina**

Esse estudo integra o programa “Modos de vida sustentável” que a FAO coordena no Brasil e nas Filipinas. Dada a extensão e a diversidade geográfica e socioeconômica da realidade brasileira buscou-se analisar a construção e a gestão de políticas públicas a partir de estudos de casos em três estados: Sergipe no nordeste, Rio de Janeiro no sudeste e Santa Catarina no sul<sup>3</sup>. Esses estudos foram realizados nos municípios de Tobias Barreto (SE), Campos dos Goytacazes (RJ) e São José do Cerrito (SC), onde coincidem algumas políticas públicas de caráter territorial: ações piloto fomentadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA e áreas de abrangência de Consórcios intermunicipais de segurança alimentar e desenvolvimento (Consad), promovidos no quadro do programa de combate à fome do Ministério de Desenvolvimento Social.

Dois eixos temáticos nortearam a condução das pesquisas de campo e a elaboração dos respectivos relatórios. O primeiro consiste em correlacionar as políticas públicas com as dinâmicas de desenvolvimento local, sobretudo no que se refere à articulação de atores e de programas. Segundo eixo diz respeito às formas de representação e de participação política dos atores sociais, frente às iniciativas de descentralização das políticas e de construção de identidades, de representatividade e de visibilidade.

O marco referencial de análise dos estudos de caso apresenta, ainda, três pontos de referência: (i) relação entre ações de desenvolvimento rural, promovidas por agências governamentais e organizações não-governamentais; (ii) análises das arenas de negociações existentes, do contexto institucional e das características dos principais atores envolvidos; (iii) diferenciação das políticas públicas segundo suas finalidades em distributivas (ex: crédito), regulatórias (preços mínimos, tributação, direitos compensatórios), redistributivas (reforma agrária, transferência de renda) e institucionais (Conselhos municipais, regionais e nacionais e estruturas administrativas dos governos).

---

<sup>3</sup> Maiores informações sobre esse estudo podem ser obtidas em LEITE, S. L. et al. **Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial**: análise sobre três casos do meio rural brasileiro. Rio de Janeiro, FAO/CPDA/UFRRJ/REDES, Relatório parcial, 2005a, 11 p.  
LEITE, S. L. et al. **What determines the policy impact of local negotiations?** A comparative study in Brazil. Rio de Janeiro, FAO/CPDA/UFRRJ/REDES, Final report, 2005b, 71 p.

Cada estudo de caso apresenta uma experiência específica de implementação de políticas públicas. Em Sergipe trata-se do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais. Desde 2001, esse programa vem sendo operacionalizado a partir de uma forte articulação de organizações não-governamentais e de controle sócio-político sobre a apropriação dos seus resultados para fins político-eleitorais. A Articulação no Semi-Árido Brasileiro reúne cerca de 750 instituições parceiras e de apoio de diversos segmentos da sociedade civil brasileira e de organismos de cooperação internacional. O financiamento das atividades se dá através da alocação de recursos públicos e privados.

No Rio de Janeiro, duas políticas públicas foram analisadas: os programas de assentamentos de agricultores sem terra e a de promoção da fruticultura irrigada de forma integrada às agroindústrias processadoras (Frutificar). A importância desse caso reside, dentre outros aspectos, nas disputas em torno de metodologias de promoção do desenvolvimento, bem como de modelos de desenvolvimento a serem implantados. O confronto de estratégias ocorre, por exemplo, entre a maior participação dos atores sociais na política de reforma agrária e a participação restrita ou passiva no Frutificar. Os espaços de articulação entre os dois programas são frágeis, o que dificulta o debate acerca da inclusão, no programa Frutificar, de agricultores assentados, menos dinâmicos do ponto de vista econômico.

Em Santa Catarina, o estudo contempla a experiência de organização de uma cooperativa de crédito rural, na primeira metade dos anos 1990, por iniciativa de organizações não-governamentais em parceria com o poder público municipal. A área de atuação dessa cooperativa compreende uma zona atípica para os padrões socioeconômicos do sul do país, pois na região predominam agricultores familiares de origem cabocla poucos integrados às estruturas cooperativas e agroindustriais existentes no estado. Nesse caso, a cooperativa desempenha, dentre outras coisas, a organização e a retenção de fundos financeiros da população local e a implementação do Pronaf, beneficiando um maior número de agricultores com crédito e mantendo uma inexpressiva taxa de inadimplência.

A análise comparativa desses três estudos sugere alguns pontos para reflexão: (i) experiências pretéritas de desenvolvimento, por vezes consideradas como “fracassadas”, podem propiciar “lições” para novas iniciativas; (ii) relativo consenso acerca da

importância do enfoque territorial na gestão de políticas públicas e da necessidade de se conceber instâncias intermunicipais e macro-regionais de articulação e concertação de programas; (iii) a articulação, representação, pressão e participação da sociedade civil figura como ponto estratégico para a construção e implementação de políticas públicas de natureza territorial; (iv) uso indevido da noção de território por diversas políticas, além de desarticulação entre iniciativas de diferentes ministérios e de governos estaduais; (v) baixa inserção da dimensão fundiária nos programas de desenvolvimento territorial; (vi) necessidade de ocorrer melhoria de diálogo e cooperação entre as diferentes instâncias do Estado e com as instituições sociais; (vii) falta de compreensão de que o conflito é inerente ao processo e que, muitas vezes, a tentativa de harmonização é ilusória; (viii) necessidade de gerar novas formas de controle social das políticas públicas.

#### **1.4- Aspectos estratégicos de um modelo de análise e de um programa de capacitação de agentes de desenvolvimento territorial sustentável**

As contribuições dessa exposição decorrem de um projeto de pesquisa conduzido por uma equipe interdisciplinar, cujo objetivo principal consiste em construir e aplicar um modelo de análise de potencialidades e obstáculos de promoção de dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável em diferentes zonas rurais do estado de Santa Catarina<sup>4</sup>. Trata-se de uma abordagem que busca identificar elementos que confirmam sustentabilidade aos processos de desenvolvimento territorial rural.

O ponto de partida consiste em afirmar que o suposto modelo catarinense de desenvolvimento encontra-se em crise. Diversos estudos destacam o estado de Santa Catarina como portador de uma dinâmica de desenvolvimento particular quando comparada à maioria dos demais estados brasileiros. Dentre os principais elementos diferenciadores apontados nesses estudos encontram-se (i) a importância do pequeno empreendedorismo de base familiar; (ii) a disponibilidade de mão-de-obra flexível e qualificada; e (iii) a formação de aglomerados industriais locais. No entanto, a perda de competitividade de vários setores

---

<sup>4</sup>FREIRE, P. V. e CAZELLA, A. A. (Coord.). **Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais do estado de Santa Catarina**. Florianópolis, PPSP/PPAGR/UFSC, Projeto de pesquisa, 2004, 23 p.

FREIRE, P. V. e CAZELLA, A. A. (Coord.). **Modelo de análise de processos de desenvolvimento territorial sustentável**. Florianópolis, PPSP/PPAGR/UFSC, 2004, 17 p.

industriais impõe a necessidade de mudanças estruturais. O enfraquecimento da pequena produção agropecuária tem mantido ativo o processo de êxodo rural. A degradação ecossistêmica, os impactos negativos do turismo litorâneo de massa e a especulação imobiliária zonas costeiras só fazem agravar esse quadro.

O referencial teórico da pesquisa parte da constatação que o conceito de território apresenta uma dupla dimensão – território dado e território construído – que, embora apresente interfaces, nem sempre é coincidente. A primeira remete às distintas delimitações político-administrativas, que orientam a intervenção de instituições de caráter público. A segunda recupera a idéia de território enquanto construção social, de maneira que sob um mesmo território dado, diversos territórios construídos podem se intercalar ou coexistir e, por vezes se articular<sup>5</sup>.

Outra entrada teórica está alicerçada em diferentes dimensões das ciências ecológicas: a humana, que pressupõe o rompimento de dualidades (sociedade-natureza e presente-futuro), a ecologia política (autonomia, descentralização, participação, conflitos, cooperação) e na teoria dos recursos naturais de uso comum.

Em outros termos, existe aqui um esforço de adotar a perspectiva do ecodesenvolvimento, cujas bases filosóficas são as seguintes: (i) uma visão de mundo contemplando as diversas racionalidades do ser humano; (ii) uma ética centrada na equidade social e na prudência ecológica; (iii) uma nova práxis, baseada em tecnologias adequadas, na transdisciplinaridade e na gestão sócio-ambiental.

A análise nas regiões ocorre a partir da reconstituição histórica da sua trajetória de desenvolvimento e da compreensão do “jogo dos atores”. Para tanto, adota-se um modelo de análise que contempla fatores político-institucionais, socioeconômicos, ecológicos e culturais. Ao final, busca-se a elaboração de cenários (análise territorial prospectiva) de dinâmicas de desenvolvimento, indicando reestruturações estratégicas na ótica da perspectiva territorial e sustentável.

Outra contribuição de caráter prático consiste na construção de um programa de capacitação de agentes de desenvolvimento territorial sustentável. O estudo de diversas ações formais de desenvolvimento indica uma forte tendência à elitização. O

---

<sup>5</sup> Para aprofundar essa discussão ver CAZELLA, A. A. **Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília, MDA/Condraf, 2005, 10 p.

enquadramento dessas ações, a fragilidade da capacidade de barganha política das minorias e daqueles historicamente excluídos, a filtragem de informações divulgadas ao público, o equívoco entre técnicas de comunicação e abordagens participativas e a dissimulação dos conflitos são práticas comuns nas intervenções formais de desenvolvimento. Aqui a ênfase se volta para a compreensão do papel estratégico dos agentes de desenvolvimento com destaque para a desgastante, mas imprescindível tarefa de mediação de conflitos sociais.

---

## ***2 – Análise das exposições de casos empíricos***

---

Conforme anunciado na apresentação deste relatório, três casos empíricos se referem a diferentes realidades socioeconômicas e políticas brasileiras (Cultivando Água Boa, Programa de desenvolvimento sócio-ambiental da produção familiar rural e Projeto Dom Helder Câmara). Por fim, apresenta-se a análise dos principais desafios do processo de desenvolvimento rural no Paraguai efetuada por representantes daquele país presentes no evento. Cabe destacar, inicialmente, que nenhum dos casos empíricos tinha na sua origem uma proposta de abordagem territorial. No entanto, suas implementações envolveram vários elementos importantes dessa perspectiva de desenvolvimento. Um resumo dos aspectos relevantes de cada um deles permite compreender onde se encontram esses elementos.

### **2.1- Programa Cultivando Água Boa**

A região do lago da hidrelétrica de Itaipu apresenta diversos problemas ambientais, com destaque para o uso indiscriminado de agrotóxicos na agricultura e seus reflexos sobre a saúde humana e a contaminação das águas; a erosão dos solos decorrente de técnicas de cultivos agrícolas intensivos e convencionais; a alta concentração de instalações de suínos, sendo que a maioria canaliza os dejetos diretamente para o lago e rios da região; e o elevado grau de desmatamento.

O Programa Cultivando Água Boa se propõe não só a buscar soluções para esses problemas específicos, mas também a promover novos valores sociais e econômicos, que

reorientem o atual modelo de desenvolvimento regional. Sua origem está na definição de uma nova missão para a empresa Itaipu Binacional, que tem buscado uma maior inserção e implicação nas questões relativas ao desenvolvimento da sociedade da sua região de abrangência. Note-se que um dos maiores desafios das iniciativas formais de desenvolvimento territorial consiste em envolver os setores empresariais. Neste caso, ao contrário, uma das maiores empresas mundiais do ramo hidrelétrico tem sido a protagonista das ações de desenvolvimento, tendo o meio ambiente e, de forma específica, os recursos aquíferos como vetores do processo.

As bacias hidrográficas, concebidas como unidades naturais de planejamento das ações, e o respeito e a valorização das especificidades sociais dos dois países que compartilham a gestão da hidrelétrica compõem os preceitos de base do Programa. Nas comunidades rurais que integram as microbacias e, especificamente, nos estabelecimentos agropecuários, um conjunto de diagnósticos da situação atual permite a elaboração de planos de reestruturação. Esses estudos são executados por nove universidades regionais, que passam a ter uma maior integração e uma melhor compreensão dos desafios a serem enfrentados pela sociedade onde se encontram instaladas.

A participação financeira da empresa Itaipu Binacional é de cerca de 25% dos recursos investidos, o que implica na busca de contrapartidas de outras instituições localizadas na região e de financiamentos públicos ou mesmo junto a organismos internacionais. Dessa forma, diversos programas e projetos encontram-se em execução, a saber: educação ambiental, que tem na organização de peças teatrais por criança e jovens seu principal recurso metodológico e de aprendizado; distribuição de material didático sobre agricultura orgânica; criação de uma marca local para os produtos orgânicos e de espaços específicos para comercialização desses produtos; bolsas de estudo para jovens carentes apreenderem o ofício de jardinagem e práticas ambientais; coleta solidária de lixo; projeto de produção de “peixes nossas águas” (espécies nativas) através do uso da técnica de tanque-rede; programa “biodiversidade nosso patrimônio”, que prevê a preservação e a recuperação da diversidade biológica da região; e o Parque Tecnológico Itaipu, dotado de serviços de informática de primeira geração.

Além disso, um conjunto de práticas e técnicas de conservação ambiental encontra-se em execução. Atenção especial tem sido dedicada ao tratamento e aproveitamento dos

dejetos de suínos; à difusão de práticas de proteção do solo (terraceamento, adequação das estradas, adubação verde...); à recuperação de matas ciliares; ao plantio direto sem uso de agrotóxicos; à construção de abastecedores de água e de coletores comunitários e de tratamento de embalagens de agrotóxicos.

A gestão do Programa busca a participação de diferentes instituições e atores locais, com envolvimento especial das comunidades rurais no planejamento e execução das ações. A maioria dessas atividades é implementada através de convênios, que envolvem diferentes segmentos dos setores públicos e privados. A difusão de um novo modo de gestão sócio-ambiental prevê a realização de oficinas, cujo objetivo é a construção de Agendas 21 Local. Na esfera dos municípios e das comunidades rurais tem-se difundido o chamado “pacto das águas”, que propõe a adoção de um conjunto de compromissos e de ações de preservação e recuperação de mananciais poluídos ou com risco de deterioração.

## **2.2- Programa de desenvolvimento sócio-ambiental da produção familiar rural**

A origem do Proambiente está associada à atuação política de movimentos sociais e sindicais da região norte do país, que há tempo apontavam uma série de limitações na concepção e operacionalização das políticas de promoção do desenvolvimento rural e agrícola na região. As principais críticas residiam na pouca diversificação dos sistemas produtivos difundidos; na vinculação do crédito de custeio à aquisição de insumos químicos sintéticos; nos atrasos na liberação dos financiamentos; na baixa capacidade de pagamento do crédito; e na insuficiência e ineficácia dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural junto aos pequenos agricultores da região.

Nos últimos cinco anos, esses movimentos começaram a formular de forma conjunta uma proposta alternativa e, após uma série de negociações junto ao Governo Federal, uma ação interministerial (MMA e MDA) foi constituída. Presentes em nove estados, seus onze pólos de atuação abrangem, atualmente, cerca de quatro mil famílias de agricultores familiares, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e quilombolas.

Um conjunto de passos metodológicos foi sendo adotado e aprimorado com o propósito de fortalecer a autonomia das organizações sociais e a transição dos sistemas

produtivos para um modelo agroecológico. Esse processo inicia com a realização de Diagnósticos Rápidos Participativos e a criação de um Conselho gestor do pólo. Em seguida elabora-se um Plano de desenvolvimento sustentável para cada pólo, que tem na sua estrutura de base os chamados grupos comunitários. Esses grupos têm o papel de realizar acordos comunitários com o propósito de cumprir os Planos de utilização das unidades de produção e aplicar os Padrões de certificação de serviços ambientais, elaborados com o apoio dos serviços de assistência técnica e de pesquisa. Um sistema de certificação participativa de serviços ambientais, que contem seis princípios e respectivos indicadores, garante a avaliação dos planos e da aplicação dos padrões e normas técnicas.

O foco do Proambiente está no acesso ao crédito mediante a adoção de práticas de manejo do meio ambiente e a prestação de serviços ambientais de caráter público. Ou seja, incorporou-se a idéia de que os agricultores executam diversas atividades de preservação do meio ambiente que, em última análise, beneficia o conjunto da sociedade. Como a maior parte dessas atividades não é remunerada pelos mercados, justifica-se, assim, a adoção de uma política pública que preveja subvenções aos agricultores em troca desses serviços. Trata-se de uma clara apropriação dos argumentos presentes no debate internacional de promoção do caráter multifuncional da agricultura.

Além disso, a noção de território é mobilizada ao se prever que os financiamentos aos produtores dependem da adoção de um conjunto de práticas consideradas apropriadas às especificidades microrregionais e benéficas à preservação do meio ambiente. Toda a negociação dos mecanismos de financiamento e das normas e práticas a serem adotadas é centralizada nas organizações que representam os atores beneficiários do Programa.

Além disso, está em curso um processo de reestruturação dos serviços de extensão rural e a formação de um sistema de pesquisa, orientados para a validação e aprimoramento das concepções do Programa. Uma rede de unidades de pesquisa, sob a coordenação da Empresa brasileira de pesquisa agropecuária, atua em diferentes domínios. Essas unidades desenvolvem trabalhos com o propósito de gerar tecnologias que reduzam as queimadas e os desmatamentos, promovam a diversificação de sistemas produtivos e a integração de sistemas diversificados, efetuem diagnósticos sociais de percepção ambiental, desenvolvam indicadores de serviços ambientais, mercados potenciais de carbono e o monitoramento ambiental.

## **2.3- Projeto Dom Helder Câmara**

Esse Projeto foi concebido com o propósito de construir alternativas de desenvolvimento sustentável para as condições socioeconômicas e culturais do semi-árido nordestino. Sua meta consiste em beneficiar quinze mil famílias de agricultores familiares de oito territórios de seis estados da região. A maior parte desses territórios coincide com aqueles que a SDT/MDA vêm apoiando.

A estratégia de ação procura gerar e difundir referências de desenvolvimento territorial sustentável, através do fortalecimento de processos participativos e solidários. Essas referências devem orientar políticas públicas de apoio ao desenvolvimento territorial sustentável. Em termos práticos, o projeto busca construir condições para que os agricultores do semi-árido alcancem níveis satisfatórios de segurança hídrica e alimentar. A título de exemplo, a construção de pequenas “barragens sucessivas” em rios temporários, ao invés dos grandes empreendimentos concebidos de forma centralizada e descendente, é uma das ações idealizada e implementada com a participação da sociedade local.

Para tanto, algumas noções inovadoras têm sido adotadas na abordagem conceitual do Projeto. Dentre elas, pode-se citar as idéias de convivência com o semi-árido, de autonomia dos sujeitos sociais, do reconhecimento que conflitos sociais podem dar origem a novas oportunidades e processos de aprendizagem coletiva, da valorização do saber local e da troca de saberes (tradicional e científico). Essas idéias associadas às ações de oferta e acesso à água, de produções agropecuárias alternativas que, na maioria das vezes, pressupõem o manejo sustentável da caatinga, de integração com os mercados (institucionais e convencionais) e de assessoria técnica, estão na base de um conjunto de intervenção concebido a partir do encontro e da negociação de propostas formuladas de forma ascendente (local) e descendente (externas).

Seu comitê gestor é composto por representantes dos governos e das federações de trabalhadores rurais dos seis estados. Nos territórios, lideranças locais e agentes governamentais e de ONGs compartilham a coordenação das ações a serem empreendidas. O desempenho do Projeto pode ser avaliado, dentre outros indicadores, pelo fato da meta de beneficiar quinze mil famílias ter sido cumprida em 60% (nove mil) até o final de 2005.

Além disso, as contrapartidas financeiras de instituições parceiras (locais, regionais e estaduais) triplicaram o valor do orçamento alocado, em 2005, pelo Governo Federal.

## **2.4- Desafios para a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Paraguai**

As contribuições dos representantes paraguaios presentes no seminário se deram a partir de duas exposições. A primeira teve um caráter de contextualização da realidade socioeconômica do meio rural e de identificação dos seus principais desafios com vistas a reverter os baixos índices de desenvolvimento humano. Essa apresentação foi realizada por um membro da ONG *Investigaciones Sociales del Paraguay*. A segunda consistiu na apresentação por quadros do Governo paraguaio de algumas iniciativas de desenvolvimento rural executadas sob a coordenação do Ministério da Agricultura e Pecuária.

O debate sobre o desenvolvimento territorial em zonas rurais é muito recente no Paraguai. As políticas públicas que mais se aproximam são os programas de microbacias e de pólos de desenvolvimento. Os indicadores socioeconômicos do meio rural paraguaio demonstram, no entanto, a importância da promoção dessa modalidade de desenvolvimento. Quase a metade da população (43%) vive em áreas rurais, onde a agricultura é a principal fonte de renda. Cerca de 39% da população total encontram-se em situação de pobreza, 21% de pobreza extrema e 13% têm problemas de nutrição. O grau de desigualdade e concentração da terra é o maior da América Latina, com um índice de Gini de 0,93. Existe no país em torno de 200 mil famílias de agricultores sem terra.

A exemplo do Brasil, o modelo de agricultura empresarial coexiste com diferentes formas de agricultura baseada na mão-de-obra familiar. A soja é o principal produto do modelo empresarial, abrangendo 25% das terras cultivadas no país. Essas áreas apresentam uma rápida degradação dos solos decorrente do seu uso intensivo. A contaminação das águas superficiais por agrotóxicos e a existência permanente de conflitos, por vezes armados, entre grandes agricultores (sojeiros) e segmentos da agricultura familiar constituem, em linhas gerais, o caótico cenário do meio rural paraguaio.

No campo político-institucional, o Sistema Público Agropecuário e Florestal (SPAF) apresenta problemas graves de coordenação da sua estrutura organizacional e dos distintos

serviços de apoio ao desenvolvimento rural. Além de se caracterizar pela centralização das decisões, a inexistência de um sistema eficaz de planejamento resulta num baixo nível de eficiência na execução das atividades.

Em síntese, o Estado paraguaio não está “desenhado” para trabalhar na lógica do desenvolvimento territorial rural. Se a noção de território está diretamente associada ao jogo de poder, as oligarquias locais reúnem, com facilidade, as condições necessárias para manter sua histórica hegemonia política. Dessa forma, a velocidade de produção de pobreza é mais rápida que a resposta das ações que procuram reduzi-la. A deterioração da identidade cultural, a forte assimetria nas relações de poder, o pouco êxito das tentativas de diálogo entre Governo e Sociedade Civil, a precariedade de iniciativas ascendentes de desenvolvimento representam, sem dúvida, o leque de desafios a ser superado. Enquanto isso não ocorrer, o apoio das políticas públicas para o meio rural continuará sendo setorial, sem incorporar a preocupação de apoio às famílias camponesas, nem das especificidades regionais (potencialidades e obstáculos).

Apesar desse quadro pessimista, algumas ações de organizações sociais começam a ganhar visibilidade. A tomada de consciência acerca da importância da dimensão ambiental nos processos de desenvolvimento, a incorporação nas agendas das organizações camponesas da necessidade da reforma agrária, o crescimento de reivindicações ligadas a questões de gênero e de respeito aos direitos humanos representam as principais iniciativas de caráter social em curso no país.

A representação do Ministério de Agricultura e Pecuária do Paraguai destacou que, recentemente, as políticas públicas coordenadas por esse Ministério vêm sendo orientadas, na medida do possível, no sentido de buscar caminhos alternativos para o desenvolvimento, procurando estabelecer novos diálogos e parcerias. O maior desafio para a implementação de uma estratégia de desenvolvimento territorial rural estaria relacionado aos aspectos culturais das sociedades camponesas. O intercâmbio de experiências com outros países, a exemplo do que vem ocorrendo com o Brasil e, em especial com o MDA, pode ajudar na construção de políticas públicas que favoreçam o DTR.

Um processo de transição em torno do tema da reforma agrária e do papel da agricultura familiar está em curso no seio da estrutura de Governo. O instituto responsável pela política de reforma agrária encontra-se em fase de incorporação dos preceitos do

desenvolvimento rural, bem como de integração dos pequenos agricultores tradicionais no seu quadro de intervenções. No entanto, essas transformações são lentas diante dos desafios apontados acima.

---

## ***Considerações finais***

---

Durante a apresentação e a discussão dos estudos e dos casos empíricos buscou-se a identificação de elementos importantes para o debate sobre o propostas inovadoras para o desenvolvimento rural, tendo por foco a perspectiva territorial e a sua sustentabilidade. Alguns desses elementos destacados nas apresentações e nas intervenções dos participantes foram os seguintes:

a) a abordagem de desenvolvimento territorial traz novas possibilidades de estabelecimento de estratégias que visam ampliar o leque de alternativas de desenvolvimento. Ela incorpora novas racionalidades que transcendem o enfoque econômico, fortalecendo aspectos sociais, culturais, ecológicos e político-institucionais;

b) a sustentabilidade do desenvolvimento territorial está associada tanto à equidade social e à viabilização econômica dos empreendimentos, quanto a um novo comportamento ético, que procura estabelecer compromissos com a preservação do patrimônio histórico-cultural e natural;

c) a perspectiva territorial do desenvolvimento está baseada na construção social das iniciativas, nas identidades sócio-culturais existentes no espaço geográfico, na sua relação direta com a descentralização político-administrativa dos serviços públicos e na ênfase na participação dos atores locais, estabelecendo novas formas de governança e exigindo novas institucionalidades que fortaleçam esses processos;

d) a autonomia e o empoderamento dos atores locais é parte importante das estratégias de ação, mas devem ser conduzidas dentro de uma perspectiva de fortalecimento da relação entre o local e o trans-local, conferindo a esses atores maior capacidade de negociação entre si e com atores externos ao território;

e) a incorporação da dimensão territorial pelas políticas públicas passa, no caso brasileiro, pelo estabelecimento de instâncias intermunicipais de articulação e de concertação de planos, programas e projetos, facilitando a inter-relação entre as políticas setoriais e as políticas territoriais;

f) o enfrentamento dos conflitos sociais e a busca de negociação entre os diferentes atores atuantes num “território dado” são pontos fundamentais para se definir estratégias de superação dos obstáculos ao desenvolvimento territorial sustentável e criar mecanismos de cooperação interinstitucionais;

Além desses elementos, os debates ocorridos durante o Seminário sugerem, também, que é preciso estabelecer formas adequadas para aproximar as políticas setoriais, que continuam sendo largamente majoritárias, da perspectiva territorial. Outro aspecto que gerou uma certa polêmica nos debates refere-se à inclusão ou não dos setores empresariais nos processos de desenvolvimento territorial. Para alguns representantes de movimentos sociais, essa incorporação pode representar a perda de autonomia dos segmentos populares nesses processos. Esse posicionamento foi questionado por alguns pesquisadores, que consideram imprescindível ocorrer essa aproximação.

A unanimidade dos casos empíricos analisados na ênfase à participação dos diferentes segmentos sociais reforça a preocupação com a qualidade dessa participação. Isso significa que a abordagem territorial de desenvolvimento precisa romper com o chamado “elitismo do desenvolvimento”, que escamoteia a efetiva participação social, mantendo como interlocutores privilegiados aqueles que não são os principais excluídos do acesso a políticas de desenvolvimento. A subestimação da tendência à elitização pode conduzir as ações formais de desenvolvimento territorial a perpetuar a exclusão social e a não incorporar as expectativas de uma parcela significativa da população rural.

Observou-se ainda que na tentativa recente de construir políticas de desenvolvimento territorial no Brasil tem havido o uso indevido da noção de território. As identidades construídas socialmente, na maioria das vezes, são desconsideradas e a definição do espaço geográfico de políticas territoriais se dá de forma autocrática. Outros pontos que dificultam a implementação dessas políticas estão relacionados à desarticulação entre as diferentes instituições públicas, que mantêm pouco ou nenhum diálogo entre si; à ausência de

instâncias macro-regionais que facilitem a sua implementação; e à baixa inserção da dimensão fundiária nos programas de desenvolvimento territorial.

Diversas intervenções alertaram para a importância de experiências desenvolvidas por iniciativas de ONGs, movimentos sociais e sindicais e por empresas comprometidas com os preceitos do enfoque da “responsabilidade social”. O caso apresentado pela Itaipu Binacional ilustrou de forma esclarecedora essa última situação. Além disso, muitas iniciativas ocorrem sem que o Estado seja o protagonista na concepção das ações. Sua inserção em processos de desenvolvimento que já se encontram em curso implica na necessidade de preservar, na medida do possível, os interesses originários da mobilização local que gerou o processo.

A capacitação de agentes de desenvolvimento territorial de diferentes instituições (Estado, ONGs e movimentos populares) na arte de mediar conflitos e no controle social de políticas foi recorrente, seja nas apresentações, seja nas discussões. Por fim, um grande desafio que se coloca para a abordagem territorial do desenvolvimento é a sua relação com o enfoque da sustentabilidade. Existe um vasto campo de construção de estratégias metodológicas de análise territorial prospectiva e de indicadores que permitam avaliar e monitorar as diferentes dimensões do desenvolvimento. A associação da estratégia de desenvolvimento territorial com a perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento torna-se uma tarefa essencial para a construção de novas alternativas de desenvolvimento rural. Alguns estudos e experiências apresentados no seminário indicam caminhos metodológicos nessa direção. Por fim, a complexidade das operações e a grandeza dos desafios enfrentados pelos casos empíricos discutidos neste seminário só fazem reforçar a pertinência e a riqueza do debate articulado dos temas da reforma agrária e do desenvolvimento rural.

---

## **Referências**

---

### **a) Artigos, relatórios e projetos de pesquisa**

CAZELLA, A. A. **Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial.** Brasília, MDA/Condraf, 2005, 10 p.

FREIRE, P. V. e CAZELLA, A. A. (Coord.). **Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais do estado de Santa Catarina.** Florianópolis, PPSP/PPAGR/UFSC, Projeto de pesquisa, 2004, 23 p.

FREIRE, P. V. e CAZELLA, A. A. (Coord.). **Modelo de análise de processos de desenvolvimento territorial sustentável.** Florianópolis, PPSP/PPAGR/UFSC, 2004, 17 p.

GUANZIROLI, C. H. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil.** Foz do Iguaçu, Seminário FAO/MDA/Condraf/Itaipu Binacional em preparação da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, 2005, 52 p.

LEITE, S. L. et al. **Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro.** Rio de Janeiro, FAO/CPDA/UFRRJ/REDES, Relatório parcial, 2005a, 11 p.

LEITE, S. L. et al. **What determines the policy impact of local negotiations? A comparative study in Brazil.** Rio de Janeiro, FAO/CPDA/UFRRJ/REDES, Final report, 2005b, 71 p.

MATTEI, L. (Coord.). **Seminário nacional de desenvolvimento rural sustentável: relatório síntese dos painéis e debates.** Brasília, MDA/Condraf, 2005, 23 p.

### **b) Materiais de divulgação**

PROAMBIENTE. Um novo modelo de desenvolvimento rural para a Amazônia. Brasília, MMA, 8 p.

ITAIPU BINACIONAL. Cultivando água boa. Foz do Iguaçu, Itaipu Binacional, 69 p.

CULTIVANDO AGUA BOA. Foz do Iguaçu, Itaipu Binacional, 2005, nº 6, 24 p.