

# Uma Leitura Crítica do Desenvolvimento Territorial Rural Realmente Existente: entre as condições de possibilidade e a implantação

*A Critical Reading of Actual Rural Territorial Development: between possibilities and implementation*

*Una Lectura Crítica del Desarrollo Territorial Rural Realmente Existente: entre las condiciones de posibilidad y la implementación*

---

Jorge Ramón Montenegro Gómez\* e Jorge Luis Favaro\*\*

---

## RESUMO

*Este artigo nasce da desconfiança. Desconfiança em função da distância percebida entre o discurso e a prática do Desenvolvimento Territorial Rural (DTR). Para justificar esta desconfiança, em um primeiro momento apresentam-se as condições de possibilidade das quais surge o DTR. Analisando a literatura especializada e os documentos institucionais que tratam do DTR, são destacados alguns elementos para entender o contexto em que nasce o DTR e que marcará seu modus operandi e seu desempenho: a formulação inicial na escala latinoamericana, marcada pela decadência da (des)regulação neoliberal, condicionada pelo “re-escalamento” do Estado, contemporânea da consolidação do agronegócio em um contexto de reprimarização das economias da região e focada no combate à pobreza. Na segunda parte do artigo, analisam-se os resultados da política de DTR no Território da Cidadania Paraná Centro através dos projetos em que se materializa nesse recorte territorial. Tanto a construção teórica como os resultados de sua implementação evidenciam um distanciamento dos conflitos sociais, contraditório em uma abordagem que coloca o território no centro da reflexão. Como pano de fundo do artigo, tem-se a ideia de que repensar o território do DTR significa fortalecer a desconfiança inicial.*

*Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial Rural. Território. Pobreza. Conflito social.*

---

\* Economista pela Universidad de Valladolid, Espanha, geógrafo pela Universidad de Barcelona, Espanha, doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), *campus* de Presidente Prudente. Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR) no Departamento de Geografia, nos cursos de graduação e pós-graduação. Coordenador do Coletivo de Estudos sobre Conflitos pelo Território e pela Terra (ENCONTTRA). Membro do Grupo de Estudos de Geografia do Trabalho (CEGeT) e do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Rural da CLACSO. E-mail: jorgemon@ufpr.br

\*\* Médico veterinário, mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), doutorando em Geografia Agrária na UFPR. Professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). E-mail: jorgelfavaro@uol.com.br

Artigo recebido em março/2012 e aceito para publicação em abril/2012.

## ABSTRACT

*This article comes from distrust. Distrust as a function of perceived distance between discourse and practice of the Rural Territorial Development (RTD). In order to justify this distrust, firstly we present the conditions that determined RTD creation. Analyzing the specialized literature and institutional documents that deal with institutional RTD, we highlight four elements to understand the Latin American context in which the RTD was born and would subsequently permeate its modus operandi and results: decay of neoliberal (de)regulation (driven by state de-escalation), agribusiness consolidation, return to primary sector propelled economies, and fight against poverty. In the second part of the article, we analyze the results of RTD policy in the Territory of Citizenship Paraná Centre through projects developed in that region. Their theoretical construction and implementation results demonstrate distance from social conflicts, a contradiction for an approach that places the territory at the center of reflection. As background to the article, rethinking the RTD territory means to strengthen the initial distrust.*

*Keywords: Rural Territorial Development. Territory. Poverty. Social conflict.*

## RESUMEN

*Este artículo nace de la desconfianza. Desconfianza en función de la distancia que percibimos entre el discurso y la práctica del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Para justificar esta desconfianza, en un primer momento presentamos las condiciones de posibilidad de las que surge el DTR. Analizando la literatura especializada y los documentos institucionales que tratan del DTR, destacamos elementos para entender el contexto en el que nace el DTR y que impregnará su modus operandi y sus resultados: la formulación inicial en la escala latinoamericana, marcada por la decadencia de la (des)regulación neoliberal, condicionada por el "re-escalamiento" del Estado, contemporánea de la consolidación del agronegocio en un contexto de reprimarización de las economías de la región y centrada en el combate a la pobreza. En la segunda parte del artículo, analizamos los resultados de la política de DTR en el Territorio de la Ciudadanía Paraná Centro a través de los proyectos en los que se materializa en este recorte territorial. Tanto la construcción teórica como los resultados de su implementación dejan evidente la distancia respecto de los conflictos sociales, contradictoria en un enfoque que coloca el territorio en el centro de la reflexión. Como trasfondo del artículo, repensar el territorio del DTR significa fortalecer la desconfianza inicial.*

*Palabras clave: Desarrollo Territorial Rural. Territorio. Pobreza. Conflicto social.*

## INTRODUÇÃO

Este artigo, do início ao fim, está atravessado pela desconfiança frente ao desenvolvimento. O desenvolvimento ideal das teorias acadêmicas, dos documentos oficiais (programas, projetos, ações etc.) ou dos relatórios das agências desenvolvimentistas (governamentais ou não governamentais), que insistem na necessidade de um projeto de desenvolvimento como panaceia para resolver os problemas de pobreza, da desigualdade e da melhoria da qualidade de vida para todos na nossa sociedade, perde seu caráter infalível quando confrontado com o desenvolvimento realmente existente.

O que conseguimos perceber, em maior ou menor medida, quando analisamos as consequências de uma estratégia de desenvolvimento, é a frustração, os poucos resultados, o frágil balanço entre avanços e descaminhos. Pode ser por falta de recursos humanos ou financeiros, por desconhecimento da realidade onde se aplica, por desinteresse do público-alvo, por falta de articulação institucional, por inépcia política. As causas podem ser variadas e até articuladas em diversos graus, mas os resultados são geralmente decepcionantes.

Uma análise dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial realizados pelo Banco Mundial (BM) ou dos estudos encomendados pela Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e o Caribe (CEPAL), tomando o caso da América Latina (onde ancoramos uma parte da nossa análise), é elucidativa dessa situação em escalas macro. Ao mesmo tempo em que mostra as conquistas pífiyas no campo do desenvolvimento, ou inclusive os retrocessos (dependendo da conjuntura e do local), exhibe um otimismo insustentável que garante que um simples ajuste nas estratégias deve permitir o advento definitivo do tão almejado desenvolvimento. A participação dessas instituições nos últimos 60 anos de discursos e práticas do desenvolvimento em diferentes escalas, se nos atemos apenas aos relatórios que publicam, parece não comprometê-las nem responsabilizá-las pelos fracassos. Esses relatórios, carregados de recomendações gerais e ligeiras mudanças nos percursos futuros, oferecem patente de curso para essas instituições e suas mais do que questionáveis propostas.

Esse esboço apressado do insucesso do desenvolvimento (que marca a desconfiança que percorre este artigo) ganha sentido no marco de uma literatura ampla que o questiona. Percorrer alguns paradigmas teóricos (como o pós-desenvolvimento), redes de pensadores críticos (como a *Alianza Latinoamericana de Estudios Críticos sobre el Desarrollo*) ou organizações que monitoram as mazelas que acompanham o desenvolvimento (o Observatorio Social de América Latina, o *Observatorio de Multinacionales en América Latina* ou o *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*, entre muitas outras) permitiria uma fundamentação maior acerca da falência do desenvolvimento na escala global (e especialmente na regional latinoamericana), o que extrapola os objetivos deste artigo.

Em todo caso, podemos afirmar, como posicionamento inicial, que se os objetivos explícitos do desenvolvimento (redução da pobreza e das desigualdades, melhoria geral da qualidade de vida etc.) não progredirem adequadamente, os implícitos, ligados tanto a uma homogeneização social e econômica que disciplina em torno da concorrência no mercado capitalista como a uma imposição de certa matriz epistêmica genérica baseada na modernidade ocidental, avançam de forma incontestável. É aí que reside o princípio da desconfiança: nos holofotes, o melhor dos mundos possíveis; sorrateiramente, apenas o exercício de um controle social sutilizado.

Delimitado o ponto de partida, o nosso trabalho se centra em analisar uma das mais recentes políticas que constroem a miragem do desenvolvimento no meio rural: a política de desenvolvimento territorial rural (DTR), que se implementa no Brasil a partir do primeiro governo Lula (2003) e se mantém com poucas mudanças até o momento atual. Em um primeiro momento, refletimos acerca dessa política pública a partir dos princípios que marcam sua origem e, num segundo momento, nos centramos na sua materialização no Paraná, com destaque para o Território da Cidadania Paraná Centro, no qual estamos desenvolvendo uma pesquisa específica e que faz parte dos sete Territórios rurais que conformam essa política federal no Paraná.<sup>1</sup>

Para essa análise, ainda, partimos de mais uma premissa. Jorge Romano, no seu trabalho acerca das “questões políticas nas políticas públicas” (ROMANO, 2009), aponta como o “neoliberalismo, com o seu questionamento do Estado e a valoração de uma concepção administrativo-gerencial da coisa pública, acentuou a ‘despolitização’ das políticas” (p.15). Se entendemos que as políticas públicas são “ações ou propostas – promovidas principalmente por governos – de regulação dos múltiplos problemas e contradições que afrontam as sociedades contemporâneas” (p.13) e que envolvem diversos atores e interesses, o conflito (seja considerando o âmbito particular privado ou a distribuição social do poder) se erige como aspecto fundamental na análise das políticas públicas. No entanto, seguindo Romano:

O cidadão, de um ator com direitos que lhe garantiam o benefício das políticas e serviços que davam acesso a esses bens, transforma-se em consumidor dos novos bens públicos privatizados. Os direitos dos cidadãos, no melhor dos casos, ficam reduzidos a opções de consumo. E as políticas públicas sofrem também uma profunda despolitização (ROMANO, 2009, p.15).

O esvaziamento dos conflitos na elaboração, na execução e até na análise das políticas públicas é um sinal dos tempos neoliberais e pós-neoliberais (se concordamos com alguns autores em que a forma de regulação social estaria em plena transformação). Nosso foco de análise, o DTR, é um exemplo paradigmático dessa situação. Embora devesse incorporar as questões políticas duplamente, por ser uma política pública e por sua ênfase no território (categoria política por excelência), não o faz. Em geral, nas políticas públicas no âmbito da agricultura”, os estudos têm se preocupado mais com

---

<sup>1</sup> Os outros seis Territórios da política de DTR são: Cantuquiriguaçu, Vale do Ribeira, Sudoeste, Centro-Sul, Norte Pioneiro e Caminhos de Tibagi.

os impactos – principalmente em termos de eficácia dos resultados – e, em alguns casos, sobre os processos de implementação, em termos de eficácia de gestão, do que com os processos políticos das políticas” (ROMANO, 2009, p.19). Nesse sentido, privilegiamos, no nosso estudo, mais do que os resultados ou a gestão, a importância do conflito como expressão da política indissociável ao território. Contudo, na segunda parte do trabalho também discutimos pontualmente alguns resultados e o processo de gestão em um território determinado.

Em coerência com essas duas premissas, a saber, a desconfiança no caráter do desenvolvimento e o conflito como categoria chave, discutimos, no primeiro momento do artigo, as condições de possibilidade em que se origina e se consolida o discurso do DTR, de forma a situar essa política pública no contexto de conflitos, interesses e objetivos (explícitos e implícitos) que a cercam. No segundo momento, atentamos às formas como esse discurso se traduz em práticas e provoca consequências, tomando como base a implementação das políticas de DTR no Estado do Paraná, concretamente no Território da Cidadania Paraná Centro.

## 1 CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE DO DTR: um retrato político para pensar o território

O DTR, que hoje ganha espaço em boa parte dos países latinoamericanos, começa a ser pensado, elaborado e discutido nos primeiros anos do século XXI com o objetivo de apresentar uma alternativa ao desenvolvimento rural com base local, atrelado à (des)regulação neoliberal decadente. Nesse momento, o DTR surge como fruto de um contexto político que vai marcar seu desempenho como política pública. Um conjunto de condições de possibilidade que permitem que o DTR ganhe seu papel hegemônico nas políticas de desenvolvimento rural orientadas a combater a pobreza dos pequenos produtores rurais.

### 1.1 A ESCALA LATINOAMERICANA DO DTR

O DTR, como já apontamos em outro momento (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p.313-341), ganha uma formulação característica na escala da América Latina. Nessa região, a articulação de diversas instituições (como Banco Mundial - BM, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural - RIMISP, entre outras), diversos antecedentes teóricos (distritos industriais, *clusters*, desenvolvimento local etc.) e uma rede de *experts* estreitamente articulada (Alejandro Schejtman, Julio Berdegué, Ricardo Abramovay, Sergio Sepúlveda, Rafael Echeverri ou Manuel Chiriboga, para citar alguns nomes) vêm forjando uma formulação do que seria o DTR, que se expande hegemonicamente por toda a região, com o Brasil no duplo papel de aluno e promotor avantajado. Por essa razão, na tentativa de reconstruir as condições de

possibilidade do DTR, não poderíamos desconsiderar essa escala latinoamericana que marca a emergência da proposta e que, com pequenos ajustes e velocidades diferenciadas, é adotada nos diferentes países da região.

Em uma de suas primeiras (e mais marcantes) definições, Schejtman e Berdegú (2004, p.30) definem o DTR como “um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, com a finalidade de reduzir a pobreza rural”. Uma definição simples com quatro presenças destacadas: transformação produtiva, transformação institucional, espaço rural determinado (território?) e redução da pobreza rural (não eliminação, políticas públicas não embarcam em transformações estruturais).

Para amarrar melhor a proposta, os autores apontam o que entendem por transformação produtiva:

A transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território com mercados dinâmicos, o que supõe mudanças nos padrões de emprego e produção de um espaço rural determinado (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p.30).

E, também, por desenvolvimento institucional:

O desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a parceria entre os atores locais e entre eles e os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres nos processos e nas vantagens da transformação produtiva (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p.30).

Essa arquitetura enxuta do que seria o DTR reflete bem o que Romano (2009) alertava no início sobre a despolitização das políticas públicas na era neoliberal. O espaço rural determinado, o território atravessado por múltiplos conflitos, e a pobreza, com dimensões e relações diversas, não merecem uma definição. Apostar por uma visão do rural e do tipo de pobreza são decisões políticas das quais o DTR se esquia para se apresentar como uma formulação administrativa que pretende melhorar a eficácia produtiva e o diálogo institucional. Apesar dos tempos de mudança na forma de regulação em que o nascimento do DTR acontece, a despolitização desde a concepção continua. Retomaremos mais tarde as questões do território e do tipo de pobreza como elementos essenciais para abordar o desenvolvimento territorial; porém, antes disso queremos continuar descrevendo o contexto de condições de possibilidade onde nasce o DTR.

## 1.2 A (DES)REGULAÇÃO NEOLIBERAL: um marco

A (des)regulação neoliberal das décadas de 1980 e 1990 gerou mudanças significativas para entender o foco proposto pelo DTR. Em primeiro lugar, destacam-se as consequências da implementação dos programas de ajuste estrutural nos países da região, que significaram aumento da pobreza e da desigualdade. Segundo Sanahuja (2009) e Pereira (2006, 2009), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial

e as elites econômicas nacionais optaram por uma modalidade de ajuste traumática que impactou em vários níveis, deixando mais precários, polarizados e heterogêneos os mercados de trabalho, reduzindo a participação dos trabalhadores no reparto da renda nacional, aumentando, assim, a desigualdade na distribuição da renda. Com a redução dos serviços sociais públicos também a pobreza aumentou, inclusive entre os assalariados e as classes médias. Sanahuja (2009) destaca ainda o impacto ambiental (na verdade socioambiental) dos programas de ajuste estrutural, que afeta especialmente a dinâmica do meio rural: “as políticas de ajuste contribuíram a fortalecer um modelo de crescimento econômico incompatível com a preservação do meio ambiente e perpetuaram o problema da dívida externa, talvez o fator que exerce mais pressão sobre os recursos naturais”. Por um lado, a acentuação da pobreza provoca uma maior pressão dos recursos naturais por parte dos mais pobres (uso de terras marginais, pressão sobre água ou lenha etc.), e, por outro,

[...] a subordinação das economias à atividade exportadora e geradora de divisas, obrigatoria na disciplina do pagamento da dívida, incentivou a sobre-exploração comercial dos bosques, os recursos pesqueiros e as águas superficiais, assim como o uso não sustentável da terra, intensificando-se e ampliando-se os cultivos e o uso de agroquímicos (SANAHUJA, 2009).

No contexto do esgotamento dessa forma de regulação nasce o DTR. Os estudos encomendados pelas organizações internacionais de controle insistem na resistência à diminuição dos índices de pobreza e desigualdade, o que se agrava no meio rural latinoamericano.<sup>2</sup> No caso da pobreza,

[...] após 20 anos de abertura e liberalização das economias da região, o número de habitantes rurais pobres e o número de aqueles que não têm renda suficiente nem para assegurar sua alimentação básica cresceram ligeiramente. Seis de cada dez habitantes rurais na América Latina e Caribe entraram no novo século na condição de pobres, e três de cada dez não tinham renda suficiente para satisfazer suas necessidades de alimentação. Dos 16 países para os que dispomos de informações<sup>3</sup> sobre pobreza rural no início do novo século, 12 têm taxas de incidência da pobreza rural superiores a 50% e 11 deles ademais têm 25% ou mais de sua população vivendo sob condições de extrema pobreza (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2007, p.6).

No caso das desigualdades,

[...] nos países de América Latina a distribuição desigual da renda se deve à existência de um grupo muito pequeno de pessoas que concentram uma percentagem muito alta da renda total [...] na região a quinta parte mais rica tem renda que supera a quinta parte mais pobre entre 5 (Uruguai)

---

<sup>2</sup> O número de estudos realizados pelas organizações internacionais de controle sobre o tema é muito amplo; em Montenegro Gómez (2006, p.314-325) realizamos uma análise de relatórios do BM, CEPAL e FIDA.

<sup>3</sup> Os países são: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

e 26 vezes (Bolívia). A extrema desigualdade da distribuição da renda no Brasil tem um efeito muito importante no indicador agregado regional (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2007, p.4).

Diante desta situação, o DTR aparece como mais uma forma de tentar resolver essa mazela social (agravada na era neoliberal) no âmbito das mesmas organizações que promoveram ou apoiaram os ajustes estruturais. Por meio de medidas de eficácia produtiva e racionalização institucional, o desenvolvimento, segundo o receituário, deveria dobrar a pertinência da pobreza. Medidas administrativas que iludem a essência política da regulação neoliberal e em que as organizações de controle, apesar das evidências, não assumem nenhuma responsabilidade.

Víctor Ramiro Fernández nos oferece pistas importantes para entender esse processo a partir da análise sobre como se consolida o enfoque regional-local nas políticas de desenvolvimento a partir dos anos 1990 (FERNÁNDEZ, 2008; FERNÁNDEZ *et al.*, 2008), em plena época de regulação neoliberal, oferecendo excelentes pistas para entender a suposta ruptura que o DTR promove na decadência dessa regulação. Fernández (2008) afirma que embora o desenvolvimento regional-local possa ser considerado, em sua concepção, como alternativo à regulação neoliberal, foi institucionalizado em organismos dos países centrais que treinam especialistas que os divulgam na periferia, com a ajuda dos organismos internacionais de controle (como BM e FMI, entre outros) e que replicam a forma de regulação neoliberal.

[...] tanto os especialistas com a função de introduzir nos anos 1990 as abordagens do desenvolvimento regional-local – transformados em ‘provedores’ de ideias dos organismos supranacionais –, como a promoção e financiamento desses últimos, não colocaram os conteúdos dessa abordagem em contraposição aos lineamentos neoliberais citados, e sim como complementos deles, operando como ‘atendentes’ de aspectos não compreendidos pelos enfoques macroeconômicos centrados nos ajustes macroeconômicos e as estratégias mercantilizadoras-privatizadoras desses lineamentos [...] Essa compatibilidade foi essencial para que essas abordagens regionalistas-localistas do desenvolvimento passassem a conviver no interior dos organismos supranacionais, como o BM e o BID (FERNÁNDEZ, 2008, p.43).

A história do DTR, no meio rural, não é muito diferente. Por um lado, pretende ser uma alternativa dentro de uma sequência de modelos de desenvolvimento promovidos pelas organizações internacionais de controle (revolução verde, desenvolvimento rural integrado e desenvolvimento rural com base local). Por outro, oferece um aprofundamento nas relações espaço-desenvolvimento que já apareciam no desenvolvimento local na mesma perspectiva, de baixo para cima (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p.26-27), desde âmbitos de reflexão não estritamente ligados ao *mainstream* neoliberal. Contudo, encaixa-se na necessidade institucional de oferecer saídas para uma conjuntura de agravamento das situações de pobreza e desigualdade em função das decisões tomadas com os programas de ajuste estrutural.



Particularmente, o DTR encontra sustentação em uma *intelligentsia* regional latinoamericana que se espelha em algumas experiências exógenas (programa LEADER da União Europeia, Terceira Itália, Acordos Rurais do Canadá), está apoiado pelo conjunto de instituições que formam o Grupo Interagencial de Desenvolvimento Rural de América Latina e Caribe (BID, IICA, BM e FAO, entre outros) e se reforça com a inserção na agenda dos ministros de Agricultura e chefes de Estado americanos no marco das Cúpulas das Américas e do Plano AGRO 2003-2015 (IICA, 2010). No interior dos países, essas ideias encontram eco em função desse conjunto de instituições internacionais que as promovem e financiam e da rede de especialistas que as divulgam em seminários, cursos e publicações (que gravitam ao redor de algumas instituições chave como o IICA).

Portanto, as proclamações pela redução da pobreza, pela participação da sociedade civil e pela multiescalaridade materializada no território, que conformam o discurso e a prática do DTR, não evitam que este acabe servindo também como provedor de ideias para os organismos internacionais (como Fernández aponta no caso do desenvolvimento regional-local) agora desde uma rede de especialistas latinoamericanos. Demasiada coincidência. Será que os princípios dessas propostas são tão distantes assim do núcleo duro promovido pelas organizações internacionais? Será que a facilidade com que essas ideias e seus autores circulam pelas instituições que hegemonomizam um desenvolvimento que não reduz a pobreza nem as desigualdades nos últimos 60 anos é circunstancial? Bem, Fernández arrisca-se a colocar o dedo na ferida e explicitar o óbvio, apontando a “funcionalidade/compromisso/envolvimento [do desenvolvimento regional-local] com a reprodução/não reversão/manutenção dos desequilíbrios sociais e territoriais” (2008, p.44) que fazem com que a América Latina seja a região mais desigual do planeta. E o DTR parece seguir comportadamente o mesmo caminho. Não há grandes mudanças na via institucional do desenvolvimento. O DTR é pouco mais do que um desenvolvimento local retocado, exercendo o mesmo papel funcional do neoliberalismo, porém dentro de outra forma de regulação que mantém certo “re-escalamento” do Estado.

### 1.3 O “RE-ESCALAMENTO” DO ESTADO COMO HERANÇA NEOLIBERAL

A ideia do “re-escalamento” do Estado no contexto neoliberal também condiciona a gênese e as características do DTR em relação às escalas de gestão sobre as quais se constrói a governança deste. Depois de a revolução verde tomar a escala nacional como escala de ação, e o desenvolvimento rural integrado prioritariamente a escala regional, na regulação neoliberal será a escala local que marcará o foco do desenvolvimento rural. Em coerência com essa forma de regulação, “antigas e novas capacidades estatais estão sendo territorial e funcionalmente reorganizadas em níveis subnacionais, nacionais, supranacionais e translocais” (JESSOP, 2004, p.36). Segundo Brenner (2003, p.3-4), “o poder do Estado não está sendo erodido, mas rearticulado em relação tanto às escalas subnacionais como supranacionais”, o que permite que “as precondições institucionais para a circulação acelerada do capital global estejam

sendo reforçadas em uma variedade de escalas geográficas” (p.4). Esta última questão é fundamental. O “re-escalamento” do Estado deve garantir a circulação (e a acumulação) rápida do capital, e o desvio de certas funções para a escala local e para a escala global permitiriam driblar antagonismos consolidados em três décadas de regulação fordista.

A liberalização nacional de certos mercados (de trabalho, financeiros ou comerciais), junto com a transferência de responsabilidade aos municípios (normalmente sem recursos suficientes) e a terciarização de funções para as ONGs, reconstruem a arena das disputas sociais em outras escalas e com novos parâmetros, mais próximos das práticas eficientes de governo em um Estado rearticulado que das velhas disputas em torno a um Estado central e protagonista.

O território do DTR continua nesse caminho. Esta política aposta em um recorte territorial (normalmente um número determinado de municípios próximos, não tão longe do que poderíamos chamar de região) como foco de gestão dos projetos para impulsionar o desenvolvimento. No caso brasileiro, esse recorte territorial se refere a um Território Rural determinado por um conjunto de municípios com alto índice de ruralidade (menos de 50.000 habitantes e uma densidade abaixo de 80 hab./km<sup>2</sup>), que tenham um número elevado de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais e compartilhem certa identidade comum.

Apesar dos inúmeros conflitos associados a esse tipo de municípios (pobreza, desigualdade, assimetrias evidentes de poder, patrimonialismo, clientelismo etc.), isto é, de conformarem territórios econômica, social e politicamente em disputa (implícito ao conceito de território), o Território Rural, região de planejamento do DTR, dilui as tensões numa suposta convergência de projetos entre os grupos desse território que almejavam o desenvolvimento acima de tudo. Um desenvolvimento que serve a todos ao mesmo tempo. Sob a ideia de capital social que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT (responsável pelo DTR dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA) define como “conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim” (SDT, 2005, p. 9), uma ideologia de consenso se impõe, fortalecendo processos supostamente “baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação”. E os conflitos que constituem a essência do território? Conflitos de classe, de assimetria de poder, de acesso a recursos, de acesso a políticas públicas, de visão de mundo etc. são minimizados dentro da política de DTR frente ao deslumbrante consenso que o desenvolvimento propiciaria.

O “re-escalamento” do Estado, no seu processo de reorganização ou de rearticulação, como apontam Jessop e Brenner, permite reorganizar ou rearticular também as áreas de conflito, deslocar os antagonismos sociais, configurar uma miragem de participação possível dentro de uma esfera comunicativa equilibrada proporcionada pelos arranjos institucionais do DTR. Diante do conflito arraigado no território, o Território do DTR pretende desativar o conflito por omissão voluntária e não por tê-lo resolvido.

#### 1.4 CONDIÇÕES DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NA DECADÊNCIA NEOLIBERAL

Para terminar esse percurso pelo contexto em que foi possível surgir o DTR, levantamos brevemente um retrato sobre as condições de acumulação do capital que caracterizam esse momento. A reprimarização da economia latinoamericana, com a expansão das *commodities* agrícolas e a força que o agronegócio ganha nos países da região, são elementos chave para entender tanto o processo de acumulação como o papel que o DTR é chamado a prestar nessa conjuntura.

Segundo Nadal (2009), a reprimarização da economia latinoamericana é uma tendência clara, como evidenciado pela redução da participação do setor manufatureiro no PIB da região e pelo incremento das exportações de produtos primários sobre as exportações totais (em países como Bolívia, Equador e Chile está próximo de 90,0%, no Brasil alcança 63,6%), segundo a ANUÁRIO... (2011). Quando nos centramos no quesito exportação de *commodities*, o Brasil, por exemplo, teve um comportamento destacado: “desde os anos 1990, a participação destes produtos nas exportações brasileiras oscila ao redor dos 40%. Entre 2007 e 2010, esta participação saltou 10 pontos percentuais, alcançando 51% das exportações brasileiras” (NEGRI; ALVARENGA, 2011, p.8), apesar de, no mundo, a percentagem de exportações de *commodities* ter variado apenas de 11,6% para 13,4% entre 2000 e 2009.

Nesse contexto de reprimarização latinoamericana, embora os minérios e produtos energéticos ocupem uma posição importante, as *commodities* agropecuárias se destacam também por seu crescimento e abrangência territorial. Os estudos da CEPAL (2010) mostram que o incremento do valor da produção agrícola continua superando ou está muito próximo do incremento do PIB na região, e que o papel na captação de divisas é ainda maior que sua contribuição a este. O caso brasileiro é emblemático dessa situação, tanto no aumento da importância da produção agropecuária como, sobretudo, no lugar que ocupa na criação de superávit comercial no País. Segundo Delgado (2005), o ciclo de modernização técnica e crescimento da agricultura brasileira, entre 1965 e 1981, realizado sem mudança na estrutura agrária desigual, vem seguido de uma estagnação econômica fruto da crise de endividamento que o País sofria e da disciplina imposta para enfrentar essa situação. Nesse marco, entre os anos de 1983 e 1993, a solução encontrada requeria da “participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na geração de saldos de comércio exterior. Estes passam a ser essenciais para suprir as necessidades de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos” (DELGADO, 2005, p.62).

Embora entre 1994 e 1999 mude a estratégia em função da conjuntura de maior liquidez internacional e se abandone a geração de saldos comerciais (em um contexto de real sobrevalorizado), resultando na “queda generalizada da renda agrícola” (DELGADO, 2005, p.65), a estratégia de fortalecimento do agronegócio como forma de conseguir saldos positivos na balança comercial é retomada a partir do ano de 2000.

Outra vez, como ocorrera na primeira crise da dívida em 1981, os setores primário-exportadores são escalados para gerar esse saldo comercial. Nesse contexto, a agricultura capitalista, autodenominada de agronegócio, volta às prioridades da agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna (DELGADO, 2005, p.65).

Com diferenças de país para país, tanto nos tempos como nas dinâmicas, as tendências na América Latina são muito similares. A liberalização financeira e do comércio, a entrada massiva de capital estrangeiro (também no setor agropecuário), a vantagem comparativa evidente em algumas *commodities* (como a soja) e o esforço de dar maior eficiência ao mercado fundiário, como o enfoque pró-mercado de terras do Banco Mundial (PEREIRA, 2006), colocaram a ênfase das políticas públicas na promoção, direta ou indireta, do agronegócio exportador. No Brasil, por exemplo, essa tendência iniciada no segundo governo Fernando Henrique Cardoso se consolida de forma intensa em todos os governos seguintes, ganhando os empresários do agronegócio aura de heróis nacionais e fortalecendo seu posicionamento tanto no PIB como na balança comercial.

Esse é o contexto em que o DTR encontra sua possibilidade de aparecer no mercado de ideias da administração pública nos primeiros anos do século XXI. A aposta explícita no agronegócio para garantir aumentos no PIB, saldos comerciais positivos e inserção internacional se alia ao momento de ressaca neoliberal, marcada pela inércia da pobreza e da desigualdade na região, distanciando a possibilidade da satisfação universal das necessidades sociais e até desacelerando o crescimento econômico. Trata-se de um momento marcado pela fragilidade e pela possibilidade de instabilidade social. Às ruínas do neoliberalismo em matéria social (SADER, 2001) se somam as perspectivas de concentração da terra, expulsão de população rural e aumento na exploração do trabalho associadas ao agronegócio (OLIVEIRA, 2003; THOMAZ JÚNIOR, 2010). Em um contexto de liberalização e desregulação, a aposta incondicional no agronegócio significaria o risco de quebra social em países com alto número de população rural, como os latinoamericanos. Nesse contexto, o DTR aparece como política compensatória, um paliativo para aturar a pobreza rural com ares de transformação produtiva e institucional em um contexto dominado pelas assimetrias produtivas e institucionais reforçadas pelo agronegócio.

### 1.5 A IDEOLOGIA DA POBREZA NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE CONTROLE

Esse esboço das condições de possibilidade a partir das quais surge o DTR, que percorreu a escala latinoamericana, como âmbito da proposta, com a marca da (des)regulação neoliberal como herança, dentro de um processo de “re-escalamento” do Estado e em sintonia com um contexto de acumulação do capital específico, complementa-se, para finalizar, com uma análise sobre a compreensão do que seria a pobreza no âmbito das organizações internacionais de controle que participam da criação e consolidação do DTR e o tipo de políticas que estas propõem para combatê-la.

Como vimos anteriormente, uma das definições mais consolidadas acerca do DTR (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004) coloca a redução da pobreza rural como objetivo essencial, através da transformação produtiva e institucional. No mesmo documento, justifica-se esse objetivo diante da ineficácia das políticas anteriores:

[...] ainda que muitas das causas da pobreza rural tenham sua origem fora do setor, não pode ser questionada a pouca efetividade das políticas de desenvolvimento rural impulsionadas nas últimas três ou quatro décadas, inclusive em países que lograram taxas importantes de crescimento econômico (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p.8).

Essa inelasticidade da pobreza às políticas de desenvolvimento rural, em um momento de balanço das “duas décadas perdidas” neoliberais, já destacadas anteriormente, tem o agravante de se produzir em um contexto de transferência de pobres das áreas rurais para as áreas urbanas. O estancamento de alguns processos de deterioração social no meio rural, mais do que um trunfo das políticas de desenvolvimento foi o efeito do êxodo rural: “entre 60% e 84% (dependendo da década) da queda do número de pobres rurais em relação ao número de pobres urbanos explica-se pela transferência de pobres desde o campo até a cidade”. (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2007, p.8). Contudo, de que pobreza falam as organizações internacionais de controle quando falam de pobreza? Existe uma construção específica do que seja a pobreza para formular as políticas públicas que se consolidam com a segunda geração dos programas de ajuste estrutural? Segundo Ugá (2004) e Pereira (2010), sim. Vejamos alguns detalhes.

Ugá (2004) afirma que desde os anos 1990 os organismos internacionais promovem um conceito de pobreza que se difunde pelos países “seguidores das recomendações dessas agências” (p.55). Isto é, a grande maioria. Especialmente no caso do BM, a autora apresenta a existência de toda uma teoria social dessa instituição atrás do combate à pobreza que promove. Enfim:

[...] sugerir-se-á que o uso do conceito de pobreza refere-se a um marco teórico definido – proposto pelo neoliberalismo –, que, ao priorizar os pobres como alvo de suas políticas, implica o deslocamento da política social da noção universalizada de *direito* e, em última instância, sugere a supressão da ideia e da realidade da *cidadania social* (UGÁ, 2004, p.55).

Em consonância com a definição de pobreza do BM: “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL *apud* UGÁ, 2004, p.58), a autora mostra, com base nos próprios relatórios produzidos pelo Banco, como esse “padrão de vida mínimo” se refere a um determinado padrão de consumo, e a “incapacidade” remete a criar oportunidades para que os pobres incrementem seu nível de renda, associado à prestação de serviços públicos focalizada na melhoria do capital humano destes. A partir dessa dupla concepção, Ugá (2004) aponta que a pobreza se erige em conceito fundamental, ao mesmo tempo produto e produtor do tipo de sociedade

que o BM representa: uma sociedade que vê “o mercado como o principal organizador da sociedade e percebe essa sociedade composta por indivíduos atomizados” (UGÁ, 2004, p.61) em contínua concorrência; onde os pobres seriam os incapazes e a quem o Estado deve voltar sua atenção “fazendo-lhes caridades das mais variadas, para que sejam dadas as condições mínimas de subsistência”.

Pereira (2010) recupera historicamente como se forjou a ideia de “combate à pobreza” no seio do discurso e da prática do Banco Mundial desde finais dos anos 1960 (com a ideia de “ataque à pobreza”), perdendo espaço no final dos anos 1970 até a metade dos anos 1980 e sendo retomada de forma consistente na segunda metade dos anos 1980 para gerenciar os impactos sociais e econômicos negativos dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo BM e FMI. Nesse sentido, o autor afirma que:

Após duas décadas alimentado por empréstimos, assistência técnica a governos, articulações com outras agências de desenvolvimento e milhares de publicações promovidos pelo Banco Mundial, o enfoque orientado à pobreza terminou por impor em âmbito internacional, no bojo dos programas de ajustamento estrutural, uma maneira específica de se pensar e se fazer política social, baseada na separação teórica entre produção da pobreza e produção da riqueza e na noção de mínimos sociais (PEREIRA, 2010, p.276).

O regime de propriedade e a estrutura de produção existentes, com seu corolário de concentração da renda e da riqueza, são elementos intocáveis nessa concepção de pobreza, que, assim, propugna, segundo Pereira (2009), uma ideal separação entre a pobreza e a riqueza, entre a política social e a econômica. A eliminação da pobreza seria uma consequência técnica derivada da implementação de uma estratégia de desenvolvimento que se fundamenta em aumentar os investimentos para os pobres, mas nunca em reduzir ou redistribuir a riqueza existente. Como se essa estratégia fosse possível. Ou, depois de quatro décadas, fosse crível.

O DTR dá continuidade a essa concepção de pobreza e de combate à pobreza. No Brasil, especificamente, os documentos que inauguram esta política dentro da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b) constatam o mesmo diagnóstico conhecido (que não serve para responsabilizar ninguém):

[...] as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil, ou foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro. As maiores evidências são o aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas (BRASIL, 2005b, p.9).

Seja apontando a pobreza e a desigualdade como objetivos claros ou implícitos, o DTR no Brasil continua trabalhando com a concepção de que são possíveis o “incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”

(BRASIL, 2005a, p.7) e a “redução das desigualdades sociais e regionais e geração de riquezas com equidade social” (BRASIL, 2005a, p.7) sem considerar a urdidura política do meio rural no Brasil, as assimetrias de poder, as diferenças de classe. Como aponta Fontes (2010), analisando a forma como a pobreza começa a ser incorporada ao discurso do Estado brasileiro nos anos 1990, dá-se uma “naturalização da pobreza, apagando do fenômeno seu caráter de classe e anulando as reais causas da pauperização” (p.277), o que tem continuidade com políticas como o DTR.

De novo encontramos a falta de política na política. É a política numa era de indeterminação, que retrata detalhadamente Oliveira (2007) para o caso brasileiro. Essa política, que “no sentido de Rancière é a reclamação da parte dos que não têm parte, e por isso se constitui em dissenso”, impõe “uma agenda de questões sobre as quais se desenrola o conflito” (p.15). No DTR, o conflito se esvai na hipertrofia da cooperação que leva ao consenso e no retrato de um rural que parte de zero, sem história, um ponto de encontro aberto a múltiplas possibilidades de interação entre os grupos que o habitam.

## 1.6 A FRAGILIDADE DE UM TERRITÓRIO SEM CONFLITO: a marca do DTR

Após concluir o panorama de condições de possibilidade do DTR com a análise dessa pobreza despolitizada que tenta combater, a questão recorrente que suscita o surgimento do DTR, a “marginação dos processos políticos das políticas”, para a qual apontava Romano (2009), nos leva a uma última e paradoxal reflexão, antes de iniciar a segunda parte deste texto, uma análise da aplicação da política de DTR no Território Rural Paraná Centro: não há território no DTR. Todavia, não se trata apenas da forma como se aplica a política de DTR, também a literatura acadêmica que o sustenta arrasta uma concepção de território apoiada numa teoria da ação social que simplifica as relações sociais em excesso, privilegiando marcos explicativos que são funcionais e alentam as propostas assépticas das organizações internacionais (e nacionais) de controle, na linha que Fernández (2008) e Fernández *et al.* (2008) indicam e que vimos anteriormente. Um círculo virtuoso (ou vicioso, dependendo da perspectiva) entre ideias e implementação de políticas públicas que naturaliza os processos (como a pobreza) e distancia da realidade, permitindo, no momento da avaliação dos resultados, acenar com uma irresponsabilidade aparentemente ingênua.

Abramovay, autor brasileiro que integra o conjunto de especialistas latino-americanos em DTR, assinala dois problemas na literatura acerca do desenvolvimento territorial: excesso de normatividade e ausência de fundamentos teóricos consistentes para a noção de território e desenvolvimento territorial (2006, p.54). As críticas são as que se seguem: a normatividade que percorre a literatura sobre desenvolvimento territorial aponta como causas do sucesso de algumas áreas a simples descrição dos elementos que caracterizam esse sucesso; e, a falta de fundamento teórico está associada à falta de uma teoria da ação social.

A simpatia que despertam as recomendações de política que emergem desta literatura não elimina um problema importante: o risco de substituir o estudo das forças sociais, de sua interação, de seus interesses e de seus conflitos pela observação da presença ou ausência de elementos constitutivos da coesão dos territórios, sem que se tenha uma teoria que permita traçar hipóteses quanto à natureza destes elementos. Mais do que colocar a ênfase num sentimento geral de territorialidade, de pertencimento ou de identidade, o importante é dotar-se de meios teóricos que estimulem o estudo empírico dos conflitos sociais e de seu desfecho por meio dos instrumentos usados por cada um de seus protagonistas (ABRAMOVAY, 2006, p.58).

A fragilidade da proposta do DTR parece ficar evidente nas observações do autor. No entanto, qual seria essa teoria da ação social que ele reivindica, ou qual é o contexto social em que essas dinâmicas acontecem, ou ainda, a que conflitos sociais se refere? Partindo das reflexões de Neil Fligstein, Abramovay (2006) aposta na ideia de que em um território onde o fundamental são as relações sociais, o objetivo central é a tentativa de alcançar a cooperação entre os atores por meio das habilidades sociais. Essas habilidades permitem pensar em uma interação plural em que os atores “não se dobram simplesmente a constrangimentos estruturais opressivos. Mas esta habilidade não é igualmente distribuída entre eles e o sucesso de seu exercício depende não tanto de boas ‘políticas’ (*policies*), mas, sobretudo, da capacidade de construir coalizões políticas que vão refletir a força de cada grupo social” (ABRAMOVAY, 2006, p.61). Nesse sentido, “estudar o empreendedorismo não só privado, mas sobretudo público e associativo, é um dos caminhos importantes, nesta perspectiva, para que se compreenda a capacidade de diferentes grupos sociais de estabelecer lideranças e consolidar projetos” (p.62).

Supostamente, a cooperação a partir de uma base territorial concreta conseguiria alterar as correlações de forças abrindo o campo de possibilidades para orientar o projeto do território em função das propostas dos grupos que o integram.

Em outro texto que apresenta um projeto de pesquisa realizado na América Latina, no âmbito do RIMISP, com foco na participação dos movimentos sociais no desenvolvimento territorial, Abramovay *et al.* (2007) avançam sobre essa interação social a partir da dinâmica dos movimentos sociais. Uma das perguntas que fundamentam o projeto de pesquisa é: “por que razão é tão tímida e precária a presença e a participação dos movimentos sociais nos processos localizados de desenvolvimento, ainda que muitos dos temas que compõem estes processos existam justamente em função de suas lutas?” (ABRAMOVAY *et al.*, 2007). Ou, ampliando a perspectiva:

[...] a profusão por toda a América Latina de mesas de concertação, conselhos gestores ou colegiados de desenvolvimento conta, na maior parte das vezes, com a participação ativa de movimentos sociais. Esta participação apoia-se no princípio de que a organização coletiva pode ser considerada um ativo (*asset*), um recurso a partir do qual pode ser alterada, de maneira significativa, a própria matriz da inserção social que define a condição dos que vivem em



situação de pobreza. Mas os resultados desta organização coletiva ficam, com imensa frequência, muito aquém do que dela se poderia esperar e é fundamental que se procure entender as razões desta deficiência que, obviamente, compromete o processo de desenvolvimento como um todo (ABRAMOVAY *et al.*, 2007).

Apesar de uma análise detalhada que tenta responder a essas questões em função de elementos como a identidade, a representatividade ou a solidariedade, entre outros, os autores, ao final do trabalho, afirmam que, não obstante a influência dos movimentos sociais sobre os governos seja evidente, não se consegue uma atuação por parte deste que promova a participação social, o estreitamento dos laços sociais, a inovação produtiva e organizacional e o acesso a mercados dinâmicos e competitivos, concluindo que “o crescimento econômico por si só – e, *a fortiori*, o crescimento da agricultura ou do complexo agroindustrial – em sociedades muito desiguais tende a favorecer os que já se encontram dotados dos ativos que lhes credenciam a uma participação construtiva na vida social” (ABRAMOVAY *et al.*, 2007).

Uma incursão necessariamente breve, em função dos limites deste texto, nas teorias do conflito social (GINER, 2009; MERCADO MALDONADO, GONZÁLEZ VELÁSQUEZ, 2008; MURILLO, 2008; NASCIMENTO, 2001) mostra que, mais do que uma teoria da ação social para entender que os movimentos sociais não conseguem deslocar a ação do Estado a seu favor e que o crescimento econômico não favorece a maioria em sociedades desiguais (como as latinoamericanas) –, seria necessária uma teoria do conflito social, ainda mais, centrada no contexto da sociedade do nosso tempo, contraditória e desigual, onde o projeto do capital tem um papel preponderante que condiciona a ordem social. Uma teoria longe da armadilha funcionalista da existência de um consenso universal, capaz de entender que “os grupos dominantes coagem e pressionam ao restante da população à submissão e à conformidade” (MERCADO MALDONADO, GONZÁLEZ, 2009, p.198), utilizando-se da força ou de estratégias sutis de dominação. Como afirma Murillo (2008), existem diversas formas de sujeição dos sujeitos e de modos de governo, “as variadas e sutis maneiras em que os poderes, desde inícios do capitalismo até o presente, foram se metamorfoseando para responder a irrefreável potência dos corpos em sua criatividade incessante” (p.165). Uma teoria do conflito social ligada a uma teoria do território como âmbito de análise onde se privilegiem as relações multiescalares de poder e não o reificado território do DTR.

Nessa linha, Brandão (2007), avaliando o ressurgimento da temática do território no âmbito científico e acadêmico, aponta que nessa perspectiva o “território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos” (p.12). E mais, com uma adequada densidade institucional e comunitária, seria capaz de estabelecer um projeto próprio, sempre que a ação pública pudesse “animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros”. Contudo, essa construção do território dista do território realmente existente. Ao contrário, segundo Brandão,

[...] [o] território não é uma variável da análise, um dado da realidade ou um sítio fixado. É uma construção social, por natureza conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. Portanto, as indagações analíticas deveriam passar por: Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos etc.? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional etc.)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? (BRANDÃO, 2007, p.17).

Essas interpelações apresentadas pelo autor enfrentam a análise da sociedade atravessada de conflitos, classes, poder e decisões. E, nesse caminho, a convergência, o consenso, é um acidente. Os desafios do DTR de encontrar mercados dinâmicos, dando importância ao empreendedorismo privado, público e associativo e sem questionamentos estruturais às formas de acumulação existentes, não têm por que fazer parte dos anseios de todos os grupos sociais do território. Os movimentos sociais apanhados nessa lógica estreita, com esses horizontes achatados, promovidos por políticas despolitizadas como o DTR, abandonam a possibilidade de olhar o desenvolvimento desde o impensável, questionando-se: e se esse desenvolvimento não nos serve? E se esse desenvolvimento não é possível? E se o lastro dessas condições de possibilidade que marcam o DTR é incompatível desde a raiz com a construção de uma melhora da qualidade de vida para todos?

Até aqui, o estudo do contexto em que nasce o DTR nos conduz a essa bateria de perguntas que, embora não mostrem respostas claras e caminhos definidos para seguir, colocam a desconfiança como motor necessário para salvar a distância que nos permita reconstruir e viver o realmente existente.

A seguir, avançamos na análise dos efeitos que a aplicação do DTR tem, tomando como apoio informações levantadas no Território da Cidadania Paraná Centro.

## 2 A IMPLEMENTAÇÃO DO DTR: os projetos no Território da Cidadania Paraná Centro

Para abordar a forma como o DTR se implementa, recorreremos a uma das regiões de planejamento delimitadas pelo MDA, o Território da Cidadania Paraná Centro.<sup>4</sup> No entanto, antes de analisar em detalhe o tipo de projeto que lá está sendo implantado, apresentamos brevemente o contexto do DTR no Paraná e algumas características do Território Paraná Centro.

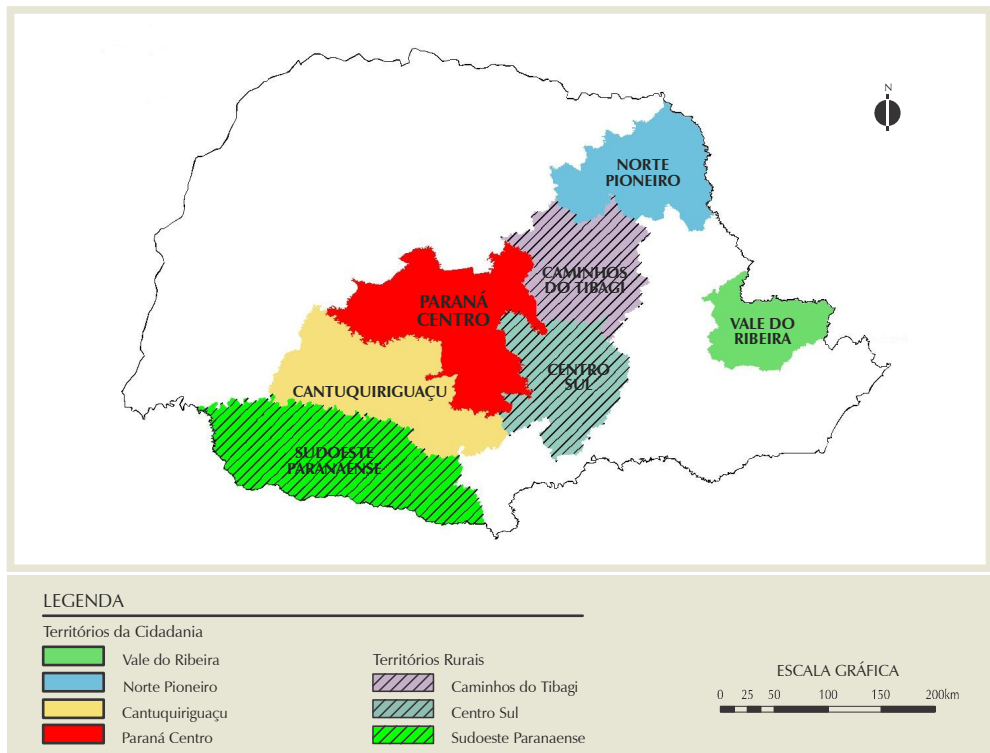
---

<sup>4</sup> O interesse neste Território responde a uma pesquisa que estamos realizando desde 2010 com exaustivo levantamento de informações e um grande conjunto de entrevistas com atores locais.

## 2.1 O DTR NO PARANÁ

Em 2003, desde o primeiro momento da implementação do DTR na escala nacional, iniciou-se também o programa no Paraná com a implantação de três Territórios Rurais: Paraná Centro, Cantuquiriguaçu e Vale do Ribeira. Em 2005, foram homologados mais dois Territórios: Sudoeste e Centro-Sul. Por fim, em 2007, completou-se o número de Territórios com o Norte Pioneiro e Caminhos de Tibagi (figura 1).

FIGURA 1 - TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA DO ESTADO DO PARANÁ



FONTE: MDA/SDT

NOTA: Organizado por Favaro (2011) e elaborado por Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Atualmente os sete Territórios cobrem um total de 138 municípios, ou seja, 34,5% do total dos municípios do Paraná. A população coberta pelo programa é de 1.996.056, equivalente a 19,6% da população paranaense (tabela 1).

A partir de 2008, o Paraná passou a contar com quatro Territórios da Cidadania: Cantuquiriguaçu, Vale da Ribeira, Paraná Centro e Norte Pioneiro. Eles são formados por 74 municípios, onde vivem, de acordo com IBGE (2010), 978.319 habitantes, dos quais 354.060 estão no meio rural. Nos quatro Territórios há 71.341 agricultores familiares, 7.166 famílias assentadas, 186 famílias de pescadores, 16 comunidades quilombolas e dez terras indígenas, que constituem a demanda social do programa, segundo o MDA.

TABELA 1 - TERRITÓRIOS APROVADOS PELO MDA PARA O ESTADO DO PARANÁ, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DO PARANÁ COBERTO PELO PROGRAMA

TERRITÓRIOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DO PARANÁ
Cantuquiriguaçu <sup>(1)</sup>	20	232.546	2,32
Vale do Ribeira <sup>(1)</sup>	07	100.880	0,96
Paraná Centro <sup>(1)</sup>	18	332.213	3,18
Norte Pioneiro <sup>(1)</sup>	29	312.680	2,99
Centro-Sul	13	236.789	2,26
Caminhos do Tibagi	09	193.443	1,85
Sudoeste	42	587.505	5,62
TOTAL	138	1.996.056	19,12
Paraná	399	10.439.061	100,00

FONTE: MDA/SDT (2011)

(1) Territórios da Cidadania.

O DTR no Paraná responde aos mesmos princípios que o DTR no restante do País, analisados criticamente na primeira parte deste trabalho. No entanto, em cada estado, e sobretudo em cada Território que faz parte do programa, a interação entre os atores da política, a construção de um projeto conjunto ou a escolha do destino dos financiamentos mostram os detalhes dessa política. Na sequência, buscamos ter uma visão geral sobre a política no Paraná, para depois centrar a análise no Território da Cidadania Paraná Centro.

Quanto ao repasse dos recursos do Programa através da Ação Orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços (PROINF), os sete Territórios do Paraná, segundo dados do Sistema de Gestão Estratégica do MDA (SGE, 2012), tiveram apoio financeiro aprovado de aproximadamente R\$ 53.593.773,37 para sete anos, correspondendo ao período 2003-2010, com um total de 517 projetos de investimentos (tabela 2). Esses números, no entanto, complementam-se com as emendas orçamentárias de parlamentares, que acabam driblando a estrutura de discussão e alocação de recursos que são os Colegiados Territoriais, onde estão representadas as entidades governamentais e não governamentais do Território (ONGs, associações, movimentos sociais etc.). Outro ponto a ressaltar é que muitos desses projetos/recursos, apesar de fazerem parte dos resultados do programa, estão em fase de liberação, sendo que alguns deles estão com suas obras paralisadas por diversos motivos, como problemas técnicos e administrativos nos projetos, nas licitações e nas liberações das contrapartidas pelas prefeituras.

TABELA 2 - RECURSOS E PROJETOS APROVADOS PELO PROGRAMA PARA OS TERRITÓRIOS PARANAENSES

TERRITÓRIO	N.º DE PROJETOS	VALOR TOTAL DO PROJETO (R\$)	VALOR TOTAL MDA (R\$)	PERCENTUAL DOS RECURSOS MDA
Cantuquiriguaçu	134	17.742.552,15	15.791.047,12	29,5
Paraná Centro	77	8.324.142,37	7.169.173,78	13,3
Norte Pioneiro	23	3.779.526,80	3.433.530,00	6,50
Vale do Ribeira	16	3.232.192,11	3.012.738,12	5,62
Sudoeste	210	21.407.529,29	18.640.818,19	34,7
Centro-Sul	38	4.502.261,32	3.482.029,08	6,49
Caminhos do Tibagi	19	2.441.076,44	2.064.437,08	3,89
TOTAL	517	61.429.280,48	53.593.773,37	100,00

FONTE: SGE (2012)

Como podemos ver na tabela 2, existem diferenças entre Territórios acerca dos recursos obtidos, em função do número de municípios, da demanda social, do tempo em que estão inseridos no programa, mas também pela dinamicidade do grupo em elaborar projetos e, sobretudo, pela sua capacidade de negociação para serem aprovados.

Esse breve panorama, que serve apenas para situar o programa no Paraná, em função de sua abrangência e dos poucos recursos que recebe (pouco mais de 50 milhões de reais para uma população de aproximadamente 2 milhões de pessoas), permite pensar em uma escala do DTR no Paraná, com um quinto de sua população e um terço de seus municípios, em que a implementação de uma política de desenvolvimento rural se faz através de regiões de planejamento criadas *ex novo* ou com uma tradição de articulação, em geral muito recente (longe da suposta identidade territorial em que o DTR se baseia).

## 2.2 CARACTERÍSTICAS DO TERRITÓRIO RURAL PARANÁ CENTRO

O Território Rural Paraná Centro foi implantado em 2003, como apontávamos anteriormente, e em abril de 2009 foi transformado em Território da Cidadania, em função de seus baixos níveis de IDH municipal, do número de beneficiários do Programa Bolsa Família e da demanda social considerada pelo MDA. O Território da Cidadania Paraná Centro abrange uma área de 15.045,50 km<sup>2</sup> e é composto por 18 municípios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo.

O Território da Cidadania Paraná Centro apresenta uma população total, de acordo com o IBGE (2010), de 341.696 habitantes, sendo 31,4% residentes na área rural. Se tomarmos os critérios do MDA para considerar um município rural, a saber, população menor de 50 mil habitantes e com uma densidade menor de 80 habitantes por km<sup>2</sup>, dos 18 municípios do Território rural só o município de Guarapuava apresenta uma população superior a 50.000 habitantes.

Se adotarmos o critério exposto por Wanderlei (2004) de que municípios com menos de 20 mil habitantes não formariam parte da rede urbana, 16 municípios dentre os 18 do Território conformariam essa rede não urbana. Apenas Pitanga e Guarapuava têm uma população acima desse número. A autora aponta em seus estudos, também, que a maioria desses pequenos municípios tem uma frágil estrutura produtiva e que a tradição agrícola regional define uma estrutura urbana deficitária, com função de intermediação comercial primária, baixo nível de urbanização e uma estrutura

---

<sup>5</sup> Desde 2010, vem sendo realizado um trabalho de campo sistemático no Território Rural Paraná Centro. Até o momento foram realizadas 95 entrevistas com prefeitos, secretários de agricultura, técnicos de instituições públicas (Instituto EMATER e Secretarias da Agricultura) e privadas (ONGs), assim como lideranças de movimentos sociais. Também foram entrevistados um deputado federal, um ex-secretário de Agricultura do Estado, o delegado do MDA do Estado, consultores do IICA e o articulador do Território.

política marcada pelo “mandonismo local”, cuja base de poder sempre foi a propriedade da terra. Essas características apontadas pela autora também foram observadas empiricamente em 16 municípios dentre os 18 do Território, através de entrevistas e participação de reuniões dos Colegiados Territoriais<sup>5</sup>. Igualmente, vêm ao encontro dos estudos de Silva (2007), que considera essa região de Guarapuava como “Territórios Conservadores de Poder”, cujos municípios são procedentes de formação sociais mais arcaicas, com fortes tradições rurais, pouco modernizados ou modernizados recentemente, caracterizados por relações políticas conservadoras, resultantes de ideologias e práticas de grupos político-econômicos hegemônicos marcados pelo exercício do clientelismo, troca de favores, dominação tradicional de base patrimonial e oligarquismo (SILVA, 2007).

Outro ponto a ressaltar nesse sentido é que 15 dos 18 municípios pertencentes ao Território foram desmembrados direta ou indiretamente do município de Guarapuava. Segundo Silva (2007), este teve sua formação territorial via concessão de grandes extensões de terra, as sesmarias, permitindo a composição de latifúndios e impedindo ou restringindo o acesso à terra dos grupos mais pobres. Hoje, essa formação ainda marca a estrutura fundiária do Território Paraná Centro. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, verifica-se que 65,11% dos estabelecimentos rurais apresentam área até 20 hectares, o que corresponde a 12,06% da área total, enquanto 4,15% dos estabelecimentos com área acima de 200 ha ocupam 52,83% da área total. Este quadro de concentração fundiária fica ainda mais visível quando observamos que os estabelecimentos acima de 500 ha (1,22% deles) ocupam 31,5% da área total.

O Território Paraná Centro apresenta, conforme o IBGE (2006), um total de 28.562 estabelecimentos rurais, sendo 81,1% estabelecimentos familiares. Para evidenciar ainda mais a presença de unidades familiares com pequenas áreas, há no Território, de acordo com IPARDES (2007), a presença de 39 assentamentos rurais em 13 municípios, com 1.952 famílias assentadas em uma área total aproximada de 43.000 ha cultivados no sistema familiar. Complementando o que o MDA chama de demanda social, o Paraná Centro apresenta, no seu meio rural, áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, portanto com características de uma agricultura familiar de pequena escala e mantendo traços de uma tradicionalidade que não se refere a práticas arcaicas, mas sim à construção de um espaço de direito que se constitui social e politicamente a partir de um movimento de organização e identidade coletiva (ALMEIDA, 2005). O Território Paraná Centro integra três terras indígenas, duas terras quilombolas e 27 faxinais.

Com relação à pobreza, de acordo com IPARDES (2007) o total de famílias pobres<sup>6</sup> no Território Paraná Centro, em 2000, era de 35.874, ou seja, 36,8% do total de famílias, indicador bastante superior à média paranaense, de 20,9%.

---

<sup>6</sup> No presente estudo, esse limiar está relacionado à renda *per capita* até meio salário mínimo.

Particularmente, os pobres rurais do território ascendiam a 52,5% do total dos pobres. De modo geral, todos os municípios apresentavam taxas de pobreza e de pobreza rural extremamente elevadas, que chegam a alcançar o dobro da média estadual (em 11 municípios dos 18 existentes no Território a pobreza rural supera 70% das famílias).

Em resumo, o Território Paraná Centro caracteriza-se pela desigualdade na estrutura fundiária, o que polariza uma estrutura de poder marcada pelo “mandonismo”, uma população rural elevada (maior ainda se considerarmos que os pequenos municípios também têm um mercado caráter rural), dedicada ao trabalho familiar e que apresenta taxas importantes de pobreza. Um perfil bastante comum nas áreas rurais do Paraná e de boa parte do País.

### 2.3 IMPACTOS DA POLÍTICA DE DTR NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO ATRAVÉS DE SEUS PROJETOS

Nesse contexto desigual, marcado pela pobreza e pela concentração do poder, o DTR se implementa seguindo seus objetivos de apoiar a institucionalidade do Território, no intuito de melhorar a qualidade de vida da população rural, dinamizando sua economia e reduzindo as desigualdades (SDT, 2005a). Para entender a forma como o DTR se materializa, analisaremos, no período 2003-2011, o tipo de investimentos realizados através do programa que lhe dá sustentação, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e que chega ao Território mediante o PROINF. No entanto, antes disso parece necessário destacar a origem desses recursos dentro do Estado.

De acordo com Leite e Wesz Junior (2011), deve-se mencionar que a implementação das políticas territoriais na área rural herdou os erros e acertos de um programa anterior, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), já que duas linhas do mesmo, “Infraestrutura e Serviços” e “Capacitação dos Agricultores Familiares”, conformam hoje o PRONAT junto a outros instrumentos que foram se incorporando posteriormente. Portanto, o DTR que o PRONAT implementa mantém uma continuidade evidente com as estratégias de desenvolvimento rural do governo anterior, que por sua vez materializam as recomendações do relatório nº 11738-BR do Banco Mundial, realizado em 1994 (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p.61-65). O “re-escalamento” do Estado que se propõe nessa orientação das políticas públicas, com maior protagonismo para a escala local, mostra-se evidente também no PRONAT, no qual, segundo Leite e Wesz Junior (2011), são os municípios (por meio das prefeituras), os estados e as ONGs que propõem os projetos. Ademais, os municípios geralmente acumulam a maior parte dos valores contratados, principalmente por controlarem os recursos vinculados às emendas parlamentares e à linha “Infraestrutura e serviços”, já que, em última instância, é o prefeito que deve assinar a contratação do projeto.

Para análise dos projetos implementados, tivemos acesso a três fontes: a Delegacia Estadual do MDA, o MDA/SDT/SGE e a Caixa Econômica Federal do Paraná. Existem algumas distorções entre as informações, mas o trabalho de campo foi

fundamental para nos orientar diante do desencontro de alguns dados. Nesse sentido, segundo informações da Caixa Econômica Federal, os recursos que chegaram aos municípios do Território Paraná Centro entre 2005 e 2011, via PRONAT/PROINF e Auxílios Financeiros de Emendas de Mandato (AFEM), foram os que se seguem (tabela 3):

TABELA 3 - NÚMERO DE PROJETOS E VALOR REPASSADO PELO PRONAT E POR AFEM NO PERÍODO 2005/2011

PROJETOS	NÚMERO	%	VALOR (R\$)	%
PRONAT/PROINF	35	53,8	4.560.717,11	54,9
AFEM	30	46,2	3.741.133,46	45,1
TOTAL GERAL	65	100,0	8.301.850,57	100,0

FONTE: Caixa SIURB (2012)

Conforme a tabela acima, as emendas orçamentárias representadas pelas AFEM representam 46,2% dos recursos do Território, ou seja, R\$ 3.741.133,41, isto é, praticamente a metade dos recursos quando comparados com os recursos do PROINF, de R\$ 4.560.717,11 (53,8%), que são recursos discutidos dentro do fórum de desenvolvimento territorial e aprovados pela instância estadual, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF). Em 2011, esta relevância das emendas de parlamentares foi especialmente destacada: se via AFEM foram liberados cinco projetos, via PROINF, isto é, com discussão no fórum territorial, não foi aprovado nenhum projeto dentre os quatro encaminhados.

As emendas orçamentárias, de acordo com Leite e Wesz Junior (2011, p.172), “se por um lado contribuem ao agregar um maior montante de recursos ao PRONAT, por outro esta modalidade imprime uma elevada vulnerabilidade orçamentária ao programa, ficando dependente dos interesses dos parlamentares”. Contudo, a situação de vulnerabilidade da participação é ainda mais grave. Picinatto (2010) afirma que, em virtude de uma parte do recurso do PRONAT ser disponibilizada através de emendas parlamentares, todo o processo territorial é desacreditado, pois quando os recursos são disponibilizados via PROINF é necessário todo um processo de elaboração, discussão e aprovação pelo colegiado e pelo CEDRAF, com pareceres do MDA e outros procedimentos, enquanto por emenda tudo isto é facilitado ou mesmo dispensado.

O DTR fica assim ainda mais refém das relações políticas existentes no Território (isto é, o território), marcadas pelas diferenças de poder e de projeto entre os diferentes grupos que ali convivem. Dependendo de quem origina a demanda e de quem é o beneficiário do projeto há uma série de procedimentos a seguir, mais ou menos obstáculos etc. Só a política partidária, com sua trama de interesses que se desdobram pelas relações sociais em geral, explica uma parte importante da política pública no destino dos recursos do PRONAT. A capacidade e a possibilidade de poder enfrentar o projeto das elites do território com projetos alternativos é uma questão mais complexa do que exercer uma habilidade social no sentido de criar coalizões e buscar a cooperação. Tem a ver com projetos em disputa, com antagonismos próprios de conflitos sociais estruturais e que se materializam em pressões e dominações mais ou menos sutis.



Ainda aproveitando as informações sobre os projetos que estão sendo implantados no Território, segundo a SEAB/MDA (BRASIL, 2011) foram aprovados, entre 2003 e 2010, 53 projetos no valor de R\$ 5.533.838,87. Com a intenção de sintetizar essas informações, agrupamos os projetos em algumas linhas principais. Na tabela 4, temos um resumo dos investimentos em cada uma delas.

TABELA 4 - VALOR E NÚMERO DE PROJETOS SEGUNDO LINHA DE INVESTIMENTO IMPLEMENTADO NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO - 2003-2010

INVESTIMENTO	VALOR		Nº PROJETOS	
	(R\$)	%	Abs.	%
Agroindústria de frutas	1.202.366,68	21,7	2	3,8
Cadeia do Leite	1.185.782,80	21,4	9	16,9
Casa Familiar Rural	889.432,00	16,1	5	9,4
Agroindústria de madeira	639.834,19	11,6	1	1,8
Regularização fundiária	532.879,20	9,6	3	5,7
ATER	372.101,00	6,7	21	39,7
Agroindústria de suíno	279.300,00	5,2	1	1,8
Apoio à Comercialização	228.920,00	4,1	3	5,7
Planejamento Territorial	113.257,00	2,1	3	5,7
Cadeia Produtiva Plantas Medicinais	89.816,80	1,6	5	9,5
TOTAL	5.533.838,87	100,0	53	100,0

FONTE: Delegacia Estadual do MDA 2012

Pelos dados da tabela, pode-se constatar outra das características do DTR. Apesar de sua proposta territorial como forma de fugir das limitações das políticas setoriais, excetuando o investimento nas Casas Familiares Rurais, ligado à promoção de uma educação de qualidade no meio rural, o perfil dos investimentos do DTR revela uma concentração volumosa em atividades do setor agropecuário. Contudo, percebe-se uma tentativa de diversificação produtiva (ainda que sempre dentro da atividade agropecuária) face à pressão que o agronegócio exerce sobre a produção de grãos e madeira no Território.

Para finalizar essa análise da política de DTR no Paraná Centro através dos projetos aprovados, detalhamos alguns desses projetos para conhecer melhor a materialização da política no Território. Seguindo os eixos contidos no PTDRS (2006), documento elaborado e aprovado pelo fórum territorial, o eixo que teve maior investimento foi o de infraestrutura, com 56,2% do total dos recursos, os quais foram destinados a: construir um frigorífico de suínos; construir e reformar as Casas Familiares Rurais do Território; erguer estufas na Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO) de Guarapuava para produzir plantas medicinais; construir barracões no município de Turvo destinados a uma cooperativa de produção e beneficiamento de plantas medicinais; instalar uma indústria de transformação de frutas no município de Nova Tebas; construir um viveiro para produção de mudas frutíferas no município de Iretama; e edificar uma indústria de processamento de resíduos de madeira também no município de Iretama.

Fora os projetos ligados a questões produtivas na área agropecuária, dos quais uma parte importante se encontra ainda em construção ou com problemas importantes de funcionamento, as outras ações ficaram em um segundo plano ou muitas delas sem nenhuma expressão. A área de meio ambiente, por exemplo, não teve nenhum projeto aprovado, e o mesmo acontece com as atividades não agrícolas no meio rural, com o associativismo ou com projetos ligados a povos e comunidades tradicionais (até um total de 17 áreas temáticas do PTDRS não foram contempladas com projetos).

Os resultados acima remetem a um tipo de política totalmente deslocada da redução da pobreza e do crescimento econômico com equidade (uma quimera). Nem o foco nem a quantidade de recursos permitem uma ação decidida que enfrente a situação de pobreza em que se encontra uma parte importante da população rural (pelo menos desde o ponto de vista dos indicadores utilizados pelas instituições). A política pública de DTR, segundo o observado no Território Paraná Centro através dos projetos aprovados, não contempla as questões estruturais e nem as raízes dos problemas, dirigindo as discussões e recursos para atividades que não provocam conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes e os grupos do Território. Segundo Frey (2000), essas características correspondem a uma política distributiva, de baixa conflituosidade, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos, parecendo beneficiar um grande número de destinatários.

Contudo, nesse caso do DTR, nem os benefícios são tão abrangentes. Se tomamos o valor dos investimentos totais no Território, levantado pela Delegacia Estadual do MDA (anteriormente apontamos que, dependendo da instituição que fornece o dado, muda o valor), a saber, R\$ 5.533.838,87, e os repartimos entre o total da população do mesmo, 341.696 habitantes segundo o Censo de 2010, o investimento é equivalente a R\$ 16,20 por pessoa em 8 anos, o que corresponde a um investimento anual de R\$ 2,02 *per capita*/ano. Se temos em conta que, apesar de ser chamado de política territorial, e, portanto, focar o território acima de dicotomias campo-cidade, o DTR é realmente uma política setorial de compensação para a diversidade de pequenos agricultores que ainda habitam o meio rural no Brasil, podemos fazer uma conta mais adequada. Se dividirmos o valor aprovado para o Território Paraná Centro somente pelos estabelecimentos dos sujeitos alvo da política (agricultores familiares, assentados, comunidades tradicionais etc.), 23.167 em todo o Território, o valor para cada estabelecimento familiar equivaleria a R\$ 238,86 em um período de oito anos, ou seja, R\$ 29,85 por estabelecimento familiar/ano. Muito pouco para ter um discurso tão abrangente, tão articulador, tão promissor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O DTR no Território da Cidadania Paraná Centro se encaixa bem em um modelo de política pública que, apesar de se autodenominar como territorial, reifica o território onde se implanta, abstraindo os conflitos sociais existentes, próprios de uma formação histórica que privilegiou o latifúndio e de três últimas décadas marcadas pela consolidação do agronegócio. Contudo, o DTR, através do “jogo das cadeiras” que significam as emendas dos parlamentares, reduz as possibilidades da política exercida mediante a participação de grupos e movimentos sociais no fórum territorial, deslocando-a para o terreno minado da política partidária.

Em um contexto de forte assimetria nas relações de poder, mistura de latifúndio e agronegócio, o “re-escalamento” que incorpora o DTR oferecendo mais espaço para os municípios (já que o Território Rural não é uma instância administrativa com poder de decisão) reforça no Paraná Centro a figura dos prefeitos e dos políticos locais como protagonistas do desenvolvimento no Território. Longe desses holofotes, a agricultura baseada no trabalho familiar, que em termos de população e de espaço ocupado ainda representa percentagens elevadas, fica marginalizada, apenas convidada a participar de uma dinâmica de reuniões e de decisões. Embora possa ter um lado pedagógico importante conhecer a *res pública* por dentro, ao mesmo tempo isto produz um desgaste e um desencanto em função dos poucos resultados atingidos, e não só economicamente, que são pífios, mas também do ponto de vista da construção de estratégias que permitam a reprodução de sua vida.

Nesse contexto, a soma das condições de possibilidade que constroem o DTR e da forma em que se implementa a política no Paraná Centro (apenas um Território entre os 164 brasileiros e os inúmeros latinoamericanos) nos leva a pensar que esta política constitui apenas um tipo de política social compensatória, que, muito mais pela miragem de possibilidade que cria (o desenvolvimento) que pelos recursos que distribui (muito limitados), serve para amenizar um processo de reconversão produtiva (e social) do setor agrário baseado na hegemonia do modelo de agronegócio para todos, com graus de inserção e especialização diferenciados, capaz de garantir a segurança alimentar no País, mas que reduza as possibilidades de se manter no campo apenas aqueles mais competitivos e eficazes.

Pensar um campo cheio de vida, onde grupos sociais diversos conseguem manter suas práticas produtivas e se construa uma soberania alimentar plena, onde a inovação e a técnica fortaleçam o respeito à natureza e a possibilidade de reduzir as duras condições de trabalho na agricultura, onde, enfim, a pobreza seja reduzida (e não expulsa para as periferias das cidades) e a distribuição de renda e riqueza seja efetiva, esse campo não faz parte do DTR realmente existente, apenas são brechas abertas com esforço e constância por grupos sociais que, com um olho no gato do desenvolvimento e outro no peixe da vida, já fazem a diferença.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo *et al.* Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. In: BENGEOA, José (Ed.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina**. Santiago de Chile: Catalonia, 2007. p.19-41.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, Mabel; NIEMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (Org.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: CICCUS, 2006. p.51-70.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner de. **Conceito de terras tradicionalmente ocupadas**. 2005 (Palestra - Seminário sobre Questões Indígenas). Disponível em: <<https://www.redeagu.agu.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- ANUÁRIO ESTADÍSTICO DE AMERICA LATINA Y CARIBE, 2011. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- BRANDÃO, Carlos Antonio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antonio César; ALMEIDA, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. p.39-61.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas//territoriosrurais>>. Acesso em: 22 fev. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: SDT/MDA, 2005b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório dos projetos aprovados pelo grupo gestor territorial, CEDRAF e financiados pelo MDA/SDT com recursos do Pronat ano 2004/2010**. Curitiba: Delegacia do Ministério de Desenvolvimento Agrário Paraná / Secretaria do Estado da Agricultura e Abastecimento Paraná Curitiba, 2011.
- BRENNER, Neil. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental Post-fordista. **Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales / PUC de Chile, v.29, n.86, p.5-35, mayo 2003.
- CAIXA/SIURB. **Acompanhamento de obras**. Disponível em: <[webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/.../detalhe\\_contrato\\_occ.asp?>](http://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/.../detalhe_contrato_occ.asp?>)>. Acesso em: 14 fev. 2012.
- CEPAL. **Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe**. San José: CEPAL : FAO : IICA, 2010.
- DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p.51-90.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro *et al.* (Org.). **Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. Desarrollo regional-local y nueva colonialidad del poder: ideas, instituciones e intereses desde una perspectiva latinoamericana. In: GUILLÉN, Raúl Jiménez *et al.* (Coord.). **El desarrollo hoy en América Latina**. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala, 2008. p.23-60.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n.21, p.211-259, jun. 2000.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/popul>>. Acesso em: 22 maio 2011.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisa/ca/default.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

IICA. **Plano AGRO 2003-2015 para a agricultura e a vida rural nas Américas e declaração de Bávaro**: Bávaro 2001 - Panamá 2003 - Guaiacuil 2005 - Guatemala 2007 - Jamaica 2009. São José: IICA, 2010. Disponível em: <<http://webiica.iica.ac.cr/BIBLIOTECAS/REPIICA/B1664P/B1664P.PDF>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

IPARDES. **Diagnóstico socioeconômico do Território Paraná Centro**. Curitiba, 2007.

JESSOP, Bob. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. **Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales / PUC de Chile, v.29, n.89, p.25-41, mayo 2004.

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Waldemar. O financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise do PRONAT e do Programa da Territórios Cidadania. In: LEITE, Sergio Pereira *et al.* **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p.169-196.

MERCADO MALDONADO, Arael; GONZÁLEZ VELÁSQUEZ, Guillermo. La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea. **Espacios públicos**, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, v.11, n.21, p.196-221, feb. 2008.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MURILLO, Susana. El conflicto social en Michel Foucault. **Conflicto Social**, Buenos Aires: UBA/Facultad de Ciencias Sociales, año 1, n.0, p.156-180, nov. 2008.

NADAL, Alejandro. La reprimarización de América Latina. **Sinpermiso**, Barcelona: 11 out. 2009. Disponível em: <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2809>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro de. Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.85-106.

NEGRI, Fernanda de; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília: IPEA, n.13, p.7-14, maio 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. **Terra Livre**, São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, ano 19, v.2, n.21, p.113-156, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.15-45.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos Avançados**, São Paulo: IEA, v.20, n.57, p.355-383, maio/ago. 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 386 f. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi: Revista de História**, Rio de Janeiro: UFRJ, v.11, n.21, p.260-282, jul./dez. 2010.

PICINATTO, Abner Geraldo. **Diagnóstico da implementação dos projetos apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais entre 2003 e 2009 nos territórios 1 e 2 Centro-Sul e Paraná Centro**. Curitiba: IICA/MDA, 2010.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SADER, Emir (Comp.). **El ajuste estructural en America Latina: costos sociales y alternativas**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

SANAHUJA, José Antonio. Ajuste estrutural. In: REYES, Román (Dir). **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: terminología científico-social**. Madri: Plaza y Valdés, 2009.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago de Chile: RIMISP, 2004.(Debates y temas rurales, n.1). Disponível em: <<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. **La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural**. Documento de Trabajo n.1, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP, 2007.

SGE - Sistema de Gestão Estratégica. **Projetos Financiados SDT**: listagem projetos Paraná Centro - PR. Período 2003/2010. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

SILVA, Márcia da. **Análise política do território**: poder e desenvolvimento no Centro-Sul do Paraná. Guarapuava: UNICENTRO, 2007.

TERRITÓRIOS da cidadania: proposta do Ministério de Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social do meio rural brasileiro. Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.cpact.embrapa.br/forum/11\\_06\\_07.pdf](http://www.cpact.embrapa.br/forum/11_06_07.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2006.

THOMAZ JÚNIOR, Antonio. O agrohidronegócio no centro das disputas territoriais e de classe no Brasil do século XXI. **Campo - Território**: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia: UFU, v.5, n.10, p.92-122, ago. 2010.

UGÁ, Viviane Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR/SCHLA, n.23, p.55-62, nov. 2004.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. Olhares sobre o “rural” brasileiro. **Raizes**: Revista de Ciências Sociais e Econômica, Campina Grande: UFPB, v.23, n.1/2, p.82-98, jan./dez. 2004.