

EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL¹

Ronaldo Weigand Jr.²
Cristine Ferreira Gomes Viana³
Simone de Faria Narciso Shiki⁴
Marcelo Duncan⁵
Lidiane Enéias⁶

INTRODUÇÃO

As palavras “desenvolvimento”, “territorial”, “rural” e “sustentável” têm provocado, cada uma, bastante debate. 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 que tipo de “desenvolvimento” estamos falando. Ironicamente, o debate revela que esses adjetivos refletem conceitos bastante vagos, e de uma grande diversidade de interpretações.

Para uns, “territórios” são regiões pré-definidas 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

¹ Trabalho apresentado no I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia, 16 a 19 de novembro de 2003, Fortaleza, CE. Realizado para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), com o apoio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

² Engenheiro agrônomo, Ph.D. em Antropologia, consultor do IICA e SDT, e coordenador da pesquisa que resultou neste trabalho. E-mail: ronaldoweigand@msn.com.

³ Socióloga, mestranda em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB.

⁴ Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico, pela UFU, e doutoranda em Política e Gestão Ambiental pelo CDS/UnB.

⁵ Engenheiro Florestal, M.Sc. em Desenvolvimento Rural, pelo CPDA-UFRRJ, consultor da SDT/MDA e IICA, e responsável pelo desenho e supervisão deste estudo.

⁶ Jornalista, mestranda em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB.

(uma corrente bastante em voga), quer dizer também o que pertence a pequenas aglomerações antes consideradas “urbanas”. Falam de um “novo rural” (Silva 1999, 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 de 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.

Quando juntamos as quatro palavras (desenvolvimento, territorial, rural, e sustentável), corremos o risco de parecer específicos, mas continuarmos muito vagos. Por que então nos aventuramos a desenvolver uma pesquisa sobre algo que, de tantas interpretações possíveis, é também tão arriscado?

O Governo do Brasil está adotando um enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi criada no Ministério do Desenvolvimento Agrário, e políticas vêm sendo desenvolvidas para tirar grande parte da população “rural” do Brasil da estagnação econômica e da situação marginal que vinham ocupando nas políticas públicas. A SDT está selecionando 100 “territórios” em todas as regiões brasileiras, e desenhando programas para apoio às “iniciativas territoriais de desenvolvimento”. Por isso, a SDT e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) propuseram desenvolver esta pesquisa, que não tem como objetivo fazer uma discussão teórica desses conceitos polêmicos (“desenvolvimento”, “territorial”, “rural” e “sustentável”), mas sim aprender com a prática de organizações governamentais e não-governamentais em todo o Brasil.

Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável

Neste estudo, justamente pela polêmica que o conceito pode envolver, escolhemos um recorte vago para definir **Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (DTRS)** de forma mais abrangente. Não só as iniciativas que se reconhecem como “territoriais” foram incluídas; buscamos também outras que se enquadravam nos critérios, descritos abaixo, das iniciativas reconhecidamente territoriais.

Além disso, tratamos DTRS como *um processo*, até mesmo como *uma metodologia*, e *não como um resultado*, como o nome poderia indicar. Buscamos saber como se dá esse processo, ou como é praticado, nas experiências concretas existentes no Brasil.

De forma geral, consideramos que o DTRS é uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural baseada na ação coletiva⁷ identificada com um *território*.

Território

No início da pesquisa, considerávamos “território” a área definida por pelo menos uma das seguintes características:

- integrar componentes econômicos, sociais, ecológicos, políticos e culturais de uma região
- sustentar (ou revelar) a identidade cultural de uma população.

Assim, utilizávamos um conceito próximo do proposto pelo IICA (2002). Percebemos também que muitos propunham conceitos de “território” ligados à homogeneidade (de cultura, de atividades econômicas, de recursos naturais) interna de de uma região. Um território seria uma área onde, por exemplo, os agricultores cultivassem mais ou menos o mesmo tipo de lavoura, compartilhassem a mesma história e a mesma cultura.

⁷ Por “ação coletiva” entende-se a cooperação da população e dos atores sociais em projetos e atividades, e na demanda por políticas públicas.

Faltava uma visão que enxergasse na diversidade o potencial para o desenvolvimento. Áreas mais urbanizadas poderiam ajudar o desenvolvimento de áreas tipicamente rurais. Diferentes culturas de uma região, que muitas vezes disputavam o território, poderiam ser combinadas em propostas de desenvolvimento baseadas nessa diversidade. Começamos a notar isso em várias das iniciativas. Por exemplo, de acordo com o prefeito de Lagoa dos Três Cantos, no Rio Grande do Sul (Édio Schrader, comunicação pessoal), os municípios de sua região estavam combinando suas diferenças, e assim otimizando recursos em diversas áreas. Isto é, territórios não precisam (e talvez nem devam) ser regiões homogêneas; territórios podem ter, sim, uma identidade baseada em uma *diversidade típica*.

Além disso, à medida em que as iniciativas foram sendo mapeadas, foi ficando claro que territórios são o *espaço da ação coletiva* promovida e integrada por movimentos sociais, governos, organizações não-governamentais, associações, ativistas e outros atores sociais. Percebemos que *as iniciativas de desenvolvimento rural possuem territórios*, definidos por sua área de atuação, antes de tudo. Dessa forma, fomos nos aproximando do conceito de território de Becker (1983) e de Rafestin (1993), que vêem o território como espaço da ação política e das relações de poder. Considerando essas várias formas de definirmos “territórios”, transformamos o conceito de território em uma pergunta de pesquisa: como as pessoas que trabalham com desenvolvimento territorial têm definido os territórios de cada iniciativa?

Rural, ou Ruralidade

De acordo com o dicionário (Ferreira 1999),

ru.ral *adj m + f (lat rurale)*

1 Pertencente ou relativo ao campo ou à vida agrícola; campestre. **2** Próprio do campo. **3** Situado no campo. **4** Agrícola, campesino, camponês, rústico.

ur.ba.no *adj (lat urbanu)*

1 Relativo ou pertencente a cidade. 2 Habitante da cidade, em oposição a rural. 3 Característico ou próprio da cidade. 4 Civilizado, polido, cortês, afável. *sm Reg* (São Paulo) Soldado de polícia. *Antôn* (acepções 1 e 3): *rural*; (acepção 4): *descortês*.

Há duas vertentes principais na definição de territórios rurais (ou da ruralidade dos territórios) (Perico e Ribero 2002): uma baseada na densidade populacional (áreas rurais são aquelas com população pequena e dispersa), e outra baseada no tipo de economia (áreas rurais são aquelas onde predominam as atividades ligadas ao setor primário da economia, e seus encadeamentos diretos).

Porém, uma parte da confusão no debate em torno “do rural” parece vir da escolha (comum nas ciências sociais) de substantivar um adjetivo, e de chamar de “rural” a “ruralidade”. Portanto, não existe “o rural”, mas sim, áreas rurais, trabalhadores rurais, atividades rurais, moradores rurais, etc. Moradores rurais podem ser trabalhadores urbanos, e vice-versa. Indústrias podem ser rurais, e hortas e pomares podem ser urbanos. Tudo depende da sua localização, porque “rural” é um adjetivo ligado ao espaço.

De um lado, temos os que classificam o espaço como “rural” quando este tem atividades econômicas, ocupação espacial e cultura “rurais”. De outro, os que classificam atividades econômicas e culturas como “rurais” quando ocorrem nos espaços “rurais”. Quando “territorializamos” o espaço, “rurais” seria o que ocorre em territórios “rurais”. É o que propõe Silva (1999; 2001).

Silva (1999; 2001) vem questionando a definição de “rural” baseada no tipo de economia. As áreas tradicionalmente agrícolas estariam se diversificando, e incorporando outros tipos de atividades, como serviços e indústrias. Os pequenos produtores rurais e trabalhadores rurais estão envolvidos em múltiplas atividades, muitas não-agrícolas. A pluriatividade, nem sempre ligada à uma melhoria de vida, mas muitas vezes resultado da necessidade e da inviabilidade da pequena produção de prover um sustento adequado, configuraria um “novo rural” (Silva 1999, 2001) onde a agricultura teria, progressivamente, uma importância reduzida. De fato, a discussão apresentada

por Silva parece apresentar um espaço “rural” cada vez mais “urbanizado”. De novo, não é claro se é um “novo rural”, ou é a ruralidade de alguns territórios que está ameaçada, enfraquecida, urbanizada.

Para evitar a circularidade desse debate, existe a alternativa dos critérios populacionais. Essa alternativa é baseada em uma “operacionalização” da variável “rural”, e não corresponde a nenhum conceito de ruralidade ou urbanidade. Ela é defendida por Veiga (2001), que propõe que seja seguida a tendência dos países desenvolvidos de classificar as áreas em rurais e urbanas usando critérios de tamanho e densidade populacionais.

Mais especificamente, Veiga (*ibid*) propõe que municípios sejam considerados rurais ou urbanos em função da população e da densidade populacional do município. Ele argumenta que as estatísticas têm inflacionado os números que mostram a urbanização do Brasil. Segundo Veiga (*ibid*), 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).

Além disso, as sedes dos municípios, por menores que sejam as aglomerações populacionais, também são classificadas como urbanas. Isso faria uma importante correção nas estatísticas que vêm mostrando que o Brasil é mais urbano do que se seria (Veiga 2001), levam os tomadores de decisão a priorizar políticas urbanas, e reforçam a idéia de que é nas cidades que estão os cidadãos.

Entretando, como classificar 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)?

Como diz Silva (2001), talvez estejamos colocando ênfase demais em separar o que deveria estar unido. As estratégias de desenvolvimento “rural” de um território precisam estar unidas às estratégias de desenvolvimento “urbano”, e vice-versa. Além disso, podemos considerar que existem *graus* de “ruralidade” ou “urbanidade”, e que a dicotomia urbano/rural não representa a realidade.

Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável

Para nós, na estratégia DTRS, várias metodologias e abordagens podem ser utilizadas., mas três elementos estruturais distinguem as iniciativas de DTRS:

- a sua base territorial e rural
- um plano de ação elaborado participativamente
- instâncias ou instituições de gestão participativa e ação coletiva do território

Os três elementos estruturais expressos acima são semelhantes aos de Cassarotto Filho e Pires (1998), citados por Abramovay (s/d), para quem um “pacto territorial” deve responder a cinco requisitos:

- mobilizar os atores em torno de uma "idéia guia"
- contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto
- definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território
- realizar o projeto em um tempo definido
- criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa, é claro) entre os protagonistas do pacto territorial.

A princípio, alguns princípios (que serão discutidos neste estudo) pareciam ser importantes, tanto para a legitimidade como para a eficácia do DTRS:

- planejamento e gestão participativos
- autonomia de organização e tomada de decisões, integrada com os diversos níveis de governo
- competitividade no mercado
- promoção da equidade social, econômica e política
- sustentabilidade ambiental do território

- integração institucional e política do território

Por Que Desenvolvimento “Territorial”?

A promoção do desenvolvimento sempre teve um viés urbano (Chambers 1983). Ao mesmo tempo em que os centros urbanos foram crescendo, os serviços sociais, como saúde, educação, saneamento, comunicação e segurança também ali se concentraram, criando um círculo vicioso que causou o a estagnação e/ou esvaziamento da maior parte das áreas rurais. As grandes cidades têm exercido uma enorme atração sobre a população rural, apesar das condições de vida precárias que a maior parte dos recém-chegados têm encontrado.

Para os centros urbanos também vão a maior parte dos melhores profissionais, e é onde estão localizadas as instâncias de decisão sobre as políticas públicas que afetarão tanto áreas rurais como urbanas (Chambers 1983). As cidades não atraem só pessoas; elas atraem talentos, que encontram oportunidades para o seu desenvolvimento.

Quando talentos migram para as cidades, a área rural fica mais pobre de capital humano. Ao mesmo tempo, as cidades recebem aqueles que foram expulsos, seja pela natureza, seja pelas condições de vida precárias, das áreas rurais; gente que sai em condições muito precárias, de pobreza material e até mesmo de habilidades, para encarar o novo desafio urbano. O resultado é um aumento da desigualdade social, miséria e, freqüentemente, violência. Resolver os problemas que essas populações enfrentam é, para os governos, muito mais difícil nas grandes cidades que nas cidades pequenas e nas áreas rurais.

Por isso, para resolver o problema da pobreza, o desenvolvimento rural é uma prioridade. Infelizmente, a experiência nacional e internacional dos organismos de promoção do desenvolvimento em áreas rurais tem mostrado apenas insucessos e sucessos limitados. Apesar de mais de 50 anos de ações de organismos internacionais de promoção do desenvolvimento em áreas rurais, o número de pobres rurais ainda cresce, e a proporção de pobres nas áreas rurais é

maior que nas áreas urbanas. A diferença de renda entre populações rurais e urbanas é agravada ainda pela falta de oportunidades e de acesso a educação e saúde.

Apesar das dificuldades, com sucessos e insucessos, as tentativas de promoção do desenvolvimento rural também têm mostrado que a participação das populações locais no diagnóstico dos problemas, e no planejamento e implementação de soluções torna as políticas e programas de desenvolvimento mais eficazes. Programas de desenvolvimento em que as populações locais participam encontram melhor aceitação, utilizam melhor os recursos locais e lidam mais frequentemente com os problemas mais importantes para as populações locais. A participação também pode ser vista como um fim em si mesma, um direito das pessoas. Governos, órgãos financiadores, organizações não-governamentais, e associações comunitárias estão interessados em promover projetos participativos porque, de um lado, acredita-se que os resultados são melhores, e de outro, a participação torna os projetos mais legítimos.

A participação pode tomar diversas formas. Por exemplo, no processo de pesquisa, existem abordagens extrativas e interativas, e Rocheleau (1994) aponta que os participantes podem ter diferentes papéis, de prover trabalho, a atuar como hospedeiros, informantes, avaliadores, colaboradores, parceiros, ou membros da direção dos projetos. Como na descrição de Rocheleau, os tipos de participação podem ser classificados em uma escala unidimensional, como uma “escada”, implicando que algumas formas de participação são melhores (mais legítimas) que outras, e “que é possível possível, desejável, e necessário mover-se nesse espectro em direção à forma mais intensa de participação, um tipo de nirvana da participação” (Guijt e Sha 1998:10). (Guijt e Sha 1998, ainda discutem outros problemas com as tipologias de participação).

Essa visão unidimensional de participação é problemática porque, frequentemente, a participação adquire um caráter multidimensional, e nem sempre os participantes estão dispostos a participar de uma forma mais intensa. É preciso cuidado para que a participação não se torne mais um fardo, em vez de ser um direito e um instrumento de melhoria de vida e empoderamento.

Entretanto, mais que participantes, cada vez mais as populações rurais têm sido protagonistas dos programas de desenvolvimento rural, que são gerenciados pelas organizações que as representam, e muitas vezes também são propostos e elaborados por essas organizações, com maior ou menor ajuda externa. Tem sido muito importante o papel dos movimentos sociais de trabalhadores rurais e agricultores familiares, das organizações de assessoria a esses movimentos, às comunidades e associações, e das comissões pastorais da terra nos diversos estados. Atualmente, tais organizações influenciam as políticas públicas nas diversas esferas de Governo. A própria ênfase territorial ao desenvolvimento por parte do MDA é resultado dessa influência.

Esse protagonismo é um avanço do discurso de participação, que incorporou-se definitivamente ao discurso do desenvolvimento rural. Entretanto, na prática, freqüentemente os processos participativos são ainda questionáveis e apresentam qualidade muito variável, apesar dos grandes avanços que têm sido alcançados no envolvimento das populações locais.

Mas, se a participação é considerada importante para a eficácia dos programas de desenvolvimento, também tem sido observado que as escalas comunitária e local/municipal da participação são insuficientes para promover melhorias significativas e sustentáveis na qualidade de vida da população. Nas escalas comunitária e local, normalmente consegue-se uma redução parcial da pobreza. Mas para lidar com processos regionais de estagnação econômica e com os obstáculos a mudanças políticas efetivas, a escala territorial tem sido proposta para aliar a possibilidade de participação real (com mobilização e construção do capital social local), a uma escala de desenvolvimento que produza mudanças mais significativas e duradouras.

QUESTÕES DE PESQUISA

Como estão acontecendo as experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável? As seguintes questões de pesquisa estão sendo examinadas nesta publicação:

As iniciativas de DTRS têm surgido a partir da sociedade civil ou da ação governamental?

Quem pode iniciar ou promover um processo de DTRS? Tanto ONGs como governos podem promover iniciativas territoriais? Que diferenças essas iniciativas apresentam? Esta questão procura identificar quem são os promotores mais comuns de iniciativas territoriais de desenvolvimento rural.

Como os territórios têm sido definidos espacialmente?

Há várias maneiras de se identificar um território. A mais óbvia é a identidade do território e de seus habitantes (IICA 2002).

A identidade de um território é o conjunto das percepções colectivas que têm os seus habitantes do seu passado, das suas tradições e do seu saber-fazer, da sua estrutura produtiva, do seu património cultural, dos seus recursos materiais, do seu futuro, etc. Não se trata de uma identidade monolítica, mas de um conjunto complexo que integra inúmeras identidades próprias a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de produção especializado, etc. Esta identidade “plural” não é imutável e pode evoluir, reforçar-se e modernizar-se (Leader 1999)

No caso em que a identidade está bem clara, tanto para os habitantes/usuários do território quanto para as pessoas de fora, a convenção cultural pode ser usada para definir os limites territoriais. Alguns autores parecem defender a existência de “territórios” pré-definidos, como parece estar subentendido no Documento Síntese do Seminário Internacional sobre Reforma Agrária e Agricultura Familiar (IICA 2002), sem implicar na existência de organizações de gestão e ação coletiva. O território seria dado pela história em comum, pelas características naturais, pela organização social. Com diz (Abramovay s/d), um território, “mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades (...)”.

Baseado nesse conceito de *identidade prévia*, suas fronteiras poderiam ser reconhecidas pela própria população, ou por cientistas sociais capazes de identificar características culturais próprias de um território. Entretanto, esse conceito de “território” é tão ou mais problemático que o conceito de “comunidade”, cuja definição também é frequentemente difícil (Agrawal 1997).

No caso da identidade não estar clara, pode valer então a segunda maneira de definir um território: por suas características culturais, sociais, econômicas, ecológicas e políticas. A partir dessas características, a estratégia DTRS pode promover uma identidade territorial que facilite a ação coletiva para estimular o crescimento econômico, melhorar a qualidade de vida, reduzir as desigualdades sociais, conservar a natureza, e agir sobre outras prioridades definidas pelos participantes. A eficácia da abordagem territorial se daria, então, como resultado de uma boa escolha dos limites do território e dos atores sociais a serem envolvidos.

Entretanto, alguns territórios podem se definir pela expansão gradual de uma iniciativa local, ou da coalescência e fusão de diversas iniciativas comunitárias em uma determinada área. Os atores das várias iniciativas podem reconhecer as vantagens de trabalhar juntos por objetivos comuns ou complementares.

Há territórios que surgem a partir da centralidade econômica, política ou de serviços de determinados municípios ou centros urbanos. Outros territórios podem surgir de um problema comum, como é o caso de municípios atingidos pela construção de barragens, enquanto outros podem surgir de uma nova oportunidade de desenvolvimento gerada, por exemplo, pelo asfaltamento de uma estrada, a instalação de uma fábrica, ou a descoberta da região pelo turismo.

Outras vezes, os territórios podem ser organizados a partir das áreas de atuação de movimentos sociais ou de entidades de assessoria. São antes de tudo, territórios dessas organizações. Isso também pode se passar no caso do controle ou influência de certos políticos em seus redutos eleitorais. As iniciativas territoriais são flexíveis na identificação de seus territórios, e respondem a fatores complexos, internos e externos ao “território”.

Finalmente, territórios não precisam ser necessariamente contínuos. No caso de comunidades pesqueiras, por exemplo, há territórios tradicionais de pesca abrangendo lagoas, trechos de rios, manguezais e até mesmo áreas de mar aberto (Begossi 1993, 1998).

Seja qual for a forma de definir um território na prática, a estratégia DTRS procura formar e/ou fortalecer instituições de gestão territorial que tenham uma prática participativa, com legitimidade reconhecida pelas populações locais, e que sejam meios eficazes de promoção e apoio à ação coletiva no território.

Quais os fatores que explicam a alteração da área de abrangência dos territórios?

Como foi dito acima, as iniciativas territoriais podem começar como iniciativas locais, que se expandem gradualmente, incorporando outras comunidades e municípios. Mas o inverso também pode ser verdadeiro. O que explica o aumento da área de um território ou a sua diminuição? Podem ser fatores políticos (como a presença de prefeitos a favor ou contra a iniciativa), econômicos (os recursos disponíveis para o trabalho territorial podem aumentar ou diminuir), ou ainda fatores relacionados às vantagens e desvantagens do trabalho em uma escala maior ou menor.

De que forma os temas prioritários que motivaram a iniciativa de DTRS determinaram área de abrangência e a identidade dos territórios?

Algumas iniciativas de DTRS podem visar fins específicos, como comercialização e beneficiamento de certos produtos, saúde ou educação. De um lado, a definição espacial do território e a orientação política das iniciativas podem definir quais são os temas prioritários. Por outro lado, certos temas podem definir o território: o trabalho com comercialização de um produto agroflorestal pode determinar um espaço territorial de atuação diferente daquele que é determinado por um trabalho na área de saúde.

Por exemplo, muitas vezes, devido à dispersão populacional das áreas rurais, os serviços sociais de saúde e educação precisam ser oferecidos em redes hierarquizadas. Serviços mais simples, baratos e de maior demanda são oferecidos de forma mais dispersa (ex: postos de saúde), e conectados com centros de serviços especializados (ex: hospitais). O mesmo pode se dar com o processamento, industrialização e comercialização de produtos agropecuários. Em outros casos, como em comitês de bacia hidrográfica, os limites são dados pela distribuição de um recurso a ser manejado (no caso, as águas de uma bacia hidrográfica particular).

Essas iniciativas têm uma base territorial, mas o conceito de território passa a ser usado de uma forma mais flexível, que diz respeito mais à escala da iniciativa do que a uma identidade territorial pré-existente ou a se formar. Essas iniciativas territoriais podem resultar na formação de um território, mas as bases territoriais dos serviços de saúde, educação, e das redes de agroindústria, por exemplo, podem ser diferentes, de acordo com critérios econômicos, sociais e políticos. Um município poderia pertencer a uma rede territorial para os serviços de saúde que reúne municípios diferentes dos integrados pela rede territorial de comercialização de produtos agropecuários.

Entretanto, não basta ter escala territorial. Consideramos DTRS aquelas iniciativas que também incorporam a criação de uma base institucional e organizacional com ampla participação da sociedade civil e dos governos na gestão das iniciativas, conforme os princípios do DTRS descritos acima.

A abordagem territorial contribuiu para uma nova ou mais eficaz valorização de recursos endógenos anteriormente subestimados? Quais?⁸

Recursos, ou “capital territorial”, podem ser culturais, humanos, sociais, políticos, naturais, etc. Frequentemente, esses recursos não são utilizados de forma eficiente no território porque não há informação adequada, ou quando há, a informação não está bem distribuída. O aspecto participativo do DTRS pode favorecer um melhor intercâmbio de informações e a melhor utilização dos recursos localmente disponíveis. Outras vezes, certos recursos, que não são aproveitados porque isso depende de uma escala maior de articulação econômica, podem ser aproveitados no DTRS.

A abordagem DTRS contribuiu para um novo ou mais eficaz aproveitamento de oportunidades anteriormente não utilizadas? Quais?

Também por falta de informações, ou pela falta de instituições e organização local, frequentemente oportunidades de desenvolvimento são desperdiçadas. O DTRS deve favorecer o melhor aproveitamento das oportunidades.

A abordagem DTRS foi capaz de atrair novos recursos para a região?

Quando a população local se organiza, pode por vezes atrair recursos novos para a região. Às vezes esses recursos são atraídos a partir da pressão política exercida pelo território. Outras vezes, são atraídos pelo tema escolhido para o desenvolvimento, e a capacidade de propaganda que as organizações territoriais adquirem.

⁸ Esta pergunta é do programa Leader, da União Europeia, que promove o DTRS como forma de revitalizar as áreas rurais da Europa.

Os programas de ação foram pertinentes para o território?⁹

Como o planejamento em DTRS se dá de forma participativa, os programas são também escolhidos localmente pelos participantes. Até que ponto os participantes acertaram na escolha dos programas, e qual foi o sucesso em sua implementação?

As ações fortaleceram a identidade cultural territorial e a auto-estima da população?

Como o DTRS passa pela identificação e promoção de características singulares de uma população e sua região, espera-se que vá fortalecer a identidade cultural e a auto-estima da população. Até que ponto isso acontece?

A abordagem territorial criou problemas/conflitos políticos?

A abordagem DTRS pode mudar a forma como o poder está organizado localmente. Até que ponto isso cria problemas políticos?

Como se dá a participação no planejamento e gestão dos territórios?

Termos como “participativo”, “participação da comunidade” e “participação local” são freqüentemente utilizados em iniciativas territoriais, mas seu sentido é um tanto vago. Não sabemos, simplesmente por esses termos, nem aspectos qualitativos nem quantitativos da participação.

Qualitativamente, é preciso saber:

- Como as coisas foram discutidas?
- Foram tomadas medidas para garantir que as pessoas tenham igual poder de influência nas discussões e decisões?
- Quais os setores do território que foram envolvidos?
- Houve uma adequada representação de gênero, raça, etnia, classe social, e atividade econômica (entre outras categorias relevantes)? Qual o poder relativo de cada categoria?

⁹ Esta pergunta é do programa Leader, da União Européia, que promove o DTRS como forma de revitalizar as áreas rurais da Europa.

- As discussões foram bem organizadas e produtivas?

Quantitativamente, é preciso saber:

- Quantas reuniões foram realizadas para realizar diagnósticos, planos e projetos?
- Quantas pessoas participaram?
- Qual a frequência de reuniões de gestão?
- Quantas pessoas participam?

Nesta pesquisa, estamos interessados em conhecer também as bases metodológicas das iniciativas no que se refere às estratégias participativas e de construção de capital social.

Há estratégias específicas de inclusão?

Trabalhar na escala territorial apresenta perigos de falta de inclusão dos setores mais pobres e sem poder, um perigo também presente nas escalas comunitária e local. Gênero, por exemplo, é um tema que necessita de estratégias especiais de inclusão em qualquer abordagem participativa. Mas, na escala territorial, algumas comunidades e municípios de um território (normalmente mais pobres e distantes) podem não ser adequadamente incluídos a não ser que medidas especiais sejam tomadas. Para isso, as iniciativas de DTRS podem utilizar cotas, rodízio de locais de reunião, ajuda de custos para transporte e hospedagem, e capacitação direcionada, entre outras estratégias.

Questões de Pesquisa

- As iniciativas de DTRS surgem a partir da sociedade civil ou da ação governamental?
- Como os territórios têm sido definidos?
- Quais os fatores que explicam a alteração da área de abrangência dos territórios?
- De que forma os temas prioritários que motivaram a iniciativa de DTRS determinaram a área de abrangência e a identidade dos territórios?
- A abordagem territorial contribuiu para uma nova ou mais eficaz valorização de recursos endógenos anteriormente subestimados? Quais?
- A abordagem DTRS contribuiu para um novo ou mais eficaz aproveitamento de oportunidades anteriormente não utilizadas? Quais?
- A abordagem DTRS foi capaz de atrair novos recursos para a região?
- Os programas de ação foram pertinentes para o território?
- As ações fortaleceram a identidade cultural territorial e a auto-estima da população?
- A abordagem territorial criou problemas/conflitos políticos?
- Como se dá a participação no planejamento e gestão dos territórios?
- Há estratégias específicas de inclusão?

Figura 1: Questões de pesquisa examinadas neste estudo.

MÉTODOS

Para explorar as questões de pesquisa descritas acima, lidar com o grande número de iniciativas presentes no Brasil e gerar resultados em tempo adequado às demandas de informação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, esta pesquisa combinou várias ferramentas de pesquisa complementares, incluindo um site na Internet para auto-cadastramento das iniciativas, buscas na internet e com informantes-chave sobre DTRS, entrevistas via telefone com informantes-chave de cada iniciativa, e estudos de caso, com visitas às iniciativas, que utilizaram uma variedade de métodos de entrevista semi-estruturada e não estruturada, entrevistas com grupos focais, e a simples observação.

A pesquisa foi dividida em três fases:

1. Levantamento das iniciativas de desenvolvimento territorial rural sustentável.

2. Entrevistas por telefone com uma amostra “representativa”¹⁰ das iniciativas selecionadas.
3. Estudos de caso sobre iniciativas de DTRS.

Levantamento das iniciativas de DTRS

As iniciativas foram levantadas através de várias estratégias. Primeiro, utilizou-se um cadastramento on-line, no site www.nead.gov.br/mapeamento, que foi divulgado no *Boletim do NEAD*, uma publicação eletrônica que é distribuída pela internet para mais de nove mil destinatários, em redes e listas eletrônicas, como a Rede Comunidades Sustentáveis (rca_lista@yahoo.com.br) que reúne profissionais da Amazônia e Mata Atlântica que trabalham com desenvolvimento participativo e conservação, e a Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS, <http://www.rits.org.br/>). A mensagem se propagou e acabamos recebendo-a de volta de fontes para as quais não tínhamos mesmo divulgado.

O levantamento no site, batizado de “Mapeamento”, teve duas fases. O site original estava com vários problemas, e somente uma porcentagem muito baixa das iniciativas cadastradas pôde ser identificadas com DTRS. Depois de reformulado, com um visual mais agradável e um questionário mais adequado, o site aumentou muito o número de visitas, e as iniciativas cadastradas puderam ser identificadas como DTRS em maior número. Essa segunda fase do site foi realizada nos meses de junho e julho de 2003.

Além do site, os levantamentos incluíram visitas e consultas a entidades que trabalham com desenvolvimento rural. Quando as iniciativas eram levantadas, elas eram convidadas diretamente a visitar o site e cadastrar seus dados. Em alguns casos, na região norte, de onde poucas iniciativas se cadastraram, incluímos manualmente os dados de algumas iniciativas que pareciam claramente DTRS. O resultado disso foi um quadro amostral com 237 iniciativas.

¹⁰ Não houve um critério amostral que garantisse a representatividade das iniciativas, a não ser a sua seleção ao acaso dentro da amostra de 237 iniciativas identificadas.

Entrevistas com uma Amostra Representativa das Iniciativas Seleccionadas

Nem todas as iniciativas incluídas no quadro amostral são de fato iniciativas de DTRS, e os três critérios estruturais foram aplicados a cada entrevista para verificação de seu caráter territorial:

- ter base territorial.
- ter (ou ter a perspectiva de ter) um plano de ação elaborado participativamente.
- ter (ou ter a perspectiva de ter) instâncias ou instituições de gestão participativa e ação coletiva do território.

Oito iniciativas foram escolhidas ao acaso para cada uma das cinco grandes regiões brasileiras para serem entrevistadas por telefone. O objetivo, além da representatividade nacional, era uma certa representatividade regional. Não houve uma pretensão estatística nessa representatividade, pois o próprio quadro amostral inicial não poderia ser considerado um quadro completo. Consideramos que 40 iniciativas seria um bom número, o máximo que teríamos tempo para entrevistar, e com a possibilidade de estratificar por região. Entretanto, dentro do quadro amostral acabamos verificando que a Região Centro Oeste não tinha mais que quatro iniciativas cadastradas que realmente poderiam ser consideradas DRTS. Assim, acabamos entrevistando todas elas. Portanto, no total, foram entrevistadas 36 iniciativas de todo o Brasil. As entrevistas foram realizadas no período incluindo o final do mês de julho e todo o mês de agosto de 2003.

As entrevistas por telefone foram conduzidas de Brasília, por três entrevistadoras (uma socióloga, uma economista e uma jornalista), que trabalharam individualmente. As entrevistas duraram entre 40 minutos e uma hora, dependendo da disposição do informante. Apesar de trabalharem inidividualmente, as entrevistadoras conversavam entre si para ajustar a interpretação de resultados e a atribuição de valores das variáveis qualitativas. Para cada uma das perguntas de pesquisa, perguntas específicas foram elaboradas para um roteiro básico de entrevista, e para cada uma dessas perguntas de entrevista, uma ou mais variáveis quantitativas e qualitativas foram elaboradas.

Para interpretação dos resultados das entrevistas, levamos em consideração tanto a totalização dos valores das variáveis como o contexto fornecido pelos informantes, e aspectos não necessariamente incluídos previamente no roteiro de perguntas das entrevistas. Já que o nosso quadro amostral não é completo, e o número de entrevistas é limitado, seria pretensioso e temerário extrapolar os resultados das variáveis aqui estudadas para todo o universo das iniciativas de DTRS do Brasil. Apresentamos um quadro inicial para a reflexão, mas esse quadro não apresenta rigor estatístico (nem pretendia ter). Entretanto, esse quadro premilinar pode nos ensinar várias lições sobre DTRS.

Estudos de Caso sobre Iniciativas de DTRS

Com os resultados das entrevistas realizadas por telefone, foram selecionadas seis experiências de DTRS para a realização de estudos de caso:

Região Sul:

- Iniciativa Territorial da Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (SC), por Luiz Fernando Fleck
- A Experiência do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Leste Pioneiro (PR), por Sílvia Regina Barguil

Região Nordeste:

- Estudo de Caso da Iniciativa Territorial do Pólo Sindical dos Trabalhadores do Sub-Médio São Francisco, por Marcela Nunes de Menezes
- Conselho das Organizações Associativas da Microrregião da Bacia do Rio Curú (Coam-Bc), por Cristine Ferreira Gomes Viana

Região Norte:

- Fundação Viver, Produzir e Preservar (Território da Transamazônica-Xingu-Rodovia Cuiabá Santarém), por Cláudia Kawhage

Região Sudeste:

- A Articulação Institucional da Bacia do Rio Pirai (RJ) e o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), por Henrique Marques Ribeiro da Silva e Crisnamurth Alves Ferreira

Na Região Centro Oeste, o número de iniciativas territoriais identificadas foi muito pequeno (somente quatro). Priorizamos as regiões sul e nordeste, onde as iniciativas pareciam mais abundantes (ou nossa amostra estava mais completa).

De forma geral, os estudos de caso foram realizados conforme a seguinte metodologia:

- Cada pesquisador realizou uma visita de cinco a sete dias à iniciativa territorial.
- Foram realizados três tipos de entrevistas, dependendo da disponibilidade dos participantes:
 - Entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave¹¹
 - Entrevistas em grupo¹² para realização do diagrama de Venn
 - Entrevistas não-estruturadas com pessoas das comunidades beneficiadas.
- Além disso, cada pesquisador observou as atividades realizadas e o funcionamento das iniciativas, e visitou os projetos implantados, documentando-os através de fotografia.

Devido ao espaço disponível neste artigo, a discussão dos estudos de caso realizados não foi incluída. Ela estará disponível em um livro reunindo o texto que serviu de base para este trabalho, e os textos de cada estudo de caso (Weigand Jr. 2003).

RESULTADOS

Experiências de desenvolvimento territorial rural sustentável proliferam em todo o Brasil. Frequentemente, os promotores das iniciativas não sabem que elas se enquadram no conceito de

¹¹ Foram considerados informantes-chave das iniciativas as seguintes pessoas: 1) Técnicos e dirigentes das organizações participantes (incluindo governo e sociedade civil); e 2) Líderes comunitários e políticos locais

¹² Entrevistas com os participantes da iniciativa, reunindo diversos setores, para a construção de um diagrama institucional de Venn.

DTRS, mas seguem os princípios gerais e contemplam os três elementos estruturais descritos acima. Aos informantes das iniciativas localizadas nas cinco regiões do País foi perguntado se eles conheciam o conceito de DTRS. No nordeste, sul e norte, o conceito era mais conhecido (62,5% das iniciativas conheciam o conceito de DTRS), enquanto que no sudeste a proporção era inversa. No centro-oeste todas as quatro iniciativas amostradas conheciam o conceito. Se aceitamos a forma ampla como estamos definindo DTRS neste estudo, então os dados revelam que podemos estar deixando fora do diálogo praticantes de DTRS que não conhecem a abordagem pelo nome, mas que acumulam experiências importantes.

As iniciativas de DTRS surgem a partir da sociedade civil ou da ação governamental?

Nacionalmente, as iniciativas de DTRS entrevistadas nesta pesquisa foram mais comumente promovidas pela ação da sociedade civil (53,4%). Contudo, analisando as diferentes categorias que correspondem à ação governamental e da sociedade civil (Tabela 1), destaca-se a ação do poder público municipal (19,4%) e dos movimentos sociais (16,7%), categorias mais representativas.

Apesar do equilíbrio identificado, as regiões brasileiras não apresentam homogeneidade nos agentes promotores. No nordeste, o governo estadual e o movimento social promoveram 25% das iniciativas de DTRS. No sudeste, destaca-se o governo municipal e o movimento social, com 38% cada, enquanto no norte, o governo federal e os sindicatos equivalem em 25%. No sul, os agentes promotores mais representativos são o governo estadual e os grupos de indivíduos, com 25% cada. Já no centro-oeste tem-se outra realidade, e cada iniciativa é promovida por um agente diferente.

Tabela 1: Tipos de promotores das iniciativas de DTRS por região do Brasil.

Região	Tipo de Promotor (No. de iniciativas)											
	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	ONG	Org. de Assistência Técnica	Movimentos Sociais	Associações	Grupos Informais	Indivíduos	Sindicatos	Movimento Religioso	Outros
Sul	0	2	1	1	1	0	0	2	0	1	0	1
Centro-Oeste	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Norte	2	0	1	0	0	1	0	1	1	2	1	0
Nordeste	0	2	1	0	1	4	0	0	0	0	0	0
Sudeste	1	1	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Total	4	5	7	2	2	6	0	3	0	3	2	1

Como os territórios têm sido definidos?

A maior parte das iniciativas de DTRS definiram seus territórios a partir de uma “análise funcional de atributos”, isto é, da análise das características em comum (ex: um mesmo tipo de agricultura), dos problemas e oportunidades de uma região (ex: os problemas e oportunidades apresentados pela localização em função de uma rodovia ou de uma barragem), de um recurso que compartilham (ex: bacia hidrográfica), ou complementaridade hierárquica entre áreas rurais, pequenas e médias cidades, e cidades maiores, ou da centralidade de uma determinada cidade ou organização de assessoria. Quase a metade (44,44%) dos territórios amostrados foram definidos assim. Em segundo lugar, vem a identidade territorial definida pela similaridade de problemas (30,9%) e a definida pela identidade cultural (11,1%). Em terceiro, os territórios que têm sido definidos pela expansão gradativa das iniciativas locais (Tabela 2).

Tabela 2: Como foram definidos os territórios das iniciativas entrevistadas

Região	Como Foi Definido o Território (No. de Iniciativas)						
	Identidade Territorial Cultural	Identidade Territorial por Problemas	Análise Funcional dos Atributos	Expansão Gradativa das Iniciativas Locais	Coalescência de Iniciativas	Área de Atuação da Entidade Promotora	Fatores Político-Partidários
Sul	2	4	2	0	0	0	0
Centro-Oeste	1	0	2	1	0	0	0
Norte	1	4	2	0	0	2	0
Nordeste	0	3	4	2	0	0	0
Sudeste	0	0	6	0	1	0	2
Total	4	11	16	3	1	3	2

Obs: mais de uma forma de identificação pode ter sido aplicada.

Um caso de coalescência de iniciativas (quando várias iniciativas locais se expandem até se unirem) foi detectado no Sudeste. A área de atuação da entidade promotora foi determinante em pelo menos duas iniciativas. Os fatores político-partidários também foram determinantes em duas iniciativas. Fica claro que os processos mais comuns de definição de um território passam pela análise que o promotor faz da realidade local, e secundariamente, por uma identidade territorial clara ou pela expansão gradativa de iniciativas locais. Entretanto, de uma forma geral, na maior parte das vezes, os agentes identificadores dos territórios eram internos (77,8%), isto é, do próprio território, e não externos.

Quais os fatores que explicam a alteração da área de abrangência dos territórios?

Às vezes, a área de abrangência dos territórios muda de tamanho. Isso aconteceu em 61,1% dos casos pesquisados. O fator mais comum, que explica a alteração, foi o tema de trabalho; isto é, a atratividade que o tema exerceu sobre novos participantes, ou a adição de um novo tema de trabalho à pauta de atuação da iniciativa territorial. Em segundo lugar entre as

iniciativas pesquisadas, está a disponibilidade de recursos, que aumentou ou diminuiu, influenciando a área de abrangência diretamente (Tabela 3).

Tabela 3: Fatores que influenciaram a alteração na área de abrangência dos territórios.

Região	Fatores (No. de Iniciativas)			
	Fatores Políticos	Recursos disponíveis	Tema de trabalho	Outros
Sul	0	0	3	0
Centro-Oeste	0	2	2	0
Norte	0	2	2	1
Nordeste	0	0	6	0
Sudeste	1	0	4	0
Total	1	4	17	1

Os dados indicam que territórios são dinâmicos, e podem crescer ou diminuir em resposta a diferentes fatores, principalmente o tema de trabalho das iniciativas e os recursos disponíveis. Isso precisa ser considerado nas premissas que carregamos a respeito dos territórios.

As iniciativas de DTRS têm temas fechados ou abertos?

Alguns territórios se formam a partir de um tema específico de trabalho (tema fechado) e, embora trabalhem com base territorial, são ainda iniciativas setoriais. É o caso de 15 iniciativas pesquisadas, em nossa amostra de 36. As demais, exceto uma, que apesar de ter um tema principal também está incorporando outros temas, são iniciativas não-setoriais, e trabalham temas múltiplos relacionados com o desenvolvimento rural.

De que forma os temas prioritários que motivaram a iniciativa de DTRS determinaram a área de abrangência e a identidade dos territórios?

Os temas prioritários influenciaram o tamanho da área de abrangência das iniciativas, tanto na sua definição, como na sua alteração (ver acima). Por exemplo, iniciativas territoriais que têm como base a gestão de uma bacia hidrográfica, obviamente, definiram seus territórios em função dos limites das bacias. Mas isso também ocorreu em outros casos, em que os limites territoriais da iniciativa estavam intimamente ligados ao tema de trabalho. A Tabela 4 mostra os temas mais comuns:

Tabela 4: Temas das iniciativas territoriais.

Região	Tema										
	Combate a pobreza	Geração de Emprego e Renda	Preservação Ambiental	Organização Produtiva	Comercialização	Gestão e Uso do Solo	Capacitação para a Gestão	Educação Ambiental	Educação Formal	Gestão de Recursos Hídricos	Saúde
Sul	1	0	2	5	0	0	0	3	1	2	1
Centro oeste	0	0	2	1	0	0	1	2	0	2	0
Norte	5	0	5	2	0	1	0	0	0	0	0
Nordeste	1	2	2	4	1	1	1	5	0	2	0
Sudeste	0	0	7	1	0	0	6	7	0	7	0
Total	7	2	18	13	1	2	8	17	1	13	1

Nacionalmente, os temas mais recorrentes foram preservação ambiental (50%), educação ambiental (47,2%), organização produtiva e gestão de recursos hídricos (36,1%) e capacitação para a gestão (22,2%). No Nordeste, 50% dos temas prioritários são organização produtiva e 62,5% educação ambiental. No Norte o combate à pobreza e a preservação ambiental empatam em 62,5%. No sul destaca-se a organização produtiva (62,5%) e educação ambiental (37,5%). No Sudeste, há uma grande concentração de Comitês e Consórcios Intermunicipais de Bacia Hidrográfica, justificando o alto percentual nos temas educação e preservação ambiental, e

gestão de recursos hídricos, seguidos de 75% de capacitação para gestão. O mesmo acontece no Centro-Oeste, com os temas de preservação e educação ambiental e gestão de recursos hídricos (Tabela 4; uma única iniciativa pode trabalhar mais de um tema, como dito anteriormente).

A abordagem territorial contribuiu para uma nova ou mais eficaz valorização de recursos endógenos anteriormente subestimados? Quais?

A abordagem territorial contribuiu para uma valorização dos recursos endógenos, em especial os recursos humanos, com 72,2%. Dentre os recursos naturais apontados, destaca-se a biodiversidade (38,1%), os recursos hídricos (33,3%) e os recursos agrícolas (30,6%). Já entre os recursos de infra-estrutura e capital fixo, tem-se 19,5% (Tabela 5).

Tabela 5: Recursos endógenos valorizados pela abordagem de DTRS.

Região	Recursos						
	Biodiversidade	Recursos Agrícolas	Recursos Humanos	Recursos Hídricos	Infraestrutura	Capital Fixo	Não se aplica
Sul	0	3	4	1	2	1	2
Centro-Oeste	1	0	4	2	0	0	0
Norte	6	2	5	0	0	0	1
Nordeste	0	5	6	2	4	0	0
Sudeste	7	1	7	7	0	0	0
Total	14	11	26	12	6	1	3

A abordagem DTRS contribuiu para um novo ou mais eficaz aproveitamento de oportunidades anteriormente não utilizadas? Quais?

Correspondendo aos princípios formadores do conceito de DTRS, a abordagem territorial promove o incremento das oportunidades de fortalecimento de capital social, apontado em 91,7% dos casos no País. Outras oportunidades são favorecidas, como políticas públicas direcionadas (38,9%), financiamentos (33,3%), recuperação de áreas degradadas (27,8%) e ampliação de mercado (25%).

Tabela 6: Oportunidades aproveitadas a partir da abordagem DTRS.

Região	Oportunidade (No. de Iniciativas)								
	Fortalecimento do Capital Social	Financiamento	Intercâmbio de Experiência	Recuperação de Áreas Degradadas	Ampliação dos Mercados	Políticas Públicas Direcionadas	Turismo	Certificação	Não se aplica
Sul	6	3	0	0	4	1	2	1	1
Centro-Oeste	4	1	0	0	0	0	1	0	0
Norte	7	7	2	1	1	2	0	0	1
Nordeste	8	0	2	3	3	4	0	0	0
Sudeste	8	1	0	6	1	7	2	0	0
Total	33	12	4	10	9	14	5	1	2

Os representantes das regiões nordeste e sudeste apontaram um aproveitamento maior de políticas públicas direcionadas, com 50% e 87,5%, respectivamente. No norte foram destacados 87,5% e no centro oeste 25% para os financiamentos. Na região sul, a ampliação do mercado (50%) foi a oportunidade mais aproveitada entre as iniciativas.

A abordagem DTRS foi capaz de atrair novos recursos para a região?

Em 77,8% das iniciativas pesquisadas, a abordagem de DTRS foi capaz de atrair novos recursos para o território (incluindo recursos atraídos no passado, no presente e em negociação), principalmente oriundos do governo federal (47,2%) e de organismos internacionais (41,7%) (Tabela 7).

Tabela 7: Fontes e tipos de recursos financeiros atraídos pela abordagem DTRS.

Região	Recursos Financeiros Atraídos										
	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipi	Banco Federal	Banco Estadual	Organixmos Internacionais	Sindicato	Movimento Social	SEBRAE	Indústria	Não se aplica
Sul	4	2	0	0	0	1		0	1		4
Centro-Oeste	1	0	0	0	0	1		1	0		2
Norte	6	2	1	1	1	5		1	0		1
Nordeste	3	2	4	3	2	7	1	2	2	0	0
Sudeste	3	3	7	2	0	1	1	1	1	1	0
Total	17	9	12	6	3	15	2	5	4	1	7

Como está o andamento dos programas de ação?

Aos entrevistados foi solicitado que dessem uma nota, de 0 a 10, para o andamento de seus próprios projetos e programas de ação. A maior parte deu notas 8 (33,3%), 7 (22,2%) e 9 (16,7%). Essa auto-avaliação não é definitiva para uma avaliação do andamento dos programas pois é muito subjetiva. Se outros fatores não afetaram as respostas, ela reflete um bom grau de entusiasmo com os programas de ação e, ao mesmo tempo, uma visão crítica de que há progressos a fazer.

As ações fortaleceram a identidade cultural territorial e a auto-estima da população?

Na quase totalidade dos casos pesquisados (94,4%) os entrevistados avaliaram que a iniciativa fortaleceu a auto-estima da população do território ou, pelo menos, dos beneficiários da iniciativa. Em mais de 80% dos casos, as iniciativas também fortaleceram a identidade cultural territorial.

A abordagem territorial criou problemas/conflitos políticos?

Entretanto, a abordagem territorial também gerou conflitos. Em 80,6% das iniciativas estudadas, as ações vinham enfrentando conflitos políticos com governos locais, outras lideranças políticas, e interesses econômicos.

Como se dá a participação no planejamento e gestão dos territórios?

Das iniciativas pesquisadas 94,4% têm um conselho participativo de gestão, e 5,6% estão formando seus conselhos. As entidades mais comumente representadas nos conselhos são as associações, seguidas pelos governos municipais, sindicatos e ONGs (Tabela 8). Isso mostra a ênfase local e participativa da composição desses conselhos. Nota-se uma maior participação dos movimentos sociais nos conselhos das iniciativas do Nordeste. Os governos municipais são mais presentes nos conselhos das iniciativas do Sul e Sudeste.

Tabela 8: Participação nos conselhos das iniciativas territoriais, por tipo de entidade.

Tipos de entidade com participação nos conselhos (número de conselhos com as entidades)															
Região	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	ONG	Movimento Social	Associações	Indivíduos	Movimento religioso	Org. de Assistência Técnica	Sindicatos	Empresas	Cooperativas	Trabalhadores Rurais	Não se Aplica	Outros
Sul	2	1	6	3	2	6	1	3	1	5	2	1	0	1	3
Centro-Oeste	0	0	2	2	1	4	0	2	0	0	1	0	0	0	2
Norte	3	3	4	2	3	6	2	2	3	5	1	2	1	0	1
Nordeste	1	3	5	7	7	7	5	5	0	7	1	0	8	0	1
Sudeste	3	6	8	5	1	8	3	1	0	6	5	0	8	0	0
Total	9	13	25	19	14	31	11	13	4	23	10	3	17	1	7

Cerca de 58,3% das iniciativas pesquisadas têm planos de ação territorial elaborados de forma “participativa” (Tabela 9; nesta pesquisa, consideramos “plano de ação territorial” qualquer instrumento de planejamento – plano de metas, plano de desenvolvimento, plano de trabalho, etc.

– da iniciativa, para a ação no território). No nordeste e no norte as iniciativas estavam mais avançadas nesse sentido. Surpreendentemente¹³, as iniciativas do Sul foram as que estavam em estágios mais iniciais.

Tabela 9: Iniciativas com plano de ação territorial

Plano de ação territorial			
Região	Tem	Em elaboração	Previsto
Sul	3	4	1
Centro-Oeste	1	3	0
Norte	6	1	1
Nordeste	7	0	1
Sudeste	4	4	0
Total	21	12	3
%	58,3%	33,3%	8,3%

Os informantes deram notas ao processo participativo promovido em suas iniciativas. A maioria considerou a participação adequada, com 52,8% atribuindo nota 8, e 19,4% atribuindo nota 7. Somente 2,8% atribuíram nota 10. Mas houve uma boa porcentagem (8,3%) que atribuiu nota 9 e 5. Mais uma vez, esses dados são subjetivos e devem ser interpretados com cuidado. Podem tanto expressar a qualidade da participação quanto o entusiasmo do entrevistado com o processo participativo de sua iniciativa.

Em relação a gênero, no planejamento das iniciativas, homens e mulheres participaram em 100% dos casos pesquisados, embora tenha sido relatado que os homens tiveram influência mais determinante na maioria. Houve alguns casos que envolveram crianças e idosos especificamente.

Em relação às atividades dos participantes, a maior parte das iniciativas envolveu diretamente agricultores, extrativistas ou pescadores (86,1%). No Sudeste e no nordeste a proporção desse grupo foi menor, com maior ênfase aos trabalhadores rurais, provavelmente

¹³ As iniciativas territoriais do Sul são famosas por sua organização participativa.

devido à característica “modernizada” da agricultura na região. Ainda no Sudeste um maior número de iniciativas envolveu movimentos sociais, funcionários públicos e ONGs, em 100% dos casos. Isso provavelmente se deve à amostra, que incluiu um bom número de comitês e consórcios intermunicipais de bacia, e revela a articulação da sociedade civil em movimentos sociais, a presença do Estado, principal agente promotor, e a atração de ONGs ambientais para a gestão dos recursos hídricos do território.

Tabela 10: Participação no planejamento das iniciativas de DTRS por tipo de atividade do participante.

Número e % das iniciativas														
Região	Agricultores, extrativistas ou pescadores	Trabalhadores rurais	Comerciantes	Assalariados industriais, de serviços e comércio	Funcionários públicos	Movimento Religioso	Movimento Social	Sindicatos	Empresas	Cooperativas	ONGs	Org. de Ass. Técnica	Outros	Não se aplica
Sul	8	6	3	4	4	1	0	3	1	0	1	2	5	2
Centro-Oeste	4	2	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	2	0
Norte	8	3	1	0	4	0	0	4	1	0	2	1	2	1
Nordeste	6	8	1	3	4	0	7	1	0	0	0	0	0	0
Sudeste	5	8	0	5	8	0	8	5	0	0	8	0	0	0
Total	31	27	5	13	22	1	15	13	3	0	11	3	9	3
%	86,1	75	13,9	36,1	61,1	2,8	41,7	36,1	8,3	0,0	30,6	8,3	25	8,3

Na gestão das iniciativas, tanto homens como mulheres têm participado. Os grupos mais representativos são os agricultores, extrativistas e pescadores, com participação na gestão de 75% das iniciativas de DTRS, e os trabalhadores rurais, com 72,2%. Também importantes são os funcionários públicos, com 55,6%. Nota-se que, em geral, os números caem; a gestão parece ser um processo um pouco mais restrito que o planejamento.

Tabela 11: Participação na gestão das iniciativas de DTRS por tipo de atividade do participante.

Número e % das iniciativas													
Região	Agricultores, extrativistas ou Trabalhadores rurais	Comerciantes	Assalariados industriais, de serviços	Funcionários públicos	Movimento Religioso	Movimento Social	Sindicatos	Empresas	Cooperativas	ONGs	Org. de Ass. Técnica	Outros	
Sul	6	5	2	4	3	1	0	2	0	0	0	2	3
Centro-Oeste	3	3	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Norte	7	2	1	0	3	0	0	4	0	0	1	1	2
Nordeste	6	8	1	3	4	0	7	1	0	0	0	0	0
Sudeste	5	8	1	5	8	0	8	5	0	0	8	0	0
Total	27	26	6	13	20	1	15	12	0	0	9	3	7
%	75	72,2	16,7	36,1	55,6	2,8	41,7	33,3	0,0	0,0	25,0	8,3	19,4

Há estratégias específicas de inclusão?

Estratégias de inclusão daqueles setores que podem ter maior dificuldade de participar incluem a capacitação direcionada para a gestão e participação (69,4%), as cotas (61,1%), o uso estratégico de locais de reunião (reuniões em locais convenientes do ponto de vista de transporte ou político, por exemplo, com 47,2% das iniciativas), e o fornecimento de transporte e hospedagem para os participantes que vêm de locais distantes (16,7%). A maior parte das iniciativas (91,6%) utilizou alguma estratégia específica de inclusão. A Tabela 12, mostra o uso das estratégias de inclusão pelas iniciativas de DTRS pesquisadas.

Cotas e capacitação direcionada foram as estratégias mais comuns no Nordeste e Sudeste. No Norte, a capacitação direcionada também foi uma estratégia importante. O uso estratégico de locais de reunião foi a estratégia mais utilizada no Sul. Nacionalmente, a capacitação direcionada aos que têm maior dificuldade de participar foi a estratégia mais utilizada.

Tabela 12: Uso de estratégias específicas de inclusão.

Número e % das iniciativas						
Região	Cotas de participação	Uso estratégico dos locais de reunião	Transporte e Hospedagem	Capacitação Direcionada	Não se aplica	Outras
Sul	3	6	3	3	2	1
Centro-Oeste	1	2	0	0	1	0
Norte	4	5	3	7	0	4
Nordeste	7	3	0	8	0	0
Sudeste	7	1	0	7	0	0
Total	22	17	6	25	3	5
%	61,1	47,2	16,7	69,4	8,3	13,9

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Este artigo discute os dados obtidos nas entrevistas por telefone com uma amostra de 36 informantes de iniciativas de DTRS em todo o Brasil. Os dados obtidos por telefone precisam ser triangulados com os dos estudos de caso mas, apesar de não serem baseados em uma amostra representativa das iniciativas de DTRS no Brasil, já permitem várias conclusões e confirmam algumas impressões iniciais. Tanto o governo quanto a sociedade civil têm sido promotores de iniciativas de DTRS, destacando-se os governos municipais e os movimentos sociais. Isso mostra o caráter participativo, de base, “de-baixo-para-cima” dessas iniciativas.

A forma como os territórios surgem varia muito, mas frequentemente são iniciados por movimentos sociais e, surpreendentemente, indivíduos. Em vários casos, as iniciativas territoriais surgem por iniciativa da sociedade civil. É o capital social das ONGs e movimentos sociais que se mobiliza para então incluir o poder público.

Em outros casos, parece ser o poder público que se organiza de forma territorial (como no caso de vários consórcios intermunicipais), e mobiliza a sociedade. Os municípios frequentemente promoveram iniciativas territoriais. Isso pode se dar em função de um problema

em comum (como o manejo de recursos hídricos) que exige a associação de municípios para ser administrado, e de uma liderança política regional. O poder público também pode apoiar, estimular ou pelo menos estabelecer as bases legais para as iniciativas territoriais.

Grande parte dos territórios têm sido definidos em função de uma análise funcional dos atributos de uma região, buscando a complementaridade de estratégias para a solução de problemas e a promoção do desenvolvimento. Não surpreendentemente, os temas de trabalho têm grande influência na definição da área de abrangência dos territórios, como na sua alteração: quando o tema muda, mudam também a forma de organização, os parceiros, os recursos envolvidos e, portanto, a área de abrangência. Isto é, a identidade cultural tem sido menos importante, e em somente 11% das iniciativas ela foi determinante para a definição da área de abrangência do território.

Bem, se a análise funcional de atributos e o tema de trabalho são importantes para a definição dos territórios, pode-se questionar a subjetividade da escolha do tema ou do território. Isto é, se o tema é definido por uma análise dos problemas e potenciais de um território definido, o inverso pode ser verdadeiro: o território (a área de abrangência, os atores, até mesmo uma potencial identidade cultural) pode se definir a partir da escolha do tema. Isso coloca em cheque, ainda mais, a realidade objetiva dos territórios. Na prática, raramente os territórios ter uma existência pré-definida nas mentes e percepções das populações que os habitam. Pelo contrário, eles freqüentemente têm sido construções, a partir dos interesses dos promotores, a partir dos espaços de poder e influência dos atores, pré-existentes sim, mas sobrepostos, fluidos. Os territórios das iniciativas territoriais raramente contém completamente os campos das identidades culturais das populações, das lutas políticas dos atores, os ecossistemas e as unidades de gestão, que têm sua correspondência no espaço territorial de uma forma sobreposta mas não coincidente.

Esta pesquisa mostra que o próprio conceito de território precisa ser repensado. Na determinação da área de abrangência dos territórios, vários fatores influenciaram, mas o mais comum foi a análise de características funcionais complementares. Frequentemente, o território

não existe, anteriormente à iniciativa, determinado por uma identidade baseada em fatores culturais ou similaridade de problemas, mas começa a existir com ela. A área de abrangência seria o território da iniciativa.

Mas quando falamos do território decidindo, fazendo, priorizando, estamos criando uma entidade. Neste caso, território não é uma área geográfica nem as pessoas que nela habitam; *território é uma instituição de ação coletiva* com base geográfica. Instituição, aqui, diz respeito às regras e costumes de interação, e às organizações formais e informais que permitem a ação coletiva. Isto é, no fundo, *o território é o seu próprio capital social envolvido com a ação coletiva territorializada*.

Contudo, independentemente dessa discussão conceitual e sua correspondência com a realidade, as iniciativas de DTRS (seja lá como definem os limites de sua atuação territorial), parecem estar tendo sucesso na promoção do desenvolvimento. Há várias vantagens em se trabalhar com territórios, ao invés de somente focalizar a ação nas comunidades ou nos municípios. A estratégia DTRS tem as seguintes vantagens:

- A escala e a diversidade (escopo) das iniciativas permitem que ganhem apelo diferenciado, qualidade e competitividade;
- A abordagem territorial fortalece os poderes públicos locais, e a sua atuação coordenada com a sociedade civil e os governos estadual e federal;
- O DTRS potencializa os recursos locais e abre novas oportunidades de desenvolvimento;
- A abordagem territorial é capaz de atrair recursos e apoios institucionais mais fortes;
- A escala da organização social favorece a formação de uma força política considerável, capaz de orientar e influenciar os governos locais e estaduais, e também o governo federal;
- Os limites territoriais formais (municípios, estados e país) são flexibilizados na mobilização de recursos complementares e resolução de problemas comuns;
- O enfoque territorial promove o aumento da auto-estima da população local;

É importante, no entanto, que a abordagem territorial não venha simplesmente substituir as abordagens comunitária e local, mas sim complementá-las, integrá-las e fortalecê-las. Assim como nas outras abordagens, no discurso de DTRS freqüentemente há uma ênfase aos aspectos de harmonia e cooperação. Esta pesquisa mostra que o DTRS gera reações e conflitos. É freqüente o conflito entre as iniciativas e o poder público local.

A participação é um aspecto importante das iniciativas territoriais. Dados mais claros são obtidos nos estudos de caso, mas pode-se dizer que boa parte das iniciativas territoriais têm procurado promover a participação e incluir aqueles setores que menos participam, inclusive utilizando estratégias específicas de inclusão, como as cotas de participação e a adequação das estratégias ao contexto local.

Por um lado, como boa parte das iniciativas de DTRS aqui abordadas não foram baseadas em uma identidade territorial prévia, parece que a participação e a articulação política, e a criação de fóruns específicos para que ocorram, são os aspectos determinantes para o sucesso das iniciativas. Por outro lado, as iniciativas também parecem estar respondendo a orientações políticas e oportunidades oferecidas. Isso é mostrado pela frequência com que recursos federais são atraídos pelas iniciativas de DTRS. Isto é, existe hoje uma estrutura de incentivos ao surgimento das iniciativas, composta principalmente pela disponibilidade de recursos para seu financiamento, a descoberta de que sua aplicação pode ser mais eficaz se for realizada de forma territorial, e pela própria visão (“paradigma” ou moda) de que agora este é o jeito de fazer (e, principalmente, *chamar*) as coisas no mundo do desenvolvimento rural.

Entretanto, quando a realidade da prática é tão diferente dos conceitos em moda, resta saber se estamos prestando atenção no que é importante (diríamos: participação local, criatividade, políticas públicas de apoio, e saber combinar o saber local com o saber externo na gestão – quase sempre cheia de conflitos – de iniciativas com escala e escopo adequados para os desafios que um mundo em mudanças rápidas coloca às populações rurais), ou se estamos simplesmente adotando novas palavras (“territorial”, “sustentável”) para velhas práticas (“local”, “comunitário”, “participativo”, “integrado”, etc.) dos organismos de promoção do desenvolvimento rural. Como um dos problemas para o sucesso dessas práticas é justamente a falta de continuidade em sua aplicação devido às modas do campo do desenvolvimento rural, temos que estar alertas, sempre em posição de auto-crítica e reflexão.

REFERÊNCIAS

- Abramovay, Ricardo
s/d O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural. *In* Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza (CE) (<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=115>); NEAD.
- Agrawal, Arun
1997 Community in Conservation: Beyond Enchantment and Disenchantment. Gainesville, Florida: Conservation and Development Forum.
- Becker, Bertha K.
1983 O Uso Político do Território: Questões a Partir de uma Visão do Terceiro Mundo. *In* Abordagens Políticas da Espacialidade. B.K. Becker, R.H.d. Costa, and C.D.B. Silveira, eds. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Begossi, Alpina
1993 Fishing Spots and Sea Tenure: Incipient Forms of Local Management in Atlantic Forest Coastal Communities. *Human Ecology* 23(3):387-405.
1998 Property Rights for Fisheries at Different Scales: Applications for Conservation in Brazil. *Fisheries Research* (34):269-278.
- Chambers, Robert
1983 Rural Development: Putting the Last First. New York: Longman Scientific & Technical.
- Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda
1999 Novo Dicionário Aurélio - Século XXI: Ed. Nova Fronteira.
- Guijt, Irene, and Meera K. Sha
1998 Waking Up to Power, Conflict and Process. *In* The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development. I. Guijt and M.K. Sha, eds. Pp. 1-23. London: Intermediate Technologies.
- IICA
2002 Documento Síntese. Seminário Internacional "Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar", São Luís do Maranhão, 2002. IICA.
- Leader
1999 A Competitividade Territorial: Conceber uma Estratégia de Desenvolvimento Territorial à Luz da Experiência LEADER. *Inovação em Meio Rural* 6(1): texto consultado on-line <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-pt/biblio/compet/sub13.htm>, em agosto de 2003.
- Perico, Rafael Echeverri, and María Pilar Ribero
2002 Nueva Ruralidad: Vision de Territorio en America Latina y Caribe: IICA.
- Raffestin, Claude
1993 O território e o Poder. *In* Por uma Geografia do Poder. C. Raffestin, ed. São Paulo: Ática.
- Rocheleau, D. E.
1994 Participatory Research and the Race to Save the Planet: Questions, Critique, and Lessons from the Field. *Agriculture and Human values* 11(293).
- Sachs, Ignacy
1993 Estratégias de Transição para o Século XXI. *In* Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. M. Bursztyn, ed. São Paulo: Brasiliense.
- Silva, José Graziano da
1999 O Novo Rural Brasileiro. Campinas: IE/Unicamp.

- 2001 Quem Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento? *In* José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil Rural Precisa de um Estratégia de Desenvolvimento. Pp. 5-52. Brasília: NEAD.
- Veiga, Jose Eli da
2001 O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento/ José Eli da Veiga com colaboração de Arilson Favareto e Cristina M.A. Azevedo. Brasília: NEAD.
- Weigand Jr., Ronaldo, ed.
2003 Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável: Experiências Brasileiras. Brasília: IICA/SDT/MDA.