

Organização:

Cidonea Machado Deponti

Tanise Dias Freitas

Arilson Favareto

**TRÊS DÉCADAS DE PLANEJAMENTO
EM ÁREAS RURAIS:
BALANÇO E PERSPECTIVAS**

**TRÊS DÉCADAS DE PLANEJAMENTO
EM ÁREAS RURAIS:
BALANÇOS E PERSPECTIVAS**

Santa Cruz do Sul / Porto Alegre / São Bernardo do Campo

PROMOÇÃO



PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM PLANEJAMENTO E
GESTÃO DO TERRITÓRIO



PARCERIAS



CEBRAP
Sustentabilidade



FINANCIAMENTO



**Cidonea Machado Deponti
Tanise Dias Freitas
Arilson Favareto
(Organizadores)**

**TRÊS DÉCADAS DE PLANEJAMENTO
EM ÁREAS RURAIS:
BALANÇOS E PERSPECTIVAS**

Santa Cruz do Sul / Porto Alegre / São Bernardo do Campo

Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Cidonea Machado Deponti; Tanise Dias Freitas; Arilson Favareto [Orgs.]

Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 405p. 16 x 23 cm.

ISBN: 978-65-5869-393-2 [Digital]

1. Planejamento rural. 2. Balanços e perspectivas. 3. Santa Cruz do Sul. 4. Porto Alegre. 5. São Bernardo do Campo. I. Título.

CDD – 630

Capa: Petricor Design

Imagem da capa e pré formatação: Marcelo Wasserman

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/ Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 – São Carlos – SP

2021

COMITÊ EDITORIAL

Anelise Rambo -UFRGS
Arilson Favareto – UFABC
Carolina Galvanese – ICA
Cátia Grisa - UFRGS
Cidonea Machado Deponti – UNISC
Cláudia Tirelli – UNISC
Daniela Gac - ULAGOS
Jaime Miguel Weber - UNISC
Janete Stoffel- UFFS
Luciana Butski - FURB
Markus Erwin Brose – UNISC
Mizael Dornelles - UNISC
Potira Preiss - UNISC
Silvio Cesar Arend - UNISC
Tanise Dias Freitas - LLHUM
Vanessa Empinotti – UFABC
Vinícios Gonchoroski – FAL

SUMÁRIO

PREFÁCIO	11
-----------------	-----------

APRESENTAÇÃO	15
---------------------	-----------

*I. Transformações do mundo rural e suas
implicações para as práticas de planejamento*

Capítulo 1: Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI Arilson Favareto Vanessa Lucena Empinotti	31
--	----

Capítulo 2: A dimensão territorial do planejamento: escalas, atores e metodologias Antonio Paulo Cargnin	57
---	----

Capítulo 3: As relações rural-urbanas a partir de uma perspectiva territorial: ainda um longo caminho pela frente Vanessa Lucena Empinotti Arilson Favareto	79
---	----

Capítulo 4: Reflexões sobre Planejamento Rural: Elementos Teórico-Conceituais e a Práxis Acadêmica na Interface Rural-Urbana no Município de Foz do Iguaçu-PR Exzolvildres Queiroz Neto Gilson Batista de Oliveira Rafael Aldighieri Moraes	99
--	----

II. Planejamento em Áreas Rurais – Experiências Internacionais e Nacionais

Capítulo 5: Comunicação para o desenvolvimento, governança e relação com o planejamento em territórios rurais Carlise Schneider Rudnicki Ada Cristina Machado Silveira Verenice Zanchi	129
Capítulo 6: El desarrollo territorial rural. Una mirada desde la experiencia colombiana a partir de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del Acuerdo de Paz Angela María Penagos	155
Capítulo 7: Governança e políticas para o desenvolvimento de economias rurais integradas: parques agrícolas e biodistritos na área fiorentina Giovanni Belletti Elisa Butelli	165
Capítulo 8: O rural metropolitano no planejamento territorial: o caso do Sistema Produtor Alto Tietê Luciana R. F. Costa Travassos Bruno César Nascimento Portes Maria Lucia Ramos Bellenzani Bruna de Souza Fernandes Gabriel Machado Araujo Leonardo da Silva Barbosa	183

Capítulo 9: Atores sociais no plano de desenvolvimento rural de Montenegro-RS: desafios e perspectivas 227

Cidonea Machado Deponti

Tanise Dias Freitas

Markus Ervin Brose

Capítulo 10: A Agricultura familiar e a base econômica nas regiões do agronegócio da soja: planejando um novo rural no interior do Brasil 261

Thiago José Arruda de Oliveira

Waldecy Rodrigues

III. Experiências Locais de Planejamento Rural e o Futuro da Sustentabilidade

Capítulo 11: O Comitê de Bacia Hidrográfica como espaço da inovação: o caso do Rio Pardo/RS 289

Valéria Borges Vaz

Markus Erwin Brose

Verushka Goldschmidt Xavier de Oliveira

Capítulo 12: Superação de desafios do planejamento territorial rural na Amazônia Legal: a experiência do Programa Territórios Sustentáveis (PTS) na Calha 305

Norte Paraense

Giovanna de Mello Cardoso Pereira

Capítulo 13: Planejamento na gestão rural: um estudo de caso da agricultura familiar 331

Jaime Miguel Weber

Erica Karnopp

César Leandro de Christo Hundertmarck

Capítulo 14: Aprendizagens e Esquecimentos no Planejamento Rural: considerações a partir de inovações em Santa Catarina Markus Erwin Brose	357
Capítulo 15: O Planejamento de Paisagens Sustentáveis e as Soluções baseadas na natureza precisam integrar novo pacto da sociedade Miriam Prochnow	387
ORGANIZADORES	395
AUTORAS E AUTORES	397

PREFÁCIO

O livro *Três Décadas de Planejamento das Áreas Rurais – balanço e perspectivas* chega em momento muito oportuno. A crise mundial que enfrentamos – sanitária, econômica, social, ambiental e institucional – demanda uma reflexão profunda sobre os rumos do desenvolvimento e sobre a nossa capacidade de planejar e construir um futuro mais justo, igualitário e sustentável.

As desigualdades estruturais que marcam a América Latina se fizeram notar mais do que nunca a partir de abril de 2020, nos afastando ainda mais da possibilidade de alcançar em 2030 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os desafios que o mundo rural latino-americano já enfrentava se exacerbaram. E isso tem uma consequência importante para a Agenda 2030, uma vez que das 169 metas dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 132 (78% do total das metas) tem forte relação com o que acontece nas áreas rurais. Destas, 36 se alcançarão exclusivamente a partir do entorno rural, segundo estudo do Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe.

Porém, mesmo neste cenário assombroso em que nos encontramos, é possível identificar e construir oportunidades para mudar o rumo das coisas. E por isso mesmo é tão oportuno retomar o debate sobre o planejamento para as áreas rurais.

A análise das mudanças que aconteceram nos últimos trinta anos de planejamento para as áreas rurais, elaborada de forma coletiva pelos participantes do Workshop que deu origem a esta publicação, ilumina os processos e as características das principais transformações que foram moldando o ambiente – político, econômico, social, demográfico, ambiental e institucional – no qual os atores do desenvolvimento rural atuam.

O entusiasmo com a abordagem territorial do desenvolvimento rural que emerge a partir dos anos 1990 no Brasil e na América Latina

segue existindo, mas vem acompanhado da necessária reflexão a respeito dos desafios que implicam superar o paradigma agrário e setorial que ainda orienta as políticas e as práticas.

Pensar o rural além do agrícola, aproveitar os vínculos entre o rural e o urbano, ir além dos limites geográficos de um município e avançar a outras escalas de planejamento, incorporar a diversidade de atores sociais na construção deste futuro desejado continuam sendo alguns dos desafios presentes em uma agenda renovada do planejamento para as áreas rurais.

Os três eixos temáticos que organizam o livro – a análise das transformações em curso nas áreas rurais, um olhar para experiências internacionais e uma sistematização das lições aprendidas com experiências no cenário nacional – se articulam em um convite ao leitor para explorar novas respostas para algumas das perguntas que seguem incomodando aos que continuamos nos importando com o futuro das regiões rurais do país.

Uma das principais fortalezas que tem esta publicação é o fato de que cada capítulo está ancorado em sólidas bases teóricas e metodológicas. Não se trata apenas de um apanhado de relatos, mas de um conjunto articulado de artigos que resultam de um rigoroso exercício de reflexão fundamentado no que tem de mais recente na literatura científica. No momento em que este livro vem à luz, tal característica é ainda mais necessária.

Além disso, é uma leitura estimulante também pela diversidade de temas emergentes que consegue abarcar, desde as novas configurações dos sistemas agroalimentares, a valorização dos serviços ecossistêmicos, a ênfase dada à participação dos atores nos processos de planejamento do desenvolvimento territorial rural até as trajetórias de transição agroecológica fundamentadas em soluções baseadas na natureza.

O que é comum a todos estes capítulos é a centralidade da ideia segundo a qual é preciso seguir inovando para superar os desafios a que se enfrenta este rural contemporâneo. As receitas do passado já não são suficientes. Estamos frente a desafios complexos que demandam muita criatividade e capacidade de diálogo para construir

novos pactos sociais que permitam superar as forças que impedem o florescimento de sociedades rurais mais prósperas, inclusivas e sustentáveis.

Este livro que agora temos nas mãos é uma excelente contribuição a este esforço de construir o novo. Entrega ideias contundentes, rigorosas e criativas, que certamente serão fonte de inspiração para estudantes, pesquisadores, operadores de política, tomadores de decisão e demais atores envolvidos nos processos de planejamento para as áreas rurais.

Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi Filho
Oficial da Organização das Nações Unidas
para a Agricultura e Alimentação
FAO/ONU

APRESENTAÇÃO

O livro *Três décadas de planejamento em áreas rurais — balanço e perspectivas* — é resultado do Workshop de mesmo nome, um evento em sua primeira edição, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (PP-PGT/UFABC) e Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGG/UFRGS), com apoio do Observa DR/UNISC e da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial — RETE. O Workshop teve como base experiências já realizadas ou em curso e também as novas possibilidades que se abrem para o planejamento em áreas rurais com as transformações experimentadas por estes espaços e envolveu pesquisadores, docentes, gestores e estudantes de programas de pós-Graduação do Brasil e do exterior que se dedicam a essa temática.

A iniciativa surgiu da constatação de que, no decorrer das três últimas décadas, várias mudanças ocorreram em diferentes domínios: no ambiente institucional das políticas públicas para o rural, com uma maior atenção a temas novos como as mudanças climática ou o combate à pobreza; no plano dos processos econômicos, sociais e demográficos que afetam as áreas rurais, como as mudanças no perfil populacional e o estreitamento dos laços com o mundo urbano; e no plano das teorias e abordagens voltadas a explicar tais fenômeno. Este conjunto de mudanças está na base da emergência do chamado enfoque territorial do desenvolvimento rural (Berdegúé et al. 2020), narrativa e forma de explicação que passou a concentrar a atenção de pesquisadores e gestores tendo dado origem a um número significativo de experiências de planejamento, cujo balanço é, contudo, ainda bastante incipiente.

Claro que a trajetória das experiências de planejamento rural é, sem dúvida, mais antiga. Ela envolve os planos de caráter comunitário ou as iniciativas de planejamento rural integral, praticadas no último quarto do século passado. Ainda no final dos anos 1990 uma nova geração de planos foi elaborada com a instituição do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Neles foram elaborados Planos de Desenvolvimento Rural como exigência para que os municípios pudessem acessar os recursos de uma de suas linhas: o Pronaf Infraestrutura. Muitos deles ficaram limitados ao cumprimento de um requisito formal e pouco dialogavam com fenômenos então emergentes como a importância das rendas não agrícolas ou a multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais.

Na década seguinte, sobretudo a partir de 2003, surgiu uma nova geração de planos, estimulados dessa vez pelas exigências dos Programas de Desenvolvimento Territorial do Governo Federal. Muitas vezes denominados como Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, estes planos eram mais elaborados do que os anteriores porque contaram com apoio de assessorias técnicas para sua confecção, e porque houve uma ampliação da escala em sua abrangência, olhando agora para o que se chamou de territórios, na verdade uma simples ampliação do âmbito municipal para uma escala microrregional. Apesar disso permaneceram certos limites já identificados pela literatura na geração anterior, como a dificuldade em incorporar as relações rural-urbano ou o caráter intersetorial das dinâmicas sociais rurais.

Os vários trabalhos publicados sobre essa trajetória indicam que, em síntese, a geração mais recente de planos trouxe uma inovação discursiva, tentando absorver a linguagem e elementos do enfoque territorial, mas as práticas continuaram muito marcadas pelo paradigma anterior, apoiado na visão agrária e setorial do desenvolvimento destas áreas (Favareto, 2010; Valencia et al., 2020; Berdegúe & Favareto, 2020; Fernandez et al., 2019).

Entre os limites apontados pela literatura estão:

- Primeiro, a dificuldade em operar com uma concepção de território marcada por uma unidade formada pelos espaços rurais, mas também pelos centros urbanos dos quais eles dependem. Na base do enfoque territorial estava a ideia de que as transformações sociais e econômicas haviam borrado as fronteiras entre o rural e o urbano e que não havia como planificar somente a área rural dos municípios. Em muitos locais as populações fazem deslocamentos diários entre unidades de produção e os núcleos urbanos próximos ou em sentido inverso. A planificação deveria, assim, atingir uma área maior do que as unidades produtivas e também mais amplas do que as porções rurais dos municípios: uma microrregião, uma bacia, uma unidade espacial como vales e serras, ou outros, desde que abrangessem as áreas rurais e os centros urbanos ali existentes. Sob o ponto de vista desse primeiro critério, que dá materialidade à abordagem territorial do desenvolvimento rural, os planos de desenvolvimento rural conseguiram inovar parcialmente. Os planos passaram a ter como escala uma área mais ampla, chamada nos documentos como território (uma unidade intermunicipal, em adaptação imperfeita do conceito original), mas eles continuaram considerando o rural isolado do urbano.

- Segundo, os planos deveriam abranger as múltiplas dimensões da vida rural e as várias funções que estes espaços cumprem para as sociedades contemporâneas. O desenvolvimento dos espaços rurais implica pensar na ampliação das oportunidades das pessoas que ali vivem, o que inclui tudo o que é relevante para a promoção de seu bem-estar, e não somente ações voltadas à produção, que é apenas uma das dimensões relevantes. Sob o ângulo das funções tampouco fornecer alimentos, matéria e energia resume a importância das áreas rurais para um mundo cada vez mais urbanizado. O rural é também lugar de conservação, de contemplação por meio do turismo, segundas moradias, ou para a prestação de serviços ecossistêmicos fundamentais para a vida humana como o sequestro de carbono, a formação de bacias hidrográficas, entre outros aspectos. Também nisso as inovações foram parciais. Os planos passaram a abordar uma agenda social e

uma agenda ambiental, mas tendo como foco um dos atores do mundo rural: a agricultura familiar. Embora seja público inequivocamente prioritário do planejamento rural, não é possível dizer que com ações dirigidas a este segmento se está alcançando o território e a diversidade de atores que o conformam.

- Terceiro aspecto, finalmente, no que diz respeito especificamente à dimensão produtiva, é sabido que na agricultura, como de resto em qualquer outro setor da economia, a tendência histórica é de liberação de mão de obra em função das inovações tecnológicas e de outros fatores. Diante disso, a emergência da abordagem territorial tinha como um de seus fundamentos a importância de promover a diversificação das economias rurais, visando criar novas atividades que compensassem, ao menos em parte, a perda de postos de trabalho nas atividades mais tradicionais. Sobre isso os planos inovaram quase nada, mantendo-se restritos ao fortalecimento de atividades primárias já praticadas pelas famílias rurais.

Além das questões acima destacadas, é preciso lembrar que o Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentou dispositivo constitucional de 1988, ampliando a abrangência do Plano Diretor Municipal — obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes — que passariam a incluir as zonas rurais. Duas décadas depois, esta modificação significativa do escopo do planejamento territorial foi praticada em poucos municípios e os planos diretores continuam sendo elaborado essencialmente por escritórios de arquitetura e engenharia com insuficientes capacidades para atuar substantivamente na especificidade típica do mundo rural.

Essa relevância que a temática territorial adquire pode ser vista também em outras políticas e diretrizes normativas de políticas setoriais. É o caso da exigência de que municípios apresentem planos de desenvolvimento para acessarem recursos federais no Prodesa, conforme expresso na Portaria nº 168 de 20/08/2015 do Ministério da Agricultura, que regulou aquisições e construções possíveis. Embora Portaria posterior, a de nº 1.211 de 26/05/17 tenha substituído a exigência de um plano por uma declaração do conselho municipal

de desenvolvimento rural, todo município que apresente aquele tipo de instrumento tem garantida a condicionalidade para propor e conduzir ações acessando tal fonte.

Mesmo com tudo isso, há pouca reflexão organizada sobre como transformar esses aprendizados e as novas oportunidades em novas formas de fazer planejamento rural. Isso é o que levou à proposta de se realizar o Wokshop “Três Décadas de Planejamento das Áreas Rurais – balanço e perspectivas”. O intuito era reunir especialistas e pesquisas que pudessem melhorar esse balanço, tanto da tradição dominante nas práticas de planejamento rural, como das tentativas de inovação que vêm sendo introduzidas.

Para isso o evento foi organizado com três eixos temáticos: sistematização das mudanças demográficas, socioeconômicas e político-institucionais mais importantes que afetam as áreas rurais neste início de século; sistematização das principais lições obtidas com as práticas que melhor buscaram dialogar com estas mudanças e tendências em curso na experiência internacional; sistematização das lições obtidas com o mesmo tipo de experiências na realidade nacional. Além das apresentações feitas durante o Workshop, foi aberta uma chamada tendo por base estes mesmos temas. O volume que agora vem a público reúne textos selecionados e tem como objetivo oferecer a pesquisadores e gestores ideias e análises que podem ser úteis para uma renovação das práticas de planejamento nos próximos anos.

A primeira parte do livro tem como tema as *Transformações do mundo rural e suas implicações para as práticas do planejamento – tendências e balanços*. Ela traz uma discussão sobre as mudanças de contexto das últimas três décadas, entendidas em seus aspectos demográfico, socioeconômico e político-institucional, e que desafios elas trouxeram para o planejamento das áreas rurais.

O primeiro capítulo é de Arilson Favareto e Vanessa Lucena Empinotti, denominado **Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI**. Os autores destacam que ao longo das últimas décadas os espaços rurais têm

passado por um conjunto de transformações que colocaram em xeque as visões agraristas e produtivistas que predominavam até então. Observam que hoje é impossível explicar o mundo rural apenas analisando aquilo que se passa em uma de suas dimensões: a produção agrícola. Conceitos como multifuncionalidade, pluriatividade e vínculos urbano-rurais ganharam relevância. Mas teriam as práticas do planejamento rural acompanhado estas transformações? Quais as principais diferenças entre planos e intervenções orientados pelas velhas abordagens e aquelas iniciativas inspiradas pelo enfoque territorial? Estas são as principais questões discutidas nesse capítulo.

O segundo artigo trata da **Dimensão territorial do planejamento: escalas, atores e metodologias**, de autoria de Antônio Paulo Cargnin. O capítulo tem como finalidade debater o papel da dimensão territorial no processo de planejamento e a ação dos atores nos diferentes níveis escalares, especialmente no que tange à elaboração de políticas públicas. O texto discute os conceitos centrais para a abordagem territorial. Em uma perspectiva multiescalar, ensaia como o reconhecimento das escalas e dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento é fundamental para a investigação de temas que consideram a dimensão territorial do desenvolvimento. Discute a importância da territorialização das políticas públicas para o processo de planejamento e desenvolvimento regional, elencando algumas metodologias e instrumentos. Por fim, são feitas algumas considerações sobre a temática e suas perspectivas.

Vanessa Lucena Empinotti e Arilson Favareto no capítulo **As relações rural-urbanas a partir de uma perspectiva territorial: ainda um longo caminho pela frente**, os autores apresentam como o rural se constitui hoje e como tais características se refletem nas relações rural-urbanas. Tal análise foi fundamentada em literatura que avalia os dados do Censo Agropecuário e em observações dos trabalhos de campo realizados por meio de disciplina aplicada ao planejamento rural, oferecida aos alunos do Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC. O artigo

apresenta como as relações rural-urbanas são tratadas na literatura recente e quais perspectivas predominam nesta leitura e suas lacunas. Por fim, apresentam questões que poderiam mobilizar este campo de debates a partir da perspectiva do planejamento territorial, apontando oportunidades e caminhos futuros.

Reflexões sobre planejamento rural: elementos teórico-conceituais e a práxis acadêmica na interface rural-urbana no município de Foz do Iguaçu-PR, Exzolvildres Queiroz Neto, Gilson Batista de Oliveira e Rafael Aldighieri Moraes discutem uma proposta de vias teórico-conceituais para a práxis do Planejamento Rural. O capítulo se apoia em uma revisão bibliográfica para demonstrar como, a partir dos anos de 1990 do século passado, houve uma valorização de espaços rurais e de sua dimensão territorial.

A parte 2 do livro tem como tema *Planejando as áreas rurais no século XXI – lições desde as experiências nacionais e internacionais*. Nela o foco é a identificação de aprendizados obtidos desde a experiência nacional e internacional. Especificamente, busca-se analisar e discutir como experiências inovadoras têm dialogado com as tendências e mudanças discutidas na parte anterior.

No capítulo, **TICS e Comunicação para o desenvolvimento, governança e a relação com o planejamento em territórios rurais**, as autoras Carlise Schneider Rudnicki, Ada Cristina Machado Silveira e Verenice Zanchi contribuem com o debate sobre a concepção de “comunicação para o desenvolvimento” como metodologia que orienta as discussões do grupo de pesquisa “Comunicação e Desenvolvimento” da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e que vem sendo discutida junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). As autoras salientam que quando se fala de planejamento das áreas rurais, reitera-se a importância de falar sobre comunicação para o desenvolvimento, instituições e espaços criados com o objetivo de mediar e promover engajamento entre os atores sociais nos territórios. Dentre as considerações finais, ponderam que a realidade social cotidiana é um

campo de processos intersubjetivos onde coexistem múltiplas realidades em um mesmo contexto. Sendo a comunicação um espaço de produção e de disputas de sentidos, a construção social de um território e a definição de sua identidade cultural devem fazer parte das formas de ação coletiva.

No capítulo **Governança e políticas para o desenvolvimento de economias rurais integradas: parques agrícolas e biodistritos na área fiorentina**, Giovanni Belletti e Elisa Butelli destacam que é cada vez mais ampla a consciência sobre os efeitos negativos do modelo dominante e globalizado de produção, distribuição e consumo de alimentos. Este modelo é um gerador de efeitos negativos, tanto em nível mundial quanto local; como consequências, temos o desequilíbrio norte-sul, a mudança climática, a perda de segurança e soberania alimentar, a incerteza em relação a qualidade dos produtos e a exclusão dos pequenos agricultores do mercado. Tal consciência estimula, de forma cada vez mais urgente a procura por modelos inovadores que possam garantir a sustentabilidade econômica, social, ambiental e ética dos sistemas agro-alimentares. Nos últimos anos, o repensar da organização de redes relacionadas à alimentação tem levado ao florescimento de inúmeras experiências de transição territorial, baseadas em métodos de negócios multifuncionais que levam em conta a subjetividade local, além de serem mais respeitosos com o meio ambiente. Estes modelos de negócio e de consumo alternativos ao modelo dominante, marcam a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento rural; trata-se de modelos capazes de criar sistemas agroalimentares locais por meio de novas conexões sociais, naturais e econômicas. Inserindo-se no quadro teórico-conceitual da transição, o capítulo analisa as condições contextuais que podem favorecer o nascimento e o desenvolvimento de novas economias agro-rurais mais sustentáveis.

O rural metropolitano no planejamento territorial: o caso do Sistema Produtor Alto Tietê, capítulo escrito por Luciana Travassos, Bruno Porto, Maria Lucia Ramos Bellenzani, Bruna de Souza Fernandes, Gabriel Machado Araujo e Leonardo da Silva Barbosa salienta que o rural metropolitano possui características específicas

resultantes das relações urbano-rurais nos processos de configuração das cidades-regiões urbano-industriais, como é o caso da Macrometrópole Paulista. O reconhecimento das singularidades deste espaço pelos instrumentos de planejamento e gestão do território é essencial para que se possa pensar um desenvolvimento equilibrado dos espaços urbanos e rurais. Nesse sentido, o capítulo analisa como os planos regionais e municipais que abarcam os municípios do Sistema Produtor Alto Tietê consideram a ruralidade presente nesses territórios. O caso é analisado em contraste com as tendências gerais do planejamento de áreas rurais em regiões metropolitanas brasileiras e internacionais levantadas pela revisão da literatura. Desta análise, pode-se depreender que ainda há um predomínio do viés urbano e uma compreensão errática das características do rural nos instrumentos de planejamento na metrópole, bem como uma fragmentação e sobreposição política e institucional. Por outro lado, também indica uma mudança nos discursos sobre o rural, tanto na escala regional quanto municipal, rumo a uma abordagem territorial, o que pode levar futuramente à superação dos desafios colocados para o desenvolvimento do rural metropolitano.

Em Atores sociais no plano de desenvolvimento rural de Montenegro - RS: desafios e perspectivas, Cidonea Machado Deponti, Tanise Dias Freitas e Markus Ervin Brose visam contribuir ao debate sobre desafios atuais do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), mediante reflexões sobre o processo de planejamento em curso no município de Montenegro-RS. Para estruturar a interpretação das ações realizadas no município, os autores utilizam a Perspectiva Orientada ao Ator (POA), lançada na segunda metade do século XX, por Norman Long, contando com a colaboração de Jan Douwe van der Ploeg. O capítulo apresenta uma discussão sobre a importância do planejamento participativo, revisão do referencial metodológico da POA, oferecendo uma lente de análise centrada nos atores sociais que interagem no campo de disputas e de alianças. Concluiu-se que o planejamento territorial implica a coordenação entre o Estado, a sociedade e o mercado, embora estas formas de coordenação sejam

conflitivas e contraditórias. Identifica também que a capacidade de comunicação e o estabelecimento de vínculos mais consistentes entre os atores podem ser fatores que produzem resultados mais eficazes, além do fortalecimento do desenho institucional da política.

No capítulo **A Agricultura familiar e a base econômica nas regiões do agronegócio da soja: planejando um novo rural no interior do Brasil**, Thiago José Arruda de Oliveira e Waldecy Rodrigues analisam a base econômica nas principais regiões brasileiras do agronegócio produtoras de soja, com foco nas atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares. A partir disso, refletem sobre as possibilidades de elaborar um planejamento direcionado para a criação do novo rural, um espaço de convívio plural no interior do Brasil. Para tanto, usam informações fornecidas pelo Censo Agropecuário 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Índice de Hirschman-Herfindhal (IHH) para medir o nível de diversificação da produção familiar naquelas unidades. Os resultados sugerem que há lugares onde o global, representados pela sojicultura, e o local, simbolizados pela difusão de produções familiares, convivem integralmente. No entanto, esse fenômeno ocorreu em restrito número de áreas. A maioria apresentou problemas estruturais que demandam políticas públicas sólidas. Trata-se de um grande desafio para os planejadores, uma vez que a sua efetividade depende da mentalidade dos governantes e demais agentes envolvidos, os quais, ao que tudo indica, pouco assimilaram as vantagens dessa concepção.

Em **Desenvolvimento territorial rural: um olhar a partir da experiência colombiana baseada nos programas de desenvolvimento rural com uma abordagem territorial do Acordo de Paz**, Angela Maria Penagos destaca que a ruralidade, o território e a desigualdade são conceitos que estão sistematicamente relacionados tanto no campo da concepção de políticas como no debate acadêmico e político. Esta relação tem uma manifestação clara e concreta nos territórios rurais da Colômbia, pelo que a autora justifica uma abordagem do problema numa perspectiva

mais abrangente que favoreça o completar de lacunas e o desenvolvimento de políticas relevantes para os contextos dos territórios. Isto é especialmente relevante quando estes territórios têm sido caracterizados por tensões, conflitos e marginalização ao longo dos anos, como é o caso da maioria dos territórios rurais da Colômbia. Os programas de desenvolvimento com abordagem territorial, para além de avanços na sua formulação, devem desenvolver mecanismos e veículos que possam ser executados. Penagos mostra que os custos associados à coordenação tendem a ser muito elevados, sendo necessário desenvolver canais para que os impactos na pobreza, desenvolvimento e equidade sejam explícitos e mensuráveis, caso contrário os tomadores de decisão não terão os elementos para decidir sobre este tipo de intervenção e a sua aposta continuará a ser setorial.

A parte 3 tem o título *Experiências locais de planeamento rural e o futuro da sustentabilidade – lições desde a experiência brasileira*. Nela, o foco é a identificação de aprendizados obtidos nas formas de lidar com a dimensão ambiental ou com temas diretamente endereçados à sustentabilidade dos territórios.

No capítulo, **O Comitê de Bacia Hidrográfica como espaço da inovação: o caso do Rio Pardo/RS**, Valéria Borges Vaz, Markus Erwin Brose e Verushka Goldschmidt Xavier de Oliveira visam contribuir com o debate sobre novos atores e novas formas de planeamento no meio rural, resgatando inovações desencadeadas voluntariamente por agentes econômicos locais ao longo da última década na bacia do Rio Pardo. Apresentam o argumento de que o Comitê de Bacia logrou estabelecer legitimidade ao debate de inovações entre agentes econômicos locais, encorajadas a preencher o espaço deixado pelo governo estadual para estabelecer nichos de inovação. Esse conjunto de iniciativas pode ser interpretado como esboço de uma governança policêntrica dos recursos hídricos, um recurso comum não-privatizado de acordo com a definição de Elinor Ostrom.

Em **Superação de desafios do planeamento territorial rural na Amazônia Legal: a experiência do Programa Territórios Sustentáveis (PTS) na Calha Norte Paraense**, Giovanna de Mello

Cardoso Pereira compartilha visões sobre o planejamento territorial na região da Amazônia Legal, a partir da experiência do Programa Territórios Sustentáveis (PTS). O PTS é uma iniciativa desenvolvida por três organizações do terceiro setor: Agenda Pública, Ecam e Imazon, nos municípios de Faro, Terra Santa e Oriximiná. A iniciativa é financiada pela Mineração Rio do Norte (MRN), que desenvolve atividade mineradora no local e se constitui como um grande vetor econômico na região. Também é patrocinada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O objetivo do PTS é pensar estratégias integradas que colaborem com a promoção do desenvolvimento local de forma sustentável, incluindo as populações residentes, o poder público, as iniciativas econômicas locais e instituições que atuam na região. Com início em 2015, a partir da elaboração de diagnósticos dos três municípios, as atividades de desenvolvimento de projetos do PTS vêm acontecendo desde 2016, nos seguintes eixos: gestão pública, capital social, desenvolvimento econômico, gestão ambiental, e quilombola. Neste artigo foi abordado o tema do planejamento territorial rural com foco na Amazônia Legal. A autora faz uma contextualização dos territórios de atuação do PTS na região, apresenta o modelo de atuação do PTS e as principais entregas já realizadas na região. A partir disso destaca as principais colaborações que o modelo pode trazer ao desenvolvimento territorial rural na Amazônia Legal brasileira.

No capítulo **Planejamento na gestão rural: um estudo de caso da agricultura familiar** de Jaime Weber, Erica Karnopp, Cesar Leandro Hundertmark, os autores analisam a gestão e o planejamento familiar rural, apresentando estudo de caso de uma propriedade rural do agricultor ERH, localizada no Passo da Ferreira – zona rural de Santa Maria, RS, Brasil. A escolha dessa experiência de agricultura familiar se deu a partir do conhecimento do agricultor e de seu sistema de produção diversificado, com características relevantes em relação à construção do conhecimento para o autoconsumo e para a subsistência da família. Dessa forma,

este estudo caracteriza-se pelo relato da experiência empírica, a partir de entrevista semiestruturada realizada diretamente na propriedade, com o levantamento de dados primários. Esta experiência aponta para a importância do planejamento na gestão da diversificação da produção, no processamento da produção e na relação com mercados de proximidade, a fim de viabilizar o autoconsumo, a subsistência e a segurança alimentar familiar, além de questões relevantes para a conservação e a preservação de recursos naturais. Neste sentido, esta experiência evidencia a possibilidade de replicabilidade de sistemas de produção resilientes, importantes para a segurança alimentar.

Markus Erwin Brose, no capítulo **Aprendizagens e esquecimentos no planejamento rural: considerações a partir de inovações em Santa Catarina** busca contribuir com o debate acerca de estratégias de desenvolvimento rural a partir de duas experiências inovadoras em curso naquele estado. Apesar da diversidade geográfica e setorial dessas iniciativas, elas têm em comum soluções incrustadas (*embedded*), no território, marcadas por novas fontes de renda e maior sustentabilidade, configurando processos de transição sociotécnica. Metodologicamente o capítulo apoia-se em breve revisão bibliográfica sobre o risco das “ideias fora do lugar”, entendido aqui como a importação intempestiva de soluções para problemas mais que complexos, ou *wicked problems*, do desenvolvimento. O autor observa que o planejamento e a reconfiguração do espaço rural em ambas as iniciativas não decorrem de ações das tradicionais organizações de desenvolvimento rural do Executivo catarinense, como a EPAGRI ou as ADRs. As mudanças em curso em Santa Catarina são motivadas e geridas por agentes econômicos locais, seja voluntariamente no caso do Vale do Alto Itajaí, seja por ameaça da punição, no caso da Região Carbonífera. A aprendizagem com as duas iniciativas enfatiza a relevância de novos atores no planejamento do desenvolvimento rural, à parte dos altos e baixos das disputas partidárias e ações de curto prazo. Enfatiza, ainda, a

importância de alianças entre agentes que promovem nichos de inovação na transição para maior sustentabilidade.

Para finalizar, no capítulo **O Planejamento de paisagens sustentáveis e as soluções baseadas na natureza precisam integrar novo pacto da sociedade**, Miriam Prochnow apresenta projetos e soluções baseados na natureza em diferentes áreas, com o redesenho e o planejamento das paisagens. De acordo com a autora é necessário buscar a integração de todas as iniciativas sustentáveis existentes em um território, considerando: a necessidade de alimentos (qualidade e segurança alimentar), proteção, restauração e regeneração de ecossistemas, proteção da biodiversidade, proteção e uso racional dos recursos hídricos e desenvolvimento e implementação de energias limpas e renováveis.

Como se pode ver, os artigos reunidos neste volume trazem uma pluralidade de objetos, analisados a partir de lentes teóricas igualmente diversas. Essa heterogeneidade é proposital e visa oferecer aos leitores múltiplos pontos de vista sobre as transformações rurais e sobre como elas são traduzidas em tentativas de inovação nas práticas do planejamento. Caberá ao leitor identificar neste universo de experiências e reflexões onde estão as pistas que possam ajudar a tornar mais rápida a transição para novos paradigmas de planejamento do Brasil rural.

Cidonea Machado Deponti,
Tanise Dias Freitas e
Arilson Favareto

Organizadores

I.

*Transformações do mundo rural e
suas implicações para as
práticas de planejamento*

Capítulo 1

Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI

Arlson Favareto
Vanessa Lucena Empinotti

1. Introdução e argumento principal¹

Na virada do século as áreas rurais no Brasil e em boa parte do mundo experimentaram uma significativa transformação envolvendo várias dimensões da vida social e econômica nestes espaços. Para ficar apenas em alguns exemplos: a) as distâncias físicas e mesmo simbólicas entre o rural e o urbano diminuíram com a maior conectividade física e virtual entre essas áreas, graças à expansão de estradas, internet, telefonia, aproximando definitivamente estes dois universos antes claramente distintos; b) em muitos lugares as rendas agrícolas das famílias residentes em áreas rurais perderam importância e cresceu muito o peso de outras formas de trabalho, muitas vezes realizados nos pequenos ou médios centros urbanos próximos; c) junto à preocupação com o aumento da produção e da produtividade, característica marcante

¹ Este texto sistematiza, com base na literatura das últimas duas décadas, alguns dos principais elementos que vêm sendo enfatizados para introduzir estudantes do Bacharelado em Planejamento Territorial da UFABC nesta temática, em especial na disciplina Oficina de Planejamento de Áreas Interiores, Periurbanas e Rurais, coordenada anualmente pelos dois autores.

do período anterior, é imperativo, hoje em dia, levar em conta critérios ambientais na utilização do solo rural.

Claro que estes vetores de transformação não atingem da mesma maneira todas as regiões. Muitas delas ainda são palco de formas de dominação tradicionais e de manifestações da pobreza extrema, não raramente com episódios flagrantes de violência física e simbólica contra populações tradicionais e moradores originais, afetados pelos movimentos de expansão da presença do grande capital nacional e internacional. Mas mesmo aí estes velhos traços se constituem sob nova roupagem: a grilagem agora se apoia no uso de novas tecnologias para identificar e reclamar a posse de terras, os velhos coronéis e capatazes por vezes são sócios de grandes fundos de investimento internacionais, novos instrumentos financeiros e novos arranjos de negócios borram as fronteiras entre práticas predatórias e as tentativas de atualização da imagem empresarial moderna no campo, em resposta à pressão internacional por melhores práticas socioambientais².

O que se quer dizer é que, com todas essas mudanças, as regiões de características rurais deixaram de ser simplesmente o lugar do atraso e da precariedade que lhe foi reservado no imaginário popular e, também, como consagrado nas obras clássicas da formação do Brasil; mas também são muito mais do que os campos modernizados com as grandes plantações mecanizadas exaltadas na imagem do agro moderno. Os espaços rurais do mundo contemporâneo são marcados por forte e

² Livro recém lançado (POMPEIA, 2021) mostra as várias faces da organização patronal no rural brasileiro, onde o moderno convive com o arcaico. Em pesquisa realizada na região do Matopiba (FAVARETO ET AL., 2019) mostramos como há várias narrativas envolvendo o velho e o novo naquele território apresentado como vitrine do agronegócio brasileiro. A recente onda de digitalização de mercados e de formas de monitoramento da terra tem servido tanto a novas formas de cercamento (GRAIN, 2021) como à expansão de mercados para a agricultura familiar (GAZOLLA & AQUINO, 2020). Os exemplos dessas transformações e suas ambiguidades são vários na literatura recente das ciências sociais.

crescente heterogeneidade e por uma nova qualidade nas formas de interdependência com o mundo urbano³.

Estas mudanças em processos sociais concretos afetam as visões acerca do mundo rural. E, por isso, em tal cenário, uma pergunta que se impõe é saber se os instrumentos de planejamento destes espaços têm conseguido acompanhar o sentido e a intensidade destas transformações.

No campo das ideias, tais mudanças significam a passagem de um paradigma agrário e produtivista para um paradigma apoiado na ideia de uma nova ruralidade (FAVARETO, 2007). E isso se traduziu em alguma atualização nas formas tradicionais de se pensar o planejamento (KLINK ET AL., 2016). Perdeu força o planejamento setorial, vertical e centralizado, que compartimenta o espaço e as dimensões do real; e emergiu uma visão renovada, com mais atenção aos processos ascendentes e participativos. Houve uma proliferação de conselhos e a elaboração de planos que apostavam no envolvimento direto dos agricultores, como uma forma de aproximar a prática do planejamento dos reais interesses das populações que vivem nestes locais.

A emergência do chamado enfoque territorial amalgamou as transformações nestes dois domínios – da realidade das regiões rurais e das práticas do planejamento (BERDEGUÉ, CHRISTIAN, FAVARETO, 2020). Sob o ângulo das transformações rurais, tal enfoque representou uma maneira de compreender, analisar e atuar nos espaços rurais que buscava levar em conta as interdependências entre o rural e o urbano; permitia um olhar intersetorial, compreendendo um conjunto de atividades econômicas que respondem pela reprodução social as famílias rurais, e não somente para o que se passa na agricultura; e convidava a olhar para o território em sua integralidade, como síntese de processos que envolvem os sistemas sociais e os sistemas

³ Sobre a singularidade do rural brasileiro no processo de formação histórica do país e a heterogeneidade de suas formas contemporâneas, ver, entre outros, Wanderley & Favareto (2013) e Bitoun & Miranda (2013).

naturais do quais eles dependem. Sob o ângulo do planejamento, buscou-se constituir espaços que permitissem construir acordos entre atores locais por meio de processos de escuta e priorização que resultaram em uma nova geração de planos e intervenções.

O que se pretende argumentar no decorrer das próximas páginas é que esta dupla transição, amalgamada pela emergência do enfoque territorial nas práticas do planejamento rural, ainda é uma inovação parcial, incompleta, em curso. E que, para avançar na direção de uma modalidade de planejamento verdadeiramente capaz de dialogar com as transformações mencionadas, será preciso superar duas dificuldades ainda persistentes entre a comunidade de profissionais atuante no planejamento rural: a) superar a visão setorial, que insiste em conceber os espaços rurais a partir de uma de suas funções e de um de seus atores – a agricultura e os agricultores; b) ir além da tradicional e repisada prática de elaboração de planos como organização de demandas, introduzindo, em vez disso, novos instrumentos de incentivos e regulação mais coerentes com a complexidade das relações urbano-rural típicas do mundo contemporâneo.

Para explorar este argumento, estas notas estão organizadas em mais duas partes, além desta introdução e de uma breve conclusão ao final. Na parte seguinte, pretende-se expor de maneira mais detida as diferenças substantivas que existem entre os paradigmas produtivista e da nova ruralidade e quais são seus efeitos sobre as práticas do planejamento. Na segunda parte, pretende-se fazer o mesmo movimento, agora tendo como base as práticas do planejamento tradicional verticalizado e do planejamento renovado pelas abordagens ascendentes e participativas. Na terceira parte se faz um balanço do que as tentativas de junção destas duas transições alcançaram, por meio da utilização do enfoque territorial e que desafios restam pendentes de enfrentamento. É sobre eles que poderá emergir uma nova geração de práticas de planejamento rural mais consistentes e coerentes com as transformações em curso.

2. As transformações rurais

As transformações rurais experimentadas nas décadas mais recentes abalaram o paradigma produtivista que, no entanto, ainda é dominante. Hoje coexistem diferentes maneiras de conceber o que são os espaços rurais, quais suas funções para o conjunto da sociedade e, portanto, de que forma eles devem ser organizados e, portanto, que práticas devem ser incentivadas e quais devem ser desestimuladas. Para entender este movimento das ideias sobre a natureza, as relações de interdependência e as formas de regular o uso destes espaços é importante mencionar, ainda que de maneira esquemática, os elementos fundamentais dessas diferentes concepções.

2.1 O paradigma produtivista

O paradigma produtivista teve seu auge entre os anos 1950 e 1990. Sua essência reside na ideia de que a função principal que os espaços rurais devem cumprir para o conjunto da sociedade consiste em ampliar crescentemente a oferta de bens agropecuários de forma a satisfazer a crescente demanda por alimentos e matérias primas desta natureza. Sua emergência se dá em um período no qual as sociedades conviviam com crises de abastecimento alimentar, agravadas pelo crescimento exponencial da população e da renda, traduzidos em uma demanda não atendida, cujo resultado era a escassez ou a carestia.

O objetivo do planejamento governamental em tal quadro era organizar os investimentos públicos e incentivar os investimentos privados de forma a viabilizar essa ampliação do volume da produção tanto por meio da expansão de cultivos como, principalmente, pelo incremento da produtividade da terra, do trabalho e do capital. E a maneira de fazê-lo passava por massificar o uso de modernas técnicas de produção, com introdução da mecanização dos cultivos e uso de insumos químicos e industrializados.

Os resultados almejados foram entregues. Houve significativa expansão e intensificação produtiva na agricultura e na pecuária,

com a correspondente ampliação da oferta de bens e produtos alimentares. Isso elevou o grau de integração entre agricultura e demais setores econômicos dando força à consagrada expressão agronegócio (DAVIS & GOLDBERG, 1957), entendido como um complexo que envolve atores e atividades à montante e à jusante da atividade agrícola em sentido estrito, tornando impossível analisar este setor separadamente de suas injunções com os setores industrial e de comércio e serviços, ou mesmo com o segmento financeiro, todos eles crescentemente integrados.

O caso brasileiro é exemplar. Por meio da constituição do que se convencionou chamar de Complexos Agroindustriais ocorreu em partes do país uma modernização acelerada dos antigos latifúndios, convertendo-os nas modernas empresas do agronegócio (MULLER, 1989). O país deixou para trás a condição deficitária na produção de alimentos dos fins da década de 1960 e foi gradativamente galgando posições até se consolidar, na virada do século, como um dos maiores exportadores mundiais.

Mas houve também efeitos não desejados deste estilo de modernização. A intensividade tecnológica se fez acompanhar de elevado grau de poupança de trabalho. A necessidade de capital para acompanhar o ritmo das inovações e a necessidade de adoção dos insumos industriais gerou alta seletividade entre agricultores. A forma como se deu a expansão da fronteira agropecuária acarretou significativa erosão da biodiversidade e altas emissões de gases estufa (GUEDES PINTO, 2019).

No Brasil, em particular, há uma batalha política e discursiva envolvendo o balanço de custos e benefícios do modelo produtivista da agricultura. Os efeitos indesejados mencionados acima são sempre rebatidos pelos defensores do padrão dominante. Quanto aos custos sociais, argumenta-se que a riqueza gerada compensa os postos de trabalho perdidos e que, com isso, o conjunto da sociedade sairia ganhando. Quanto aos problemas ambientais, argumenta-se que o desmatamento, por exemplo, é desnecessário e que o aumento da produção tem se dado, sobretudo, com ganhos de produtividade, sem necessidade de

abertura de novas áreas, e que o descumprimento das leis seria algo marginal, em extinção no comportamento do setor, cada vez mais orientados por práticas coerentes com o que pede um mercado internacional exigente quando a estes parâmetros.

Pelo lado da crítica, há a constatação de que não existem exemplos de países que encontraram uma trajetória prolongada de crescimento econômico, baixa desigualdade e democracia e que tenham sustentado seus modelos de desenvolvimento em economias primárias, de baixa complexidade e em bases tão concentradas. Vale lembrar que o país se encontra, desde os anos 1980, em um processo crescente de perda de importância do setor industrial no PIB, hoje nos mesmos patamares dos anos 1940! E quanto aos problemas ambientais, embora seja verdade o que se diz sobre os ganhos de produtividade, o fato é que o desmatamento vem crescendo, e não diminuindo.

Estas controvérsias não são privilégio brasileiro. Apesar dos alertas já feitos há tempos por autores como Amartya Sen (1981) em seu clássico livro sobre a fome, de que ela se deve muito mais a problemas de acesso do que à inexistência de alimentos em quantidade necessária para alimentar as pessoas, mesmo nos organismos internacionais ainda é muito forte a visão de que será necessário expandir a produção e a produtividade por meio da extensão do padrão produtivista a áreas hoje marcadas pela pobreza como a África e partes da Ásia. Para ficar em apenas um exemplo, a preparação da Cúpula Mundial da Alimentação, prevista para o segundo semestre deste ano de 2021, quando este texto está sendo escrito, vem sendo marcada justamente por este tipo de polêmica (THE GUARDIAN, 2021).

Apesar da enorme força do paradigma produtivista, e justamente por causa de seus efeitos negativos e dos *drivers* mudança, narrativas divergentes emergiram, entre elas, a da nova ruralidade, que teve como um de seus desdobramentos o enfoque territorial.

2.2 Nova ruralidade e enfoque territorial

Três mudanças vividas na virada do século estiveram na base da emergência de uma nova ruralidade (KAYSER, 1991; WANDERLEY, 2000; ABRAMOVAY, 2003; VEIGA, 2004; FAVARETO, 2007). Elas trouxeram um reposicionamento das áreas rurais com uma alteração qualitativa em algumas de suas estruturas constitutivas, nas funções que elas prestam para o conjunto da sociedade e, como corolário, nas formas de relação que elas estabelecem com as áreas urbanas.

A primeira mudança envolve as formas de uso dos recursos naturais nas regiões rurais. Na ruralidade pretérita, que vigorou até o auge do produtivismo, a função principal dos espaços rurais era produzir alimentos. No século XXI, outras funções são igualmente importantes. Os espaços rurais são também fundamentais para a geração de energia – basta lembrar a importância da atividade canavieira para a produção de etanol no Sudeste do Brasil, a crescente importância das fontes eólica e solar no Semiárido do Nordeste, as polêmicas hidrelétricas nos rios da Amazônia. São importantes pela necessidade de conservação das florestas – pela biodiversidade, em si, e por seus usos econômicos potenciais; pelo armazenamento e processamento do ciclo de carbono; pela regulação térmica e do regime de chuvas. São, finalmente, cada vez mais valorizados como paisagem e como lugar de amenidades que atraem populações urbanas em busca de ar mais puro e por um contato com a natureza de tipo contrastante à aridez dos ambientes urbanos. Como se vê, há um conjunto de temas e questões envolvendo gestão dos recursos naturais nestas áreas, para bem além daquilo que é exclusivamente ligado à produção agropecuária.

A segunda mudança envolve a relação com as cidades. Na ruralidade pretérita esta relação era uma via de mão única. Os espaços rurais eram meros exportadores de bens e de pessoas. No período atual é mais evidente a complementaridade entre estes dois tipos de espaços. Não há vida rural sem os espaços urbanos, onde estão os mercados para os produtos agropecuários e, também,

os equipamentos e serviços de que as populações rurais necessitam como universidades, hospitais e outros. Mas, igualmente, não há vida urbana sem os espaços rurais, pois vêm deles os alimentos, matéria e energia e os serviços ecossistêmicos de que depende a vida humana. Mais do que interdependência, em alguns casos os fluxos se inverteram: as áreas rurais são hoje procuradas como local de moradia por habitantes que deixam os grandes centros, criando necessidades novas de organização do espaço e de regulação de seu uso. Uma destas expressões é a conversão de unidades produtivas em chácaras de lazer, ou mais intensamente, o que vem sendo chamado de processo de condominialização, com a transformação de áreas rurais em locais de expansão desenfreada de condomínios fechados de alto padrão no entorno das grandes metrópoles e cidades médias.

A terceira mudança envolve a qualidade das relações interpessoais. Se no passado os espaços rurais eram somente o lugar da tradição e das relações de interconhecimento e proximidade entre seus habitantes, agora as formas de sociabilidade incorporam cada vez mais elementos antes tidos como tipicamente urbano. Isso se expressa nos hábitos de consumo, em uma reinvenção das tradições culturais e religiosas, na crescente monetarização da vida social. Em outros termos, há certa unificação do mercado de bens simbólicos envolvendo o rural e o urbano. Uma das consequências destas mudanças envolve justamente o tipo de serviços a ser provido nestas áreas e que tipo de prioridades dar aos investimentos. Alguns urbanistas têm argumentado, por exemplo, que uma forma de frear a expansão urbana seria evitar a criação de certas infraestruturas nas áreas rurais como asfaltamento e expansão de energia elétrica e internet, pois isso atrairia populações urbanas e geraria uma posterior pressão por conversão formal das áreas rurais em áreas urbanas, permitindo então maior parcelamento do solo. Mas seria correto negar às populações que ali vivem o acesso a este tipo de conforto, até recentemente monopolizados pelo mundo urbano?

O que estas três mudanças sugerem é que não faz mais sentido planejar os espaços rurais mobilizando apenas uma de suas dimensões, a agricultura, e um de seus atores, os agricultores. Os conflitos a serem geridos por meio do planejamento e da regulação destes espaços tornou-se muito mais complexo. Três conceitos criados no âmbito das ciências sociais dedicadas aos fenômenos rurais sintetizam estas mudanças e os aspectos que precisam ser manejados em formas de ação coletiva: o planejamento rural precisa operar com a **multifuncionalidade** deste tipo de espaços, envolvendo os outros usos dos recursos naturais, para além da produção agrícola; há uma **pluriatividade** das famílias residentes em áreas rurais, com uma importância crescente das rendas obtidas em outros setores, compensando assim os postos de trabalho que tendem a desaparecer à medida que se moderniza a produção agropecuária, e também porque outras atividades são socialmente mais valorizadas e atraem mais a atenção dos moradores rurais, sobretudo os mais jovens; e há uma crescente **interdependência entre o rural e o urbano**, tornando impossível planejar um destes tipos de espaço, sem operar com as relações de reciprocidade que existem com seu polo oposto.

Fica evidente porque essa nova ruralidade se fez acompanhar da emergência da **abordagem territorial do desenvolvimento rural**. Se o viés agrícola e agrário do paradigma anterior tinha um componente fortemente setorial, para dar conta das mudanças mencionadas era preciso agora tomar como unidade de planejamento não mais o setor, e sim o território rural. Território emerge como uma categoria síntese que permite opera com três interdependências, antes tomadas de forma dicotômica: a já mencionada interdependência entre o **rural e o urbano**, a interdependência entre os **sistemas sociais e os sistemas naturais** dos quais eles dependem, e a interdependência entre **processos localizados, internos, endógenos aos territórios, e processos extralocais**, em uma perspectiva multiescalar.

No mesmo momento em que o campo dos estudos rurais vinha operando com essa mudança, movimentos convergentes aconteciam

em outros dois campos correlatos: os estudos envolvendo desenvolvimento regional e políticas regionais, e o campo dos estudos e das práticas sobre planejamento governamental em geral. O planejamento governamental será objeto da seção seguinte. Sobre o planejamento regional, o que importa destacar é que, também ali, se chama a atenção para uma crise dos paradigmas anteriores, fortemente assentados na ideia de especialização produtiva setorial. Abordagens e enfoques como a retórica da Terceira Itália, os modelos de clusters e sistemas produtivos locais, todos eles, com nuances, afirmavam a importância de um olhar intersetorial, para a competitividade de economias de escopo, em oposição às economias de escala que vigoraram no período produtivista. Também aqui a diversificação das economias, os vínculos rural-urbano e as novas vantagens comparativas, com destaque para aquelas de natureza sociocultural e ambiental ganhavam proeminência (GALVANESE, 2021).

Operar com uma mudança de paradigmas desta magnitude, no entanto, não é algo simples. A visão agrária do mundo rural predominou por muito tempo e a ideia de uma nova ruralidade ainda é algo multifacetado, incipiente. Por isso se pode dizer que estamos em meio a uma transição, que precisa ser acelerada para que as formas de analisar e de planejar o rural possam se dar cada vez mais em consonância com a natureza das mudanças em curso. O quadro a seguir sintetiza quais as implicações de cada uma das duas abordagens para os processos de planejamento.

Quadro 1. Implicações dos paradigmas produtivista e da nova ruralidade para o planejamento territorial

	No paradigma produtivista, sob um enfoque setorial	Na nova ruralidade, sob um enfoque territorial
Finalidades e objetivos normativos	Planejar o rural é planejar a	Planejar o rural implica em olhar para as várias dimensões da vida social e os vários setores

do planejamento	produção agropecuária. Espera-se que a elevação da produção eleve a renda. A elevação da produção beneficia o consumidor urbano. A elevação da renda eleva o bem-estar da população rural.	econômicos presentes nas áreas rurais e nos centros urbanos aos quais elas estão vinculadas. A elevação da produção não se faz acompanhar de elevação da renda nas áreas rurais (pelo descarte de trabalho em função da tecnologia, porque a propriedade da terra pode estar nas mãos de pessoas e empresas de fora do território). E pode não beneficiar a população urbana (qualidade dos alimentos e impactos ambientais)
Atores privilegiados a serem envolvidos	O ator do desenvolvimento rural é o agricultor/produtor rural	O ator do desenvolvimento rural é uma pluralidade de forças sociais do campo e da cidade, da agricultura e de outros setores
Áreas de governo e seus respectivos programas e instrumentos a serem mobilizados	No âmbito governamental o planejamento rural é obra da secretaria ou ministério da agricultura	No âmbito governamental o planejamento rural exige coordenação entre áreas de governo

3. A evolução das práticas do planejamento

Há certa simetria entre o auge de certas concepções de desenvolvimento e formas de planejamento governamental correspondentes. No auge do período produtivista vigorou um modelo de planejamento altamente centralizado, verticalizado (*top down*). Isto era coerente com as exigências de um período no qual se imaginava que a massificação e a padronização das práticas dariam o tom do futuro. A crise desta visão de futuro se fez acompanhar de uma revisão das práticas, como não poderia deixar de ser (GUIMARÃES, 2010). Esquemáticamente, podemos falar de três momentos na trajetória recente das práticas de planejamento, como exposto a seguir.

3.1 O que era o planejamento tradicional

As origens do planejamento tradicional remontam a um período no qual a crença na modernidade e no poder da técnica se impunham sob a forma de uma racionalidade que buscava moldar a realidade às necessidades de uma sociedade em crescente expansão e enriquecimento.

Nesta concepção, com variantes históricas e entre países, o Estado exerce função central, determinando o papel dos demais entes públicos e privados. O Estado conduz a modernização dos vários setores econômicos e a moldagem do espaço para atender àquelas necessidades. As decisões são centralizadas e viabilizadas por recursos financeiros abundantes em um período de crescimento econômico acelerado e acentuado.

A adoção do paradigma produtivista e a modernização da agricultura brasileira empreendida no último terço do século passado e no início do século atual são um claro exemplo disso. O Estado brasileiro literalmente criou a moderna agricultura brasileira. Primeiro, investimento pesadamente na adaptação do pacote da chamada Revolução Verde para as condições de um país tropical. Isso se fez enviando uma geração de pesquisadores para

estudar nos maiores centros internacionais de pesquisa agrônômica e, depois, com a criação de uma Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a Embrapa, que figura hoje entre as principais do seu ramo no panorama internacional. Segundo, criou uma estrutura de alta capilaridade no país todo para disseminar o novo padrão tecnológico, constituindo para isso também uma empresa nacional dedicada à assistência técnica e à extensão rural, atuando em rede com um conjunto de empresas estaduais da mesma natureza. Terceiro, financiou a adoção deste novo padrão por meio de um Sistema Nacional de Crédito Rural com abundantes recursos e facilidades que não só viabilizaram a modernização dos produtores como levou a uma integração intersetorial da agricultura com outros setores, e do capital agrário com os capitais financeiro e industrial. É um exemplo típico do que Mazzucato (2014) chamou de Estado empreendedor.

Esta operação custou caro à sociedade brasileira e só foi possível em um contexto de elevado crescimento econômico e de expressivo endividamento externo. Quando se instala a crise dos anos 1980 e a dificuldade em continuar financiando nos mesmos termos o projeto de modernização do país, este modelo entra em colapso e é reinventado nos anos seguintes. O crédito continuou farto, mas não mais nos mesmos patamares de outrora. O financiamento para a pesquisa caiu significativamente. A estrutura de assistência técnica e extensão rural foram desmanteladas, permanecendo vigorosas apenas em alguns poucos estados da federação. Esta recomposição permitiu que emergisse a retórica segundo a qual “o agro carrega o Brasil nas costas”, quando na verdade se trata bem do contrário: o moderno agro brasileiro é uma invenção do Estado desenvolvimentista do passado. Mas para os propósitos deste texto, basta apenas registrar que diminuiu muito o espaço fiscal para uma atuação governamental nos mesmos moldes de outrora, atuando em todos os segmentos de estruturação e organização do agro.

A crise fiscal se instalou no período da redemocratização e, com ela, veio a crítica ao planejamento centralizado e autoritário, à

falta de diálogo e de participação social nas decisões envolvendo o uso do fundo público. Por isso os anos 1990 foram tão ambíguos. Ao mesmo tempo em que, na economia, instalava-se um modelo claramente liberal, com diminuição do papel do Estado, privatização de empresas públicas, transferência de competências para o setor privado, em outros domínios avançava — de forma claudicante, é verdade — um processo de expansão de direitos e de democratização do Estado. Uma das expressões deste movimento de democratização foi a proliferação de uma infinidade de conselhos participativos, dando origem a uma nova etapa do planejamento governamental.

3.2 O planejamento com participação social

A Constituição de 1988 reconheceu um conjunto de direitos aos cidadãos brasileiros em dimensões como a educação, a saúde, a assistência social. A implementação das políticas nestes domínios se fez por meio de sistemas nacionais que, em muitos casos, se apoiavam em estruturas participativas como os conselhos com participação da sociedade civil, e na elaboração de planos para organizar as demandas negociadas e pactuadas nestes espaços participativos.

Qual era a aposta com a criação destes espaços participativos sob o ângulo do planejamento? Como analisado em Coelho & Favareto (2008), em primeiro lugar, esperava-se que, à medida que o Estado se abrisse para a participação da sociedade, haveria mais transparência e controle, pois os recursos públicos estariam sob permanente vigilância e escrutínio. Em segundo lugar, se imaginava que o conteúdo geral da ação do Estado seria democratizado, pois estaria mais permeado por interesses da sociedade, evitando a captura dos incentivos e do fundo público pelos mais poderosos como outrora. Em terceiro lugar, havia uma aposta de que os investimentos seriam mais eficientes, pois a participação social permitiria canalizar ao Estado a melhor informação sobre onde e como alocar os recursos públicos, algo impossível de se fazer na lógica centralizada do planejamento

vertical, distante das especificidades dos grupos sociais e dos territórios alvo das políticas e dos programas. Nem tudo isso se concretizou como esperado, como se verá mais adiante.

Este tipo de desenho institucional não ficou restrito à implementação dos sistemas nacionais como o SUS (Sistema Único de Saúde) o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), o SNUC (Sistema Nacional das Unidades de Conservação), entre outros; trata-se de algo que abarcou várias políticas e iniciativas, mesmo em âmbito apenas local como na política urbana. Com a criação do Pronaf, no meio dos anos 1990, o mesmo aconteceu nos espaços rurais: foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, para organizar as demandas para uma das linhas daquele programa, voltadas a prover infraestruturas rurais.

Nos anos 2000, com a adoção de políticas territoriais no âmbito do Governo Federal e em muitas das Unidades da Federação, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram esvaziados e em seu lugar surgiram Colegiados de Desenvolvimento Territorial, agora organizados em escala microrregional (nestes programas, equivocadamente chamada de “escala territorial”⁴). Esta experiência perdurou até o início da década de 2010 (FAVARETO ET AL., 2010), quando gradativamente a política territorial foi perdendo importância, ainda nos governos do PT, e depois sepultada sem pompas no governo seguinte, de orientação liberal e com uma agenda de austeridade e desmonte das políticas e programas do período anterior.

Mais recentemente a abordagem territorial vem dando lugar a uma ascensão do tema agroalimentar, numa busca de conexão entre a defesa de formas de produção distintas do grande agronegócio convencional, destacadamente as formas familiares e orientadas pela agroecologia ou pela produção de orgânicos, estruturada em circuitos curtos de produção e abastecimento, e temas como a conservação ambiental e a saúde da alimentação. Há aí duas grandes

⁴ Falar em “escala territorial” é equivocado porque o conceito de território se aplica a escalas variadas, que podem ir de um plano micro (inclusive na escala inframunicipal) ao plano global, passando por diversas delimitações intermediárias.

virtudes e um risco. As virtudes estão na incorporação da pauta ambiental na tentativa de envolver nisso os consumidores urbanos. O risco é que se trata de uma retomada da perspectiva setorial, ainda que renovada com componentes sociais e ambientais; ficam de fora todos os elementos mencionados anteriormente como as demais funções do rural para a sociedade, a necessidade de mobilizar uma pluralidade de atores se o objetivo for promover mudanças na dinâmica do conjunto do território, entre outros.

De toda forma, uma pergunta importante que se pode fazer é: significou a adoção da abordagem territorial no planejamento governamental uma mudança de paradigmas capaz de superar, ao mesmo tempo, os limites da abordagem setorial e produtivista do desenvolvimento rural e, também, as mazelas do planejamento vertical e autoritário? A resposta é: apenas em parte.

No que diz respeito à visão sobre desenvolvimento das áreas rurais três coisas mudaram (BERDEGUÉ, CHRISTIAN, FAVARETO, 2020): a) a visão produtivista passou a coexistir com uma visão na qual, à pauta tradicional do apoio à produção agropecuária, agora se agregam também temas de natureza social, como a expansão de direitos e infraestruturas voltadas a atender as populações rurais que ficaram à margem do processo de modernização; b) o privilégio ao aumento da produtividade como único critério de eficiência a ser buscado agora é temperado por preocupações ambientais, expressa em temas como a agroecologia e a qualidade dos alimentos; e c) a escala de planejamento se expande, das comunidades e áreas rurais dos municípios, para uma escala microrregional.

Mas três coisas permaneceram iguais ou ao menos similares ao período anterior (BERDEGUÉ, CHRISTIAN, FAVARETO, 2020). O viés continua sendo setorial, à medida que os investimentos produtivos praticamente se restringem à agricultura de pequeno porte e os atores mobilizados se restringem aos agricultores e suas organizações de apoio. Nada, ou quase nada, há de investimentos ou incentivos envolvendo os centros urbanos próximos – as iniciativas se dão numa escala microrregional, mas

ignorando os centros urbanos ali existentes. Tudo isso se faz de maneira insulada – isto é, trata-se de iniciativas periféricas e implementadas à margem de uma atuação governamental que, em termos de volume de recursos e prioridade efetiva, continuou a priorizar os grandes empreendimentos produzindo de maneira convencional, ao lado de políticas sociais compensatórias.

No que diz respeito às práticas do planejamento, também é possível dizer que algo mudou: a) houve maior transparência e controle social sobre os recursos públicos, à medida que orçamentos e prioridades de investimentos passaram a ser discutidos nos fóruns participativos; e b) houve maior incentivo à organização social de agricultores e populações tradicionais para atuar e influenciar estes espaços de decisão.

Também aqui houve limites. O conteúdo da ação do Estado não mudou em função da maior permeabilidade à participação, porque as decisões delegadas à sociedade ficaram restritas a apontar prioridades em um rol de investimentos já previamente planejados desde o Estado central, apenas adequando-se a contextos locais. Isto é, a substituição de uma lógica centralizada por uma abordagem ascendente, foi meramente parcial. Além disso, se é verdade que a racionalidade do planejamento centralizado é limitada pelo desconhecimento das especificidades locais, também é correto dizer que a racionalizada dos agentes locais é limitada pela lógica dos interesses imediatos e fragmentados.

O enfoque territorial exigia justamente a superação desta fragmentação e setorialização das demandas. Mas o perfil dos participantes nos fóruns, limitados a agricultores e suas organizações, e o tipo de incentivos oferecido – apontar prioridades de investimentos previamente concebidos –, não contribuiu para expandir a racionalidade fragmentada e do curto prazo em direção a uma racionalidade estratégica voltada à transformação dos territórios. Com isso, houve certa burocratização da experiência participativa. Os conselhos e colegiados deixaram de ser espaços de pactuação de projetos de transformação e transição dos territórios e transformaram-se em

espaços de gestão de investimentos de programas públicos existentes (BERDEGUÉ, CHRISTIAN, FAVARETO, 2020).

É importante destacar que estes limites do projeto participativo não são exclusivos dos conselhos e colegiados das áreas rurais. Toda a literatura sobre participação social aponta para certo desencantamento com as possibilidades de fazer deste tipo de experiência um vetor efetivo de democratização do Estado e das políticas públicas. Em todas as áreas houve certa rotinização excessiva destes espaços, burocratizando-os. Houve certa especialização de militantes, profissionalizando-se na atuação. Com tudo isso, perdeu-se muito do dinamismo esperado inicialmente. É por esta razão que, na literatura sobre participação, emerge agora uma nova retórica, do planejamento subversivo (RANDOLPH, 2007) ou insurgente (MIRAFTAB, 2016).

3.3 O planejamento insurgente

A ideia central do planejamento subversivo ou insurgente é sedutora: o projeto da participação democrática teria falhado pois os espaços criados como conselhos e outros teriam sido capturados ou esvaziados, servindo no mais das vezes para domesticar a energia contestatória das forças populares. Em seu lugar, seria preciso lidar com uma nova lógica, na qual as inovações não são gestadas nestes espaços de participação, e sim nas lutas sociais, fora da alçada do Estado, subvertendo as regras estabelecidas, e não se adequando a elas.

Os casos mencionados em apoio a esta retórica demonstram, de fato, como em muitas situações as políticas públicas foram modificadas ao reconhecer a vitalidade de experimentações organizadas pela sociedade civil, posteriormente apoiadas ou sustentadas por formas de ação governamental. Os exemplos mais conhecidos envolvem movimentos de luta por moradia.

Mas, se é relativamente simples imaginar uma tal perspectiva, vendo com os olhos dos cidadãos ou com os olhos dos movimentos sociais, como lidar com ela sob o ângulo das iniciativas de

planejamento governamental? Dito de outra forma, como dispor dos instrumentos de gestão e implementação de políticas públicas naqueles casos em que não há uma energia popular organizada ou mobilizada para pressionar desde fora o Estado? Como lidar com situações em que é preciso gestar inovações que devem operar com base em forças sociais com interesses conflitantes? Para perguntas desta natureza as respostas são mais nebulosas. E isso é especialmente relevante porque estas são as condições de boa parte das áreas rurais e porque a abordagem territorial pressupõe, justamente, a mobilização de uma pluralidade de atores sociais, com interesses muitas vezes díspares (BERDEGUÉ, ESCOBAL, BEBBINGTON, 2015).

4. Apontamentos finais – onde estamos?

Tudo o que foi dito nas páginas anteriores leva a uma única resposta para a pergunta que dá o título a essa seção final: estamos em uma transição de paradigmas nas visões sobre o futuro das áreas rurais e, também, nas práticas de planejamento.

É correto falar em transição de paradigmas e não em mudança, pois ainda há uma coexistência entre o velho e o novo. O velho: apesar do discurso territorial, predomina a visão setorial, olhando para o rural como espaço determinado por uma atividade econômica, a agricultura. O novo: cada vez mais se chama a atenção para a necessidade de internalizar critérios socioambientais nesta produção. Novamente, enfatizando o velho: se planeja o rural de forma estanque em relação ao urbano, visto apenas como destino da produção agropecuária. Mas também aí, há o novo: apesar disso, há uma sensibilidade cada vez maior nas populações urbanas para o mundo rural de seu entorno, o que se expressa na busca por alimentos mais saudáveis, na preocupação com as mudanças climáticas, em temas específicos como a gestão dos recursos hídricos que afeta as grandes cidades, na busca por oportunidades de lazer ou segundas residências (FAVARETO & EMPINOTTI, 2019).

Por que essa transição é tão lenta? São várias as razões (FAVARETO, 2010). Primeiro, trata-se de uma transição estrutural. O paradigma anterior vigorou por muito tempo e não será substituído rapidamente. É uma transição geracional e que precisa ser acelerada. Segundo, porque há uma inércia institucional: boa parte dos programas e incentivos estão organizados de acordo com a velha visão, e por isso priorizam os velhos atores, que por sua vez acabam tendo suas posições reforçadas, dificultando a aceleração das mudanças. Por isso as inovações são tão importantes: elas quebram essa inércia e abrem mais espaço para novos atores e novas práticas. Terceiro, porque há uma lógica de fragmentação e setorialização excessiva dentro o Estado: é preciso criar iniciativas baseadas em formas de coordenação entre áreas de governo, entre níveis de governo, e entre Estado, sociedade e atores privados. Quarto: porque se sabe pouco sobre como conduzir processos virtuosos de transformação territorial inclusiva e sustentável. Sabe-se bem como aumentar a produção e a produtividade, mas ainda é incipiente o conhecimento sobre dinâmicas territoriais virtuosas.

Sobre este último ponto, o que os mais relevantes programas de pesquisa mostraram é que estas dinâmicas territoriais virtuosas não resultam de “balas de prata”: elas nunca são obra de um único ator, ou resultado de uma única política pública; elas resultam de processos históricos de longo prazo que podem, isso sim, serem facilitados pela ação do Estado, de três maneiras (BERDEGUÉ, ESCOBAL, BEBBINGTON, 2015): distribuindo os ativos (os trunfos, os capitais, os recursos, como se queira chamar) necessários a que os atores de um território possam participar da vida social e econômica local e, por aí, que estejam aptos a influenciar os processos de tomada de decisão; favorecendo a formação de coalizões amplas e plurais de atores, pois a dinâmica de um território resulta de uma trama de atores, setores e interesses, que precisam se combinar de forma a gerar ganhos mútuos (o que é diferente de dizer que todos irão sempre ganhar – é preciso definir quem ganha e quem perde, e armar acordos em torno disso); e, finalmente, é preciso criar instituições orientadas

pelas ideias de inclusão e sustentabilidade, para que estes objetivos finais estejam a orientar todos os processos de alocação do fundo público, de disposição de incentivos, e de organização de formas de regulação voltadas a estabilizar e direcionar o comportamento dos agentes públicos e privados em uma direção convergente.

Por fim, uma palavra sobre os instrumentos de planejamento disponíveis. Boa parte do que foi dito acima pode ser feito com um reforço ou com a utilização mais criativa de instrumentos já disponíveis. Para quem lida com planejamento de áreas rurais, o principal desafio é se apoderar e se habilitar a manejar instrumentos mais utilizados por planejadores urbanos ou ambientais. É este o caso dos Planos de Gestão de Recursos Hídricos. Em muitos lugares é o caso dos Planos de Manejo de Unidades de Conservação. É o caso dos Planos Diretores dos municípios e seus mecanismos que podem (e devem), sim, ser estendidos para suas áreas rurais. Sem falar em outros instrumentos mais complexos que precisam de aprimoramento como os ZEEs (Zoneamento Econômico-Ecológico)⁵. O certo é que, enquanto as práticas de planejamento rural se limitarem a apenas interrogar agricultores, sistematizar suas demandas, e formalizá-las em planos setoriais e com ações limitadas a um horizonte de curto prazo, dificilmente se conseguirá alcançar o tipo de transição almejada.

O contexto atual, marcado por uma pandemia devastadora, pode parecer desolador. Mas a História mostra que, justamente por conta dos dolorosos custos sociais e humanitários, é preciso olhar adiante e buscar novos horizontes. O planejamento rural tem muito

⁵ Inovações deste tipo já vêm sendo praticadas. Exemplos são: a forma como a Prefeitura Municipal de Jundiá vem operando com uma espécie de zoneamento e definição de prioridades distintas para diferentes áreas rurais no município, tentando administrar a expansão da mancha urbana; a atuação da Prefeitura Municipal de Extrema com sua política ambiental e de gestão de recursos hídricos que hoje já se expande para dezenas de outras municipalidades da Serra da Mantiqueira e entorno; ou os exercícios de planejamento conduzidos por alunos da UFABC em Vinhedo, aplicando instrumentos típicos do planejamento urbano como outorga onerosa e outros nas áreas rurais daquele município também na tentativa de manejar a pressão gerada com a expansão urbana e a valorização das terras.

a oferecer para a retomada pós pandemia, desde que ocorra uma atualização dos quadros cognitivos das pessoas envolvidas com essas práticas e uma correspondente aceleração da transição que já está em curso.

Referências

- ABRAMOVAY R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- BERDEGUÉ, J., ESCOBAL, J.; BEBBINGTON, A. **Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development – structures, institutions and coalitions**. World Development. Vol. 73. 2015.
- BERDEGUÉ, J., CHRISTIAN, C., FAVARETO, A. (orgs.). **Quince años de Desarrollo territorial rural em América Latina – que nos muestra la experiencia?** Buenos Aires: Teseo Ed. 2020.
- BITOUN, J. et al. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. In: MIRANDA, C. (org.). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas**. Brasília: IICA, 2017
- COELHO, V. & FAVARETO, A. **Dilemas da participação e desenvolvimento territorial**. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. V. 10. N. 18. 2008.
- DAVIS, J.H., GOLDBERG, R.A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University. 1957.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo. Ed.Iglu/Fapesp. 2007.
- FAVARETO, A. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?** Estudos Avançados. Vol. 24. N. 68. 2010.
- FAVARETO, A. **Entre chapadas e baixões do Matopiba – dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira de expansão do agronegócio no Cerrado**. São Paulo: Ilustre Ed. 2019.

FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil** – avanços e desafios. Brasília: IICA. 2010.

FAVARETO, A.. & EMPINOTTI, V. Agricultura, ruralidades e adaptação às mudanças climáticas na macrometrópole paulista. In: Torres, P. et al. – orgs. **Governança e planejamento ambiental – adaptação e políticas públicas na Macrometrópole paulista**. Ed. Letra Capital. 2019

GALVANESE, C. **Paradigmas do planejamento territorial em debate**. São Bernardo do Campo: Ed. UFABC.

GAZOLLA, M. & AQUINO, J. GAZOLLA, Marcio; AQUINO, Joacir. **Reinvenção dos mercados da agricultura familiar no Brasil: a novidade dos sites e plataformas digitais de comercialização em tempos de COVID-19**. Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD/UFRGS). 2020.

GUEDES PINTO, L.F. **A biodiversidade e o mito da agricultura tropical brasileira**. Folha de S. Paulo, março. 2019.

GUIMARÃES, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil** – avanços e desafios. Brasília: IICA. 2010.

GRAIN. **Cercas digitais: cercamento financeiro das terras agrícolas na América do Sul**. Disponível em: <<https://grain.org/en/article/6531-cercas-digitais-cercamento-financeiro-das-terras-agricolas-na-america-do-sul>> . Consultado em maio de 2021.

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

KLINK, J. et al. **O campo e a práxis transformadora do Planejamento: reflexões para uma agenda brasileira**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Vol. 18. N. 3. 2016.

MAZUCATTO, M. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Ed. Portfolio. 2014.

MIRAFTAB, F. **Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Vol. 18. N. 3. 2016.

MULLER, G. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo. Ed. Hucitec. 1989.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Editora Elefante. 2021.

RANDOLPH, R. **Do planejamento colaborativo ao planejamento subversivo – reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil**. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre. 2007.

SEN, A. **Poverty and famines – an essay on entitlement and deprivation**. Oxford University Press. 1981.

THE GUARDIAN. **Farmers and rights groups boycott food summit over big business links**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2021/mar/04/farmers-and-rights-groups-boycott-food-summit-over-big-business-links>>. Consultado em maio de 2021.

VEIGA, J. E. **Destinos da ruralidade no processo de globalização**. Estudos Avançados. Vol. 18. N. 51. 2014.

WANDERLEY, M.N.B. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura. Vol. 15. 2000.

WANDERLEY, M.N.B. & FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro – implicações para as tipologias territoriais e as políticas públicas. In: Miranda, C. & SILVA, H. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013.

Capítulo 2

A dimensão territorial do planejamento: escalas, atores e metodologias

Antonio Paulo Cargnin

1. Introdução

Incorporado pelos países ocidentais no pós-Segunda Guerra Mundial, o planejamento governamental possui uma origem tecnocrática, que foi modificada a partir da década de 1970, quando passou a considerar múltiplas dimensões e atores. No contexto latino-americano, a evolução do planejamento governamental foi fortemente influenciada pelas ideias do economista chileno Carlos Matus, denominado de Planejamento Estratégico Situacional (PES). Com o PES o planejamento governamental passa a levar em conta a multidimensionalidade do poder, tratando a diversidade de atores que são responsáveis pelo jogo social, onde o Estado não é mais o único ator no planejamento como era tratado até então. Passaram a ser considerados os objetivos conflitantes dos diferentes atores sociais que se desenvolvem em um contexto multiescalar.

Para Matus (1993), o planejamento é fundamental para o desenvolvimento do governo, da sociedade e do homem, pois permite que ele tenha a possibilidade de decidir qual seu projeto e como ele deve agir para atingir seus objetivos. Nessa perspectiva, planejar é a alternativa à “improvisação ou a resignação”, quando um ator coletivo ou individual renuncia ao planejamento abre mão do direito de “conquistar mais liberdade” (MATUS, 1993, p.16).

Já o planejamento e ou ordenamento territorial, apresenta diversas compreensões. Para Galiana e Vinuesa (2010, p.22), trata da vontade do poder público de introduzir um componente de racionalidade no desenvolvimento territorial, de forma a minimizar seus efeitos negativos e identificar e fomentar as potencialidades.” Já Pujadas e Font (1998, p.11), entendem com um “corte transversal” que afeta todas as políticas públicas governamentais, dando as mesmas um tratamento integrado.

As origens do chamado planejamento territorial podem ser associadas à reação norte-americana à crise mundial de 1929, no chamado *New Deal*. As ações promovidas à época, principalmente na área de infraestrutura, traziam na sua centralidade a preocupação com a integração territorial, especialmente do sul dos Estados Unidos. Já na Europa, a inserção da temática se dá de forma isolada, tendo sido trazida para um lugar de maior destaque somente mais tarde, especialmente a partir do planejamento territorial francês. O planejamento territorial de modo sistemático teve seu início de forma complementar aos planos de recuperação da Segunda Guerra Mundial, associado à difusão do Estado de bem-estar social (CARGNIN; LEMOS e RÜCKERT, 2020, p.03).

De certo modo, essa lógica é recuperada no final dos anos 90, após a crise do petróleo na década de 70 e a subsequente onda globalista na década de 90. Como reação tivemos sinais claros de retomada da dimensão territorial nas políticas públicas brasileiras. No contexto do planejamento governamental brasileiro, o planejamento territorial tem sido objeto de várias iniciativas. Políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial, *stricto sensu*, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), tem enfrentado dificuldades de apresentar resultados práticos e mesmo de ser concretizadas. As experiências mais recentes têm sido no sentido de se melhor compreender a dimensão territorial das políticas públicas, planejando e executando políticas setoriais de acordo com a diversidade do território.

A partir de 2007, com a crise imobiliária americana, inicia-se uma nova ruptura, que no Brasil significou um gradual enfraquecimento do planejamento e de sua dimensão territorial. Mais recentemente, do ponto de vista econômico, a descontinuidade provocada pela recente pandemia da Covid-19 trouxe uma queda histórica na produção mundial, o que significou a intensificação de uma tendência prévia de desaceleração, que se agravou com novas rupturas provocadas pela pandemia. Para Black (2019), as economias mundial e nacional, que já davam sinais de desaceleração em 2019, foram fortemente impactadas pelo confinamento, dessa vez com origens em uma crise sanitária sem precedentes (BLACK, 2019, p.3.). Os reflexos sobre a população e atividades econômicas, como o desemprego e a diminuição da renda, especialmente das populações mais pobres é inevitável.

Nesse contexto, ganha importância a discussão sobre o papel Estado como promotor de políticas públicas, muito além da evidente ação específica nas políticas de saúde. Trata-se de promover as ações necessárias para a retomada econômica e para o desenvolvimento social, perspectiva onde também se inserem as políticas territoriais.

Cabe ressaltar que o território, se entendido em seu sentido de uso, conforme Santos (2003), é o local onde materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais. É o que para Raffestin (1993) se constitui no lugar de exercício de poder, pois supõe assimetrias na posse dos recursos e das estratégias para seu exercício. No território coexistem fenômenos multiescalares que são objeto de protagonismo de múltiplos atores.

Acontecimentos em escalas global, nacional, regional e local, requerem uma intervenção mais complexa que a simples adoção de uma escala de intervenção. Ao adotarmos esse viés a escala incorpora uma perspectiva analítica e metodológica adequada, porque confere visibilidade e permite a problematização dos fenômenos (CASTRO, 1995). Torna-se uma estratégia de apreensão da realidade na impossibilidade de compreender a totalidade, um

recurso de “esquecimento coerente” que nos permite separar o que é essencial para as análises (RAFFESTIN, RACCINE E RUFFY, 1983).

Nessa perspectiva também estão enquadradas as ações e políticas públicas voltadas para os diferentes temas. Mais que discutir as dicotomias, interessa compreender a ação das diferentes escalas e as estratégias dos atores, que apresentam uma dimensão territorial e que se traduzem em marcas que podem ser observadas no território.

Esse capítulo tem como finalidade discutir o papel da dimensão territorial no processo de planejamento e a integração dos atores em diferentes níveis escalares, especialmente no que tange à elaboração de políticas públicas. O texto analisa os conceitos considerados centrais para a incorporação do território, considerando seu sentido de uso. Em uma perspectiva multiescalar, debate como o reconhecimento das escalas e dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento é fundamental para que se construa uma abordagem de investigação que considera sua dimensão territorial. Discute também a importância da territorialização das políticas públicas para o processo de planejamento territorial e desenvolvimento regional e rural. Por fim, são feitas algumas considerações sobre a temática e suas perspectivas. Trata-se mais de uma reflexão sobre o tema, baseado na prática de planejamento governamental e territorial, do que um estudo aprofundado e, por isso, não tem a pretensão nem a responsabilidade de tratar todas as dimensões e nuances dessa temática.

2. Bases para uma abordagem territorial

Alguns conceitos são estruturantes para a compreensão da dimensão territorial. Trata-se de formulações de um conjunto de disciplinas que suportam análises e metodologias, tendo como finalidade o planejamento e o ordenamento do território. Mesmo sem a pretensão de esgotar essa temática, aborda-se aqui alguns desses conceitos, considerados relevantes para a compreensão da dimensão territorial. Interessa menos para a discussão o ponto de

partida, no caso a ciência geográfica, e mais o ponto de chegada, o planejamento territorial.

Nesse sentido, uma definição mais clara do “sentido” do território é um dos primeiros desafios. A riqueza da abordagem territorial só é verdadeiramente envolvida se compreendermos o território em seu sentido de uso, local onde se dão as práticas espaciais. Para Santos e Silveira (2003, p.19-20), essa acepção torna o território a categoria a ser estudada, pois é no território que se dão as relações entre indivíduos e grupos sociais, como originalmente aborda Lefebvre (1974) em sua obra *La production de l'espace*. O território é entendido o local onde se desenvolvem as práticas espaciais. Essa abordagem, preocupa-se em compreender o espaço em sua totalidade, considerando as diferentes categorias do espaço, pouco presente na teoria social crítica (SOJA, 1993; SANTOS,1988).

Se o território é o local das práticas sociais, os atores são elementos centrais para sua produção. Entretanto, mesmo que associado ao sentido de uso do território, o conceito de ator apresenta diferentes concepções. A partir de uma de uma concepção predominantemente foucaltiana, que considera as relações de poder em suas diferentes dimensões, a análise dos atores avançou em seu sentido geopolítico. Para Moreau-Desfarges (2016), atores são “todos aqueles que elaboram, expressam e traduzem atos em intenções, podendo se constituir em indivíduos ou estruturas”. Rosière (2007) acrescenta que no sentido geopolítico ator é “toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressa essas representações (ou se for o caso suas reivindicações) e age sobre o espaço, estruturando redes e territórios”. (ROSIÈRE, 2007, p.279).

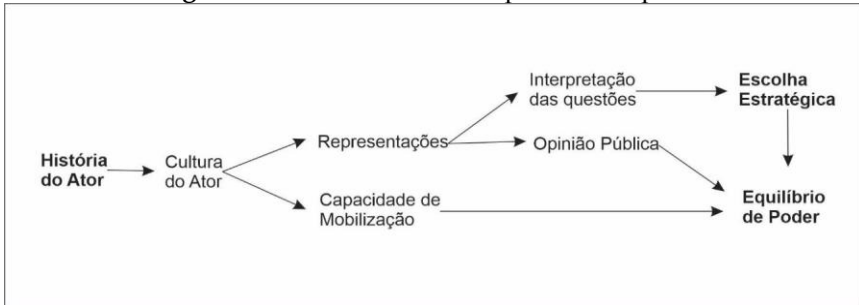
Para Raffestin (1993) ator é quem se apropria do espaço, seja de forma concreta ou abstrata. Os atores que agem de acordo com uma estratégia, mesmo que individualmente, e realizam ações ou articulações para a concretização dessa estratégia são denominados sintagmáticos. Já os paradigmáticos são aqueles que representam

uma coletividade, mas não estão integrados diretamente em uma estratégia de ação.

Já para Subra (2016), ator é qualquer sujeito, coletivo ou físico, que atua no âmbito do território ou de um determinado conflito territorial, ou seja, “ator é quem age ou é provável que o faça.” (SUBRA, 2016, p.15). Assim, é a ação que faz o ator. No entanto, alguns atores optam por não agir, ou o fazem somente em determinadas ocasiões, conforme seus interesses. Outros, por sua vez, passam a intervir pontualmente, normalmente em razão de conflitos que afetam sua estratégia. Ainda de acordo com Subra (2016), a maioria dos atores são atores coletivos como o Estado, autoridades locais, empresas, sindicatos, partidos ou associações políticas. São permanentes e relativamente previsíveis e fazem parte do sistema de governança territorial. Outros são coletivos, mas relativamente informais e menos previsíveis. Também existem os atores individuais, que exercem liderança sobre um determinado processo.

O que deve ser considerado é que o ator não apresenta apenas um espectro em sua ação. Lefebvre (1991) trata de diferentes dimensões das práticas espaciais. Sua compreensão passa pelo entendimento do “vivido”, aspecto mais visível, mas também pelo do “percebido”, que se refere às representações construídas, e do “imaginado”, que compreende aos indivíduos que se apropriam do espaço através de seus símbolos e significados (LEFEBVRE, 1991). Em uma abordagem complementar, Subra (2016, p.8), introduz o conceito de “história do ator”, como pode ser observado na Figura 1, onde cada ator apresenta uma cultura, formada por suas representações e que possui determinada capacidade de mobilização. Disso decorre suas estratégias e também uma leitura externa sobre sua força de ação sobre os conflitos da geopolítica local.

Figura 1. História do ator e equilíbrio de poder



Fonte: Subra (2016)

Tomando como premissa que território é o lugar das práticas espaciais, resultantes da ação dos atores e que suas ações não são uniformes, o seu estudo e o planejamento não pode prescindir de um profundo conhecimento das estratégias dos atores. Essas, por sua vez, estão associadas à como os atores se movimentam nos diferentes níveis escalares e coexistem no território. Nesse sentido, para Jessop (2018, p.50), do ponto de vista das escalas, o sistema funciona de forma complexa em diversos níveis. Assim, mesmo que exista uma hierarquia escalar, onde a escala global é privilegiada pelas assimetrias de poder em favor dos seus atores, as demais escalas apresentam importância, pois seus atores possuem influência política e econômica. Para Jessop (2018):

Pelo contrário, estas potenciais escalas de organização são marcadas por diferentes e mutáveis graus de hegemonia e de hierarquia, sobreposição de esferas de influência, componentes nacionais e influências transnacionais, interdependências e bolsões de autocontenção, regiões embrionárias e moribundas, esferas marginais e áreas de confronto. (JESSOP, 2018, 50).

Isso faz com que diferentes atores ou “forças sociais”, busquem coordenar a ação escalar, por meio de ações de coordenação multinível. Isso se dá por diferentes motivos, dentre os quais podem ser citados: para extrair vantagens na relação entre os territórios situados em diferentes níveis hierárquicos, buscando constituir redes

horizontais, constituindo redes transversais que podem conectar diretamente níveis escalares aparentemente distantes e, por último, buscando localizar as atividades em “espaços de fluxos” que fogem as restrições das escalas (JESSOP, 2018, p.52)

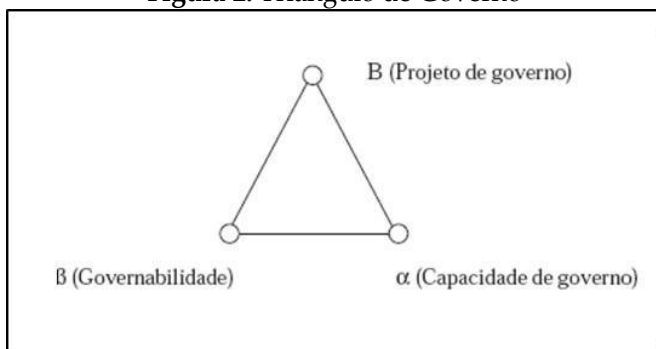
Assim, a predominância de atores de um determinado nível escalar se dá pela disputa da estratégia de atores. Para Swyngedouw (2018), o jogo de forças, as alianças e disputas entre grupos sociais, moldam as “condições de apropriação e controle do lugar”, tendo assim grande influência no predomínio de determinada posição (SWYNGEDOUW, 2020, p.86). Trata-se de um equilíbrio de forças entre atores, do movimento dos atores de diferentes escalas que medem forças no jogo social, como já observava Matus (2006).

Do ponto de vista do planejamento territorial, a escala, se entendida como perspectiva analítica e metodológica, permite que se reconheça a ação de diferentes atores, pois ao selecionarmos uma amostra ou elementos de uma análise, estamos fazendo escolhas intencionais. A escala é o elemento que viabiliza essas escolhas, pois determina os subconjuntos que serão observados, adquirindo uma importância metodológica singular e por isso deve sempre ser explicitada no planejamento territorial. Ela nos permite o que Racine, Raffestin e Ruffy (1983) definem como “esquecimento coerente”, que possibilita compreender os aspectos essenciais da totalidade. “A escala aparece desde então como um filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção”. (RACINE, RAFFESTIN e RUFFY, 1983, pp.127-128).

Se múltiplas escalas e atores coexistem no território, reconhecer suas marcas é um primeiro passo para elaborar alternativas para o desenvolvimento. Isso implica um olhar atento para as estratégias dos atores, tanto globais quanto nacionais ou locais. A mediação dessas estratégias, com objetivo de proteger e desenvolver os territórios é um importante papel que tem no Estado seu protagonista. Cabe a escala nacional e ao Estado, definir as regras, mediar o processo de planejamento.

A capacidade do ator Estado de intervir e mediar dependerá do que Matus (2006, p. 129-130), denomina de **triângulo de governo**, como pode ser observado na Figura 2. Em um primeiro vértice está o **projeto de governo**, que expressa sua visão de futuro. Em um segundo vértice do triângulo está a **capacidade de governo**, que indica a eficiência do modelo de governança e gestão, considerando seus métodos equipe e práticas, tanto do ponto de vista das equipes quanto da instituição. O terceiro vértice é o da **governabilidade**, que expressa a capacidade de mediar e intervir, considerando as variáveis que podem ser controladas, as invariantes ou previsíveis, as variantes ou não previsíveis e as surpresas.

Figura 2. Triângulo de Governo



Fonte: Matus (2006)

O uso do território apresenta uma natureza multiescalar que se materializa por meio da ação dos atores. Compreendida dessa forma, escala apresenta uma perspectiva analítica e metodológica, na medida que esta confere visibilidade e permite que os fenômenos sejam problematizados.

Não se trata da escala em seu raciocínio “analogico”, cartográfico, como representação de um raciocínio matemático, como muitas vezes tem sido utilizada na prática geográfica. Muito menos de uma categoria de análise que por si só explica os fenômenos, como foi propagada pela onda “localista” difundida no final da década de 80, onde o planejamento territorial passou a ser

orientado ao mercado e considerado apenas um elemento de favorecimento da competitividade, em detrimento de projetos nacionais de desenvolvimento. Trata-se de um ambiente complexo de disputas entre atores, que se compreendido, pode ser utilizado como estratégia para compreender a realidade.

No que tange à escala local, é importante reconhecer a ação dos grandes *players* globais. Organizar suas ações por meio de regras claras é uma tarefa que se tornou obrigatória para o Estado a partir da globalização da economia. Trata-se de facilitar conexões para alavancar o desenvolvimento, mas, também, de pensar os efeitos negativos que são gerados, como a desestruturação de modos de produção local e mesmo o surgimento de fraturas territoriais, no caso dos territórios que não conseguem se inserir nessa lógica. Muitas cadeias produtivas se organizam de forma vertical, do global até o local, onde atores locais organizam seus modos de produção a partir da sua inserção em uma cadeia ou lógica global. Como exemplo no meio rural podem ser citadas a cadeia do tabaco, cortes específicos de carnes e a própria produção de soja, dentre outros.

Nos casos onde o Estado não tem protagonismo na função de ordenamento do território, as ações mitigatórias tornam-se onerosas e desorganizam a malha de atores existentes. É claro que não se trata de abdicar desses investimentos, mas de tratá-los a partir de um marco legal definido no que tange também ao território, gerando segurança para todas as partes.

Nesse sentido, um olhar sobre a “geopolítica local” é fundamental pois permite que se analise um conjunto de ações integradas e se elabore políticas públicas destinadas a organizar as infraestruturas físicas e de governança territorial, ou seja, as ferramentas, atores e formas utilizadas para a gestão e proteção dos territórios (SUBRA, 2016, p.5). Significa identificar como os atores se organizam e quais suas estratégias territoriais, no sentido de compreender por que uma decisão é tomada ou uma solução é privilegiada em detrimento a outra, mesmo que essa não represente a melhor solução para os problemas identificados no

território. Acima de tudo, diferentes atores possuem diferentes visões, interesses e representações do território, que muitas vezes se refletem em um projeto coletivo. Assim, conflitos, atores, territórios e representações, são elementos fundamentais para o planejamento territorial (SUBRA, 2016, p.8).

Ao se reconhecer que os fenômenos se organizam no território de maneira multiescalar, como resultado da ação dos atores, o planejamento territorial, em seus diferentes aspectos, deve considerar essas escalas. Para Pujadas e Font (1998) existem modalidades de planejamento mais adequadas para cada escala, considerando níveis de generalidade e detalhamento em seus aspectos de elaboração. A escala nacional é mais adequada para o planejamento econômico, a regional para o planejamento e ordenamento territorial e a local para ações específicas de desenvolvimento urbano e rural. Entretanto, a escolha de um recorte não pode prescindir da análise da estratégia dos atores que, mesmo em uma região específica, é multiescalar e requer uma governança multinível.

Assim, ao planejarmos e propormos alternativas para as áreas rurais ou metropolitanas, por exemplo, incorporar a perspectiva de escalas e atores permite que não se isole a temática do contexto mais amplo, da rede de fluxos que estes se inserem. Atores de escalas global, nacional, regional e local, coexistem no território e sua atuação transcende ao comumente identificado como rural. Assim, no que tange aos aspectos territoriais do desenvolvimento rural, é fundamental reconhecer as repercussões das ações dos atores globais, principalmente no sentido de conectar as ações das escalas regional e local.

Da mesma forma a escala nacional apresenta as diretrizes, que se expressam pelas políticas e influenciam o local. Entretanto, é na escala regional e local que os atores geopolíticos são fundamentais para escolhas que repercutem fortemente no desenvolvimento rural. O papel do Estado, por meio dos agentes regionais, prefeitos e demais representantes de instituições públicas, nas escolhas locais é primaz. Da mesma forma, atores que apresentam

‘histórias’ consolidadas podem influenciar diretrizes das políticas. De sua organização depende muitas vezes decisões que podem mudar o desenvolvimento regional. Além disso, podem apresentar um papel decisivo na criação do que Dematteis e Governa (2005, p.28) denominam de “atmosfera de desenvolvimento” agindo sobre os bens intangíveis que podem diferenciar o papel da região.

No contexto atual onde múltiplas escalas e atores são protagonistas dos processos, ações, tanto na perspectiva *bottom-up* quanto na *top-down* não podem ser excludentes, sob o risco da simplificação exagerada dos ecossistemas. Essa dupla perspectiva se dá, por parte do Estado, com o foco em papel de articulação e integração das políticas públicas, bem como com a proposição de políticas focadas nas regiões que não conseguem se inserir de forma satisfatória no processo de desenvolvimento.

Em qualquer perspectiva, o Estado apresenta protagonismo para a governança a ação nas diferentes escalas, da qual não se pode prescindir no processo de desenvolvimento. A governança dos atores locais e a mediação são papéis dos mais relevantes para a integração multiescalar. Além disso, deve desenvolver políticas, programas, ações e projetos que tratem de integrar o desenvolvimento setorial ao desenvolvimento territorial.

3. A dimensão territorial e a dimensão setorial do planejamento e das políticas públicas

A dificuldade de incorporar a dimensão territorial na elaboração e implementação de políticas públicas é recorrente no planejamento governamental e vários elementos contribuem para esse dilema. Um primeiro a ser destacado é que, tanto a academia quanto os planejadores têm mostrado limitações em compreender como o “recorte” territorial deve ser abordado. Isso porque são obrigados a incorporar uma lógica multiescalar e que envolve múltiplos atores em suas análises e planos, como discutido anteriormente. Fazer escolhas e definir metas diferenciadas tendo como elemento central o território é um desafio que se impõe.

Um segundo elemento de igual relevância é que a estrutura do planejamento governamental implica na execução setorial do conjunto de políticas. No Brasil, A Lei do Plano Plurianual e a Lei do Orçamento Anual, onde são materializadas essas políticas, muitas vezes incorporam a diferenciação territorial mais como obrigação do que como elemento de aplicação. Ocorre que a execução orçamentária é setorial e isso na prática dificulta ainda mais a implementação de programas e ações. Assim, a abordagem territorial, que em sua essência não é trivial, precisa ser “traduzida” para a lógica setorial, que é a forma com que as políticas públicas são implementadas.

Mesmo com essas dificuldades, do ponto de vista do planejamento governamental, a dimensão territorial é fundamental, pois permite que, a partir da análise do território, se identifique problemas e oportunidades regionais, adequando o foco das políticas públicas e detalhando metas. Ao localizarmos ações e projetos no território, estamos contribuindo para sua maior efetividade. Ademais, a territorialização das políticas gera maior transparência nas ações públicas, pois especifica onde foram programadas as ações e iniciativas para cada região.

Santamaria (2018, p. 435), observa que para uma ação mais efetiva sobre os problemas no território deve haver uma sincronia entre ações técnicas, acadêmicas e políticas. O objetivo é buscar uma maior aproximação das questões que realmente afetam os territórios, que normalmente é colocada em segundo plano pela tendência natural de “generalização” de parte do Estado. Para Raffestin (1993), há uma contradição entre a vontade regional e a ação do Estado, pois enquanto a região busca a diversidade, o Estado trabalha pela uniformidade e pela generalidade. Disso decorre uma grande distância entre o discurso regional e a prática efetiva que, segundo Raffestin (1993, p. 182), resume-se em “... um exemplo de dupla estratégia situado em planos diferentes: discurso regional e prática a-regional”.

Para evitar o desestímulo, o pensar técnico deve considerar e estar articulado com o contexto político, levando em conta as

estratégias dos diferentes atores. Os responsáveis por diagnosticar os problemas e oportunidades dos territórios e pelo planejamento, desenho e implementação das políticas públicas, não podem prescindir do arranjo institucional no qual se dá a governança e gestão da implementação desse pensar. Ao mesmo tempo, deve haver clareza sobre quais são e onde se situam os elementos básicos de intervenção e sobre as ferramentas adequadas para o seu desenho e implementação.

4. Planejamento territorial: ferramentas e elementos de intervenção

A tarefa de planejar, executar e monitorar é um processo permanente que faz parte da essência do processo de planejamento e cujas etapas já estão, em maior ou menor grau assimiladas pelo planejamento governamental. Para Pujadas e Font (1998, p.13), o planejamento e ordenamento territorial implica em três níveis de intervenção, que se viabilizam de forma encadeada: legislação, planejamento e execução. 'O primeiro nível, da legislação, dá conta de definir os objetivos, diretrizes e principais instrumentos de intervenção, no que chamamos de políticas públicas. O segundo nível trata do planejamento propriamente dito, ou seja, de elaborar, discutir e aprovar planos que definam e persigam cenários de futuro. Já o terceiro, diz respeito à execução e à operacionalização do que foi planejado de acordo com as diretrizes gerais.

Nesse contexto, um aspecto da maior relevância e que dá origem e norteia os processos é a elaboração das políticas. Com base na elaboração e na territorialização de políticas públicas do Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Sul, essa seção busca apresentar algumas possibilidades de metodologias e ferramentas utilizadas no processo de elaboração dessas políticas (POSSAMAI et al, 2019; LEMOS, MIERES e CARGNIN, 2020).

Políticas públicas são elaboradas e constituem agendas de planejamento quando são pensadas para resolver um problema dos cidadãos ou, em outra vertente, são pensadas para aproveitar

oportunidades que se colocam para o desenvolvimento territorial. Requerem inicialmente um bom diagnóstico do problema, que no caso deve incorporar os diferentes aspectos da ação dos atores em um contexto multiescalar, como discutido anteriormente.

No caso do diagnóstico e da identificação das oportunidades, uma das ferramentas mais utilizadas para seu mapeamento no planejamento territorial é a **Matriz SWOT**. Trata-se de uma metodologia originalmente utilizada no planejamento estratégico empresarial, que busca construir a visão estratégica e estratégias a partir dos pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*).

Incorporada no planejamento governamental e territorial, tem sido amplamente utilizada nos processos de planejamento. Também conhecida como Matriz FOFA (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), é uma das ferramentas que permite uma análise estratégica sobre as condições existentes. Sua implementação realiza uma apreciação sobre o ambiente interno e externo que constitui determinada situação inicial. Por ambiente interno, entende-se o ambiente controlável, sobre o qual temos margem para a ação e onde se localizam os processos, recursos e capacidades que se traduzem em forças e fraquezas. Por ambiente externo, compreende-se os elementos que não temos total controle, mas que podem se constituir em oportunidades e ameaças (POSSAMAI et al, 2019, pp.19-20). A Matriz SWOT tem sido utilizada como ferramenta para elaboração de um diagnóstico territorial e, junto com estudos mais aprofundados, é um dos recursos que servem para embasar uma análise sobre as dinâmicas espaciais, contribuindo para a identificação de escalas e atores.

Já quando se trata de mitigar situações-problema¹ por meio de políticas públicas, uma das metodologias mais utilizadas é a da

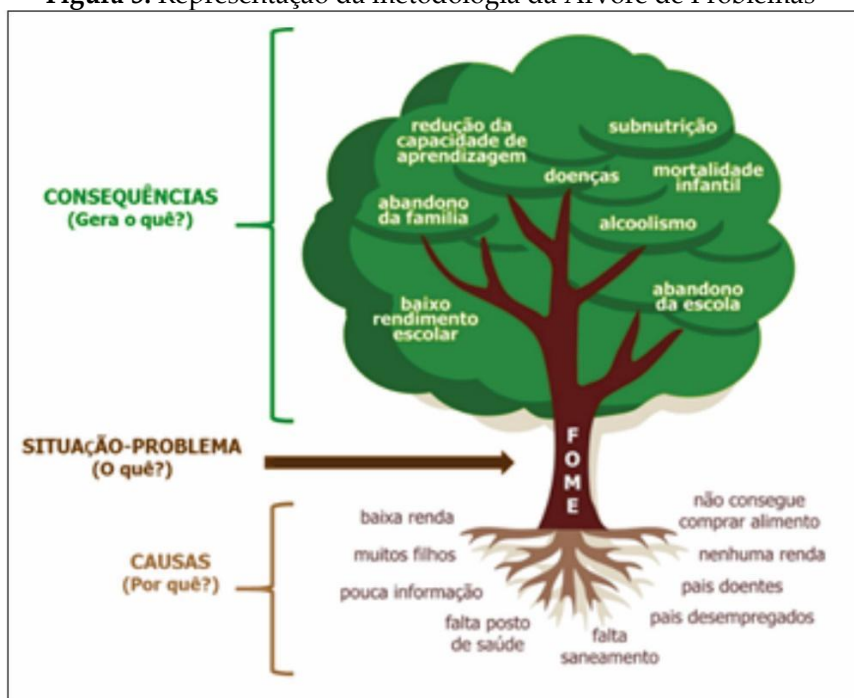
¹ Uma situação-problema é uma situação negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. É indesejável por representar uma ameaça ou um perigo potencial de perda de algo conquistado ou um obstáculo decorrente de demanda não

Árvore de Problemas. Convém assinalar que uma situação-problema apresenta sua dimensão territorial, cuja ocorrência pode não ser tão preocupante no conjunto do território, mas que pode se apresentar de forma grave em algumas regiões. Nesse caso, as causas dessa situação-problema irão indicar onde devem ser concentrados os esforços, com objetivo de produzir os efeitos desejados – políticas territoriais.

Assim, a ferramenta conhecida como Árvore de Problemas auxilia a identificar problemas e a chegar a um consenso sobre suas causas e efeitos. Cabe ressaltar que a ferramenta requer que os envolvidos na construção já tenham um conhecimento técnico sofisticado sobre o problema e igualmente tenham conhecimento do diagnóstico do mesmo. O resultado final é representação de uma situação-problema que afeta diretamente os cidadãos – problema central (tronco), causas (raízes) e consequências (folhas e galhos), a partir de um grupo selecionado de participantes, como pode ser observado na Figura 3 que trata da situação problema da fome. A ferramenta auxilia a se identificar problemas e a chegar a um consenso sobre suas principais causas e efeitos, considerando o público envolvido (POSSAMAI ET AL2019, p.23-31).

satisfeita ou deficiente, produzindo consequências negativas sobre uma população (POSSAMAI *et al*, 2019).

Figura 3. Representação da metodologia da Árvore de Problemas

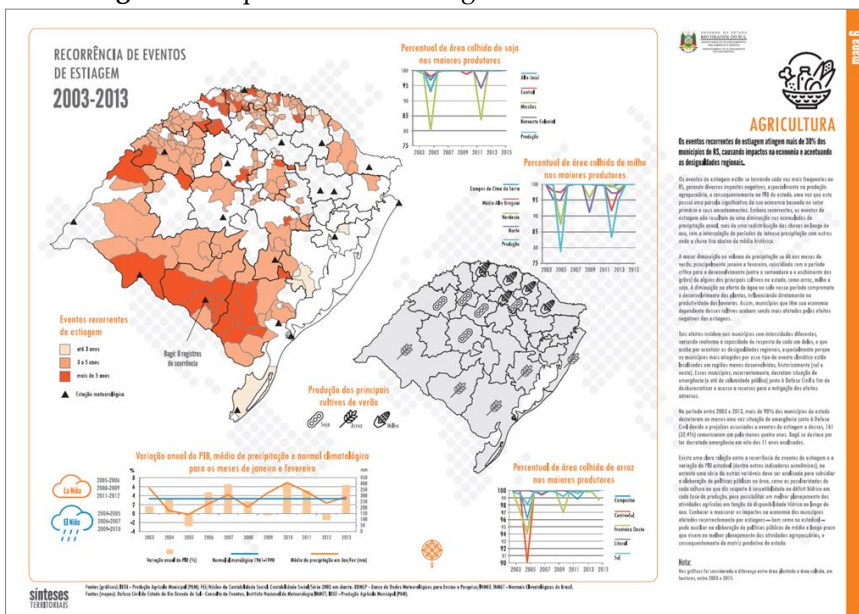


Fonte: POSSAMAI *et al*, 2019

Identificadas as causas, uma das ferramentas mais utilizadas para a organização da política é a técnica denominada **Teoria da Mudança**. Trata-se de um recurso que visa facilitar a construção e descrição de como a ação governamental deve ser pensada para atingir os resultados pretendidos (ARAÚJO, 2017). Serve como ponto de partida para transformação de uma causa crítica em uma iniciativa concreta, como para avaliação dos resultados, sejam eles intermediários ou definitivos. Trata-se da construção lógica das etapas da intervenção (relação de causa e efeito) e de se estabelecer como a intervenção pretende atacar a causa do problema. A partir de uma situação-problema e de um propósito inicial, são delineadas iniciativas para sua solução. Além disso, são definidos os recursos, metas e estimados os resultados intermediários e final que se deseja alcançar com determinada iniciativa (POSSAMAI ET AL, 2019, p.31-43).

Nesse contexto, a dimensão territorial pode ser considerada em vários momentos. Um primeiro é na identificação da situação problema, que pode ser estabelecida pela sua importância territorial, constituindo uma política. Outra possibilidade é na identificação das causas da situação-problema, permitindo maior foco na constituição da política. Por último, na regionalização de indicadores e metas, focalizando a ação da política (LEMOS, MIERES e CARGNIN, 2020).

Figura 4. Mapa-síntese da Estiagem no Rio Grande do Sul



Fonte: Lemos, Mieres e Cargnin (2020)

Como exemplo de tratamento de diagnóstico pode ser apresentado o tratamento do problema da estiagem no Estado do Rio Grande do Sul, no Plano Plurianual 2020-2023, como pode ser observado na Figura 4. A partir de um diagnóstico territorial, consolidado no documento **Sínteses Territoriais**, foi estabelecida a territorialidade de cada problema estudado (RIO GRANDE DO SUL, 2019). Inspirado nos mapas-síntese e infográficos utilizados no

planejamento territorial francês, o estudo priorizava uma linguagem simples e direta direcionada às equipes técnicas responsáveis pela elaboração do Plano. A síntese demonstra que municípios da Metade Sul, principalmente Bagé, possuíam maiores frequência de eventos de estiagem, localizando a situação-problema.

Além disso, a dimensão territorial pode ser incorporada na definição de metas e produtos, associados à elaboração de um programa, ação ou projeto específico. Isso permite que se balize a execução de um determinado projeto de acordo com os públicos e necessidades existentes, fundamentado no diagnóstico e nos indicadores de cada região. Isso permite que se faça um acompanhamento regionalizado desses indicadores e que cada proponente de projeto avalie se as suas metas estão concentradas nas regiões que apresentam maiores problemas ou oportunidades. Permite também que se avalie se as políticas públicas estão sendo efetivas para a alteração das realidades regionais, o que poderá subsidiar mudanças na distribuição das metas durante o período de vigência do plano.

5. Considerações finais

Este capítulo buscou resgatar conceitos, metodologias e algumas ferramentas centrais para a inserção da dimensão territorial na prática do planejamento governamental. A pretensão não foi de fazer uma discussão eminentemente acadêmica e muito menos de esgotar todos os aspectos da questão. Como foi referido anteriormente, interessa mais o ponto de chegada – as políticas territoriais – do que o ponto de partida.

Embora se reconheça a complexidade de tratar a dimensão territorial no planejamento governamental, esta apresenta extrema relevância para países que buscam o desenvolvimento mais equilibrado do seu território. Nesse sentido, um primeiro passo é a definição de conceitos que estruturam esta abordagem. A compreensão do território com seu sentido de uso, o entendimento dos diferentes aspectos e consequências do funcionamento

multiescalar dos fenômenos e a identificação dos atores centrais para os processos, são elementos obrigatórios.

A clareza de como se dá o uso do território, permite que se elaborem políticas e se faça a governança de situações em diferentes escalas e com diferentes atores. Nesse sentido, os recortes de um território não podem ser compreendidos de forma isolada e seus atores e suas estratégias são fundamentais para esse processo.

No que tange às políticas territoriais, o adequado conhecimento de metodologias e ferramentas para sua territorialização contribui para que se tenha clareza de propósito e foco nos resultados territoriais, conforme problemas e indicadores estudados. Programas, ações e produtos passam a ser tratados conforme a intensidade dos problemas nas regiões, avaliadas por indicadores.

Por último, deve-se ressaltar que a dimensão territorial contribui também para a transparência da administração pública, pois mostra a ação do Estado em cada região. A explicitação das políticas públicas de acordo com as diferentes realidades das regiões proporciona uma maior visibilidade às ações governamentais, focando-as de acordo com as diferentes realidades regionais. Fortalece também a abordagem multisetorial, contribuindo que se visibilize os diferentes cenários tendo o território como elemento central.

Referências

ARAÚJO, C. M. Teoria da Mudança. In: ARAÚJO, C. M. **Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais**. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), 2017.

CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. O; RUCKERT, A. A. O planejamento territorial na França e no Brasil: uma abordagem comparativa. Rio de Janeiro, **Revista GeoUerj**, n. 37, e43601, 2020. pp.1-19.

CASTRO, I. E. de. O problema da escala. In: **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 1995. pp. 117-140

BLACK, Clarissa. A economia Gaúcha em 2020: desaceleração cíclica e dois choques. Porto Alegre. **Estudos de Planejamento**. Ed. 16. 2020. 24p.

DEMATTEIS, G. e GOVERNA, F. *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano, Angeli. 2005.

GALIANA, L. e VINUESA, J. (Coords.) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Síntesis. 2010. 346 p.

JESSOP, B. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2018. pp. 43-70

LEFEVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo, Ed. Ática, 1991. 216p.

LEMONS, B.; MIERES, L.; CARGNIN, A. P. A territorialização do Plano Plurianual 2020-2023 do Rio Grande do Sul: uma metodologia voltada aos Programas Temáticos. Porto Alegre, SPGG/RS, **Estudos de Planejamento**. nº15, 2020.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p.

_____. O Plano como Aposto. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, ENAP, 2006. pp. 115-144

MOREAU-DESFARGES, P. *La mondialização: Que sais-je?*. Paris. PUF, 10 ed. 2016. 128p.

POSSAMAI et al. Marco Metodológico – Plano Plurianual 2020-2023. Porto Alegre, SPGG/RS, **Estudos de Planejamento**, nº 13, 2019.

PUJADAS, R. Y. ; FONT, J.. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid. Editorial Síntesis, 399p. 1998.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, Claude. e RUFFY, V.. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na

prática da geografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, IBGE, v. 45, nº 1, 1983. pp. 123-135.

RIO GRANDE DO SUL. **Sínteses Territoriais**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão. 2019. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/territorializacao-do-plano-plurianual-2020-2023>. Acesso em: 18.10.2020.

ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*. 2^a édition. Paris: Ellipses. 2007. Segunda Parte - Capítulo 2 - *Les Acteurs Géopolitiques*. pp.283-346.

SANTOS, Milton. *O retorno do território*. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, pp. 15-28.

SANTAMARIA, Frédéric. Aménagement du territoire in France, its foundations, its mutations and its challenges. In: DASÍ, J. F.. **Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI**. Valência: Tirant Humanidades. 2018.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo, Nobel. 1 ed. 1988.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 5^a ed., 2003. 470p.

SOJA, Eduard W. **Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro, Zahar, 1993. 324 p.

SUBRA, P. **Géopolitique locale: territoire, acteurs, conflits**. Paris: Armand Colin. 2016.

SWYNGEDOUW, N. Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalonamento. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2018. pp. 71-106

Capítulo 3

As relações rural-urbanas a partir de uma perspectiva territorial: ainda um longo caminho pela frente

Vanessa Lucena Empinotti
Arlison Favareto

1. Introdução

As relações rural-urbanas são chaves na reflexão territorial sobre o rural. Isto porque a abordagem territorial para o planejamento rural é fortemente baseada nos princípios norteadores da intersectorialidade, do seu caráter relacional e sua integração espacial (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020; FAVARETO, 2007). Nesta perspectiva, o território é entendido como uma categoria síntese de interdependências entre sociedade e natureza e das relações que mediam estas interdependências (HAESBAERT, 2007). Tais interdependências são fruto da combinação de vários fatores como a história, estrutura econômica, cultura, condições biofísicas, infraestrutura, investimentos, instituições entre outros, que constituem identidades sócio construídas governadas por algum tipo de autoridade (BERDEGUÉ; BEBBINGTON; ESCOBAL, 2015). Assim, a intersectorialidade é consequência da formação dos territórios e suas interdependências. Já, o caráter relacional chama para a necessidade de romper com o entendimento a partir de dicotomias, oposições e separação. E, por fim, a integração territorial onde a reflexão dos espaços não são setoriais e segmentadas como o

rural, o urbano, o metropolitano, o regional, mas pelo contrário, são categorias espaciais e multidimensionais onde as atividades que ocorrem em um espaço se relacionam de forma complementar e também competitiva com os outros espaços, onde as formas de controle e dominação constituem uma rede de relações que consolida territórios e diferentes territorialidades (FAVARETO; KLEEB; GALVANESE, 2015).

Neste sentido, as relações rural-urbanas se tornam os mobilizadores de tais territórios, onde se reconhece o rural não com espaço de estagnação, mas sim dinâmico e mutável, caracterizado pelas suas múltiplas funções, que vão além da produção de alimentos e constitui novos usos como lazer, como provedor de matéria prima, de serviços ecossistêmicos e também como local de moradia (CARNEIRO, 2008; WANDERLEY, 2000). Tal perspectiva dialoga com a leitura do rural a partir da nova ruralidade que entende o rural como um espaço construído que reflete as representações sociais e as práticas dos indivíduos e instituições e que darão origem a múltiplas ruralidades (GALLENT et al, 2008, WANDERLEY, 2000). Sua população se caracteriza como pluriativa, onde a renda proveniente da atividade agrícola é uma de suas fontes, mas não se constitui mais como a principal. Por fim, as relações entre o rural e o urbano não resultam da dependência do rural ao urbano e da expansão do urbano e suas dinâmicas sobre o rural, mas sim de um rural dinâmico que também exerce impacto sobre o urbano (CARNEIRO, 2008, GRAZIANO DA SILVA et al, 2002).

Entretanto, apesar do reconhecimento das novas características e dinâmicas do rural, a reflexão sobre as relações entre o rural e o urbano são fortemente influenciadas pelas perspectivas do *continuun* e da dicotomia. Apesar de reconhecer a presença de características rurais no urbano e de práticas urbanas no rural, a perspectiva do *continuun* prioriza a expansão do processo de urbanização sobre o rural (BEZERRA E SILVA, 2018), o tratando como espaço passivo de assimilação de novas dinâmicas e não como um agente ativo de tais transformações. Ao mesmo tempo, os estudos do rural e suas dinâmicas são ainda

frequentemente analisadas de forma isolada e voltado para a atividade agrícola (VIEIRA e GASQUES, 2020, NAVARRO, 2020) ou, no máximo, explora como as relações entre o rural e o urbano se consolidam por meio dos sistemas alimentares e das relações de produção e consumo.

Assim, ainda permanece como desafio o entendimento das relações rurais urbanas a partir de uma leitura territorial, que rompe com a setorialidade, reconheça como ações refletem além dos seus espaços de intervenção e como constituem novos territórios que superam a dicotomia entre rural e urbano. Tal leitura nos levam em direção a uma perspectiva de economias locais ou regionais que consideram sistemas territoriais articulados com cidades médias e pequenas e suas interações com uma área interiorana diversificada (SARRACENO, 1994).

Nesse sentido, se torna chave entender como as transformações nas práticas produtivas e relações sociais dos espaços rurais e urbanas promovem novas dinâmicas territoriais e que impactam a disponibilidade de emprego, a distribuição fundiária e os múltiplos usos do espaço rural. Assim, o ponto de partida desta análise é o reconhecimento do rural a partir da perspectiva territorial.

O objetivo deste capítulo é refletir sobre a forma em que discutimos e aprofundamos os estudos sobre as relações rural-urbanas. Desta forma, o capítulo se organiza em três partes. Na primeira parte apresentaremos como o rural se constitui hoje e como tais características se refletem nas relações rural-urbanas. Tal análise foi fundamentada a partir de uma literatura que avalia os dados do Censo Agropecuário e das observações de nossos trabalhos de campo realizados por meio da disciplina Oficina de Planejamento de Áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais, como parte da formação dos alunos no Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC. Em seguida discutiremos brevemente como as relações rural-urbanas são tratadas na literatura recente e quais as perspectivas que predominam nesta leitura assim como as suas lacunas. Por fim,

apresentamos questões que poderiam mobilizar a reflexão das relações rural-urbanas a partir da perspectiva do planejamento territorial com o objetivo de apontar oportunidades e caminhos que levem ao aprofundamento de tais discussões.

2. Como as relações rural-urbanas se constituem na prática: uma leitura a partir dos dados do Censo Agropecuário e experiências de campo

Mesmo com o crescimento e fortalecimento da atividade agrícola no país, o Censo Agropecuário de 2017 indicou que tendências de diversificação nos usos dos solos no rural brasileiro e seu reflexo nas relações rurais-urbanas, observadas a partir dos anos 1990s, (GRAZIANO DA SILVA et al, 2002; CARNEIRO, 2008) permaneceram e foram reforçadas. Entre estas características, podemos citar a pluriatividade das famílias que vivem nas zonas rurais. Os dados indicaram que o número de membros familiares ocupados na produção agrícola caiu 13% se comparados os anos de 2006 e 2017. Também houve um aumento do número de pessoas ocupadas sem laços familiares nas propriedades que cresceu 6% entre 2006 e 2017 (MAIA, 2020). Além disso, 49% da população ocupada é residente em áreas rurais, mas não exerce atividades de trabalho agrícola, enquanto 1/3 dos ocupados em atividades agrícolas residem em áreas urbanas (HOFFMANN & JESUS, 2020). Ou seja, as fontes de renda das famílias que vivem no rural vão além daquelas provenientes das atividades agropecuárias, que combinada com a contratação de mão de obra externa e em parte não residente nas zonas rurais, indicam dinâmicas de relações entre o rural e o urbano que se consolidam como característica do rural brasileiro. Existe um fluxo de mão de obra tanto em direção às zonas urbanas como também em direção as zonas rurais.

Com relação aos usos do solo que vão além das atividades agrícolas, chama-se a atenção para o reconhecimento de propriedades rurais provavelmente destinadas a chácaras e sítios de lazer, além de condomínios rurais e propriedades periurbanas

que podem compreender em torno de 100 milhões de hectares (MIRANDA et al, 2020). Estes dados foram obtidos a partir do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e não observados pelo Censo Agropecuário, uma vez que tais áreas não são destinadas à atividade agropecuária. Mesmo ao reconhecer as limitações do cadastro do CAR, pelo fato da verificação das áreas declaradas não ter ocorrido e pelo problema histórico de sobreposições de titularidade de propriedades (SPAROVEK, REYDON, PINTO et al, 2019), tais dados indicam uma área considerável presente nas zonas rurais dos municípios que podem estar sendo utilizadas para outras funções além da atividade agrícola, fortalecendo a ocorrência da multifuncionalidade do rural na prática. Tal afirmação dialoga com as análises de Hoffaman e Ney (2010) que sugerem que o aumento do número dos pequenos estabelecimentos entre 1995/1996 e 2006 se deve ao crescimento de chácaras de final de semana, onde as atividades agropecuárias não se consolidam como principal uso do solo e atividade econômica. Esta mudança do uso do solo também pode acarretar novas demandas de serviços locais, a mudança na forma de diversificação de investimentos em infraestrutura na propriedade, na introdução de atividades agropecuárias para a produção de produtos com alto valor agregado como o azeite de oliva, ou ainda na alteração da distribuição fundiária e no preço da terra devido ao aumento da demanda por propriedades menores.

Também se observou a diminuição da renda líquida no Nordeste (19%) e no Sudoeste (4%) enquanto a renda líquida subiu no Centro-Oeste (248%), no Sul (44%) e no Norte (9%) (VIEIRA FILHO, 2020). Tais dinâmicas no rural brasileiro podem indicar que em algumas regiões do Brasil a atividade agrícola possa estar em decadência dando espaço a novos usos e dinâmicas no rural, principalmente em áreas próximas a centros altamente urbanizados na região Sudeste, por exemplo. Assim, ainda que o modelo produtivista da atividade agropecuária no rural brasileiro esteja presente como nas regiões Centro-Oeste e Sul; em outras regiões e áreas metropolitanas poderíamos dizer que estas estão em

uma fase de pós-produtivismo onde além da atividade agrícola, outros usos começam a predominar como a proteção ambiental, os interesses dos consumidores na forma como os alimentos são produzidos e as demandas de uma classe média não-agrícola que se desloca para o rural (MARSDEN, 1995) ou se reconhece que o espaço rural assume funções socioculturais por meio da constituição de uma dimensão pública dentro de um modelo de desenvolvimento rural sustentável (SOUZA & BRANDENBURG, 2010). Tal multidimensionalidade nos leva a refletir em direção a um regime agrícola multifuncional no rural que reconhece as diferentes dimensões, as suas múltiplas escalas e interação entre atores, assim como a diversidade, não linearidade e heterogeneidade espacial que compõe o rural contemporâneo (WILSON, 2000).

Para entendermos melhor como tais dinâmicas e relações entre o rural e o urbano se constituem, é importante identificar e analisar os processos que levam a tais realidades assim como o contexto e as suas especificidades. Em estudos realizados durante a disciplina de Oficina de Planejamento de áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais, ofertada no Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC – UFABC, observamos as áreas rurais de municípios como Vinhedo, Jundiaí e Cunha, todos localizados no estado de São Paulo e com forte influência de áreas altamente urbanizadas. Em municípios como Vinhedo e Jundiaí, nos deparamos com um forte processo de condominialização de áreas rurais, resultado por um lado, da demanda por moradias de alto padrão pela população de grandes centros urbanos como São Paulo e Campinas, combinada com a presença de um sistema viário que possibilita a movimentação diária de bens e pessoas. Por outro lado, tal realidade é também consequência do enfraquecimento da atividade agrícola que hoje é dominada por agricultores familiares, muitos descendentes de migrantes europeus que chegaram à região para substituir a mão de obra escrava na colheita do café (PAIXÃO, 2018). Tais processos levaram a um aumento do preço

da terra e a transformação de pequenas propriedades em condomínios residências adensados e de características urbanas.

Entretanto, em municípios como Cunha, que se caracteriza historicamente como uma área de passagem entre o litoral e o interior, se apresenta um perfil distinto de pessoas que mudaram de grandes centros urbanos para este município. Estes novos moradores se aproximam mais do perfil dos neo-rurais que trocaram as metrópoles por municípios interioranos e zonas rurais em busca de um novo estilo de vida e tipos de trabalho. Neste sentido, o setor de serviços cresceu na oferta de pousadas e restaurantes, além da produção artesanal de cerâmicas que alterou a identidade do município, antes centrado na atividade de pecuária de leite e hoje conhecido pelas suas amenidades rurais e paisagens. Por outro lado, parte da atividade agrícola em propriedades familiares de Cunha foram fortalecidas em função de programas de incentivo da produção de hortaliças para o abastecimento de escolas, hospitais, creches estaduais por meio dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tal relato já indica diferentes processos e consequências que constituem a chegada de moradores de centros urbanos e o seu impacto nos municípios e zonas rurais.

Os casos relatados acima indicam diferentes processos e consequências que constituem a chegada de moradores de centros urbanos e o seu impacto no município e zonas rurais.

Elas também mostram que estes distintos processos parecem ter influenciado a mudança da estrutura fundiária dos municípios com o aumento do número de pequenas propriedades, que podem ter contribuído para a mudança das atividades econômicas e do uso do solo combinados a decadência da atividade agropecuária.

Outras questões também observadas foram a saída da população rural mais jovem em busca de estudo e emprego, mas também o retorno de parte dessa população a procura de alternativas de trabalho a partir do beneficiamento da produção agrícola e da melhoria da qualidade de vida e, por fim, o aumento de áreas verdes e vegetação nativa.

Tais reflexões nos mostram a necessidade de entendermos, mais especificamente, os processos que levam as transformações do rural capturadas pelo Censo Agropecuário, de forma a desvendarmos como as relações rural-urbanas se constituem e influenciam tais transformações e a constituição de territórios.

3. O que a literatura nos indica sobre as relações rural-urbanas

Os dados apresentados na seção anterior nos mostram como as características do rural contemporâneo pedem por uma reflexão territorial que desvende as múltiplas dimensões escalares que se constituem, assim como o entendimento dos reflexos que se concretizam em novas dinâmicas e reestruturações. Entretanto, tais reflexões ainda são pouco exploradas pela literatura como apresentado a seguir.

Apesar do reconhecimento das novas características e dinâmicas do rural presentes na produção científica do campo do planejamento, a reflexão sobre as relações entre o rural e o urbano ainda perpetuam a leitura de um rural funcional onde seu maior papel é de provedor de alimentos e recursos para o urbano. Tal leitura se alinha ao entendimento das relações rural-urbano em um *continuun*, onde o urbano é definido com o espaço do moderno e o rural do atraso e que as transformações do rural se darão em consequência das demandas do urbano (MARQUES, 2002). Esta análise ainda prioriza a expansão do processo de urbanização sobre o rural, o tratando como espaço passivo de assimilação de novas dinâmicas e não como um agente ativo de tais transformações. Neste sentido, as transformações no rural são consequência dos processos econômicos, políticos e sociais que estão presentes na urbanização contemporânea como ponto de partida para análise das novas configurações do rural (RUA, 2005; BEZERRA & SILVA, 2018). Tal leitura é observada por meio de uma breve revisão bibliográfica onde as problemáticas apresentadas para entender as relações rural-urbanas se concentram em alguns pontos como a questão da moradia e do rural como provedor de serviços ambientais.

Com relação á moradia, estudos realizados indicam a expansão da população urbana nas periferias das cidades, que constituem o que alguns chamam de áreas periurbanas. A transformação do uso do solo em locais de moradia de características urbanas se faz por dois diferentes grupos, aqueles que não conseguem viver nas zonas urbanas devido à incapacidade de arcar com os custos e aqueles que buscam um ambiente ameno, com maior contato com a natureza, mas também mais seguro do que os centros urbanos. No primeiro caso, as moradias de características urbanas e muitas vezes precárias, se misturam a produção de alimentos agroecológicos adquiridos por nichos de consumidores urbanos, que estabelecem novas relações por meio dos sistemas alimentares presentes nos circuitos curtos (BEZERRA E SILVA, 2018; PRADO, 2015). Já, aqueles que vão em busca de melhor qualidade de vida, contribuem para o processo de condominialização que se impõe sobre os outros usos do rural e que leva a redução de atividades voltadas para a produção, lazer, convívio e até impactam a preservação de áreas de vegetação nativa além de exercer pressão sobre a disponibilidade dos recursos hídricos locais (PIRES, 2004; GONÇALVES JUNIOR, 2015). Entretanto, as análises sobre a transformação de áreas de uso agropecuário para moradia de características urbanas se limitam a estes dois tipos de reflexões. Até o momento, não se procurou entender outros processos e dinâmicas que possam estar ocorrendo a partir destas transformações, que vão além dos espaços urbanos e rurais na escala do município.

Uma outra transformação que se consolida nas relações urbano-rurais é retratada nos planos diretores dos municípios, que substituem as zonas rurais por zonas ambientais onde os principais objetivos são a contenção da expansão urbana difusa e desordenada sobre áreas verdes, assim como o entendimento do novo papel do rural como provedor de serviços ambientais para a cidade (MESQUITA & FERREIRA, 2016). Tais percepções, inclusive, repercutem nas ferramentas de gestão ambiental e urbanística utilizadas como possíveis alternativas no planejamento

das áreas rurais e que reforçam ainda mais a leitura do rural como espaço de proteção ambiental e não urbanizáveis (SANTOS E RANIERI, 2019). Assim o rural se confirma como complementar a cidade e uma paisagem a ser consumida, onde sua função é unicamente prover e responder às demandas de serviços ambientais, matéria prima e alimentos para as áreas urbanas. Ou seja, se substitui o rural como provedor de alimentos para provedor de serviços ambientais e se perpetua tal reflexão.

Por fim, a não dependência prioritária da renda rural às atividades agropecuárias, combinadas a novos usos do rural como lazer, produção de energia, matéria prima e moradia constituem as dinâmicas territoriais assim com o desenvolvimento destes territórios. Neste sentido, o setor de serviços cresce e se torna importante fonte de renda para estas populações (BEZERRA & SILVA, 2018). Entretanto, quais são os setores de serviços que absorvem tal mão de obra? Quem os contrata? Como tais atividades impactam a renda dos domicílios ou até financiam novas atividades a serem desenvolvidas no rural? As análises apresentadas nos artigos ainda se concentram em uma reflexão unidirecional e não refletem sobre as múltiplas escalas e dimensões acionadas em decorrência a tais processos.

Mesmo ao reconhecer a influência dos fatores externos, de origem predominantemente urbanas como o turismo, o veraneio, da especulação imobiliária, da estruturação dos mercados de trabalho e da vinda de empreendimentos de pessoas de fora das localidades se tornaram fundamentais na constituição de novas ruralidades (RUA, 2005), é necessário reconhecer que o rural contemporâneo é formado por combinações complexas que conectam o urbano e o rural em diferentes dimensões e escalas. Entretanto o rural tem um papel ativo ao responder a expansão das urbanidades, inclusive remodelando tais dinâmicas que podem levar a territórios distintos. Neste sentido é chave analisar as dinâmicas territoriais a partir do reconhecimento de determinados parâmetros como sua história específica, cultura, estrutura econômica, condições biofísicas, infraestrutura, tipos de

investimentos assim como a influência das fronteiras político-administrativas que constituem as especificidades das dinâmicas rurais interioranas e suas trajetórias (FAVARETO, et al, 2015; BERDEGUÉ et al, 2015). Tal reflexão nos leva a novas questões que poderão ser abordadas e aprofundadas para entender as relações rural-urbanas assim como os territórios que se constituem.

4. O desafio de analisar as relações rural-urbanas a partir de uma perspectiva territorial

É fundamental reconhecer como dinâmicas territoriais constituem o rural e o urbano a partir de suas relações. Para alguns autores, estas relações representam a organização do trabalho em um sistema capitalista que condiciona as transformações do urbano e do rural a partir das demandas do capital (BEZERRA E SILVA, 2018; MARQUES, 2002). Entretanto, ainda permanece lacunas consideráveis nos estudos rural-urbanos ao não se aprofundar a análise dos processos que levam a tais transformações e as suas especificidades. Ao reconhecermos que os territórios se constituem a partir de forças endógenas e exógenas, onde os fluxos de poder orientam as disputas e acesso à diferentes recursos, a análise estrutural contribui para tal reflexão, mas tão importante quanto, é também reconhecer a agência dos indivíduos e a sua influência sobre as instituições que orientam tais dinâmicas territoriais.

A concentração dos estudos nas relações rural-urbanas a partir das consequências de tais relações e descontextualizado dos processos de formação dos territórios deixam vários desafios a serem explorados. Neste momento, apresentamos alguns pontos que gostaríamos de aprofundar a discussão neste sentido. Primeiro, é necessário avançar a reflexão da relação entre o urbano e o rural além de suas consequências, ou seja, ocupação de áreas onde a atividade agropecuária está em decadência por moradia de caráter urbano por grupos tanto de baixo como de alto poder aquisitivo. A questão que se coloca é entender não só os processos que produziram tal realidade, mas também quais transformações

são produzidas a partir desta mudança de uso do solo. Por exemplo, a literatura indica a chegada de novos moradores nas zonas rurais com diferentes perfis, como o caso dos neo-rurais que deixam as áreas urbanas em busca de uma nova vida, como novos agricultores, profissionais liberais terceirizados ou pessoas ligadas ao setor de serviços (MARQUES 2002). Entretanto, o que significa a chegada desses novos moradores e proprietários nas zonas rurais? Quais as consequências desta chegada nas práticas do dia a dia da população rural? Como a chegada deste grupo leva a novas demandas por serviços e infraestrutura? Quais as oportunidades e perdas que acontecem? A chegada de novos moradores leva, inexoravelmente a urbanização destas áreas ou seria possível resultar em novas ruralidades? Assim, para aprofundarmos o conhecimento sobre tais dinâmicas e processos que constituem os territórios, é crucial entender como as relações rural-urbano se constituem não só na escala local, mas também individual. Desta forma, estudos qualitativos que acompanhem as transformações das pessoas que vivem nestes territórios nos auxiliariam a entender as consequências de tais interações.

Tal reflexão nos leva a um segundo ponto que é a utilização de conceitos que possam orientar a análise sobre as transformações rurais-urbanas como por exemplo, a gentrificação do rural (TESTA, 2020) ou a consolidação dos comuns urbanos em áreas remanescentes de zonas rurais no urbano (PAIXÃO, 2020). Claro que para aplicar tais conceitos no contexto brasileiro e na análise das relações rural-urbanas é necessária uma reflexão profunda sobre as suas origens, significados e aplicabilidade para a nossa realidade. De qualquer maneira, a provocação aqui feita, é buscar conceitos que possam desafiar as práticas existentes de investigação e criar oportunidades para a análise das relações rural-urbanas além do que já foi realizado até o momento.

Um terceiro ponto reflete sobre como as ferramentas de planejamento urbano e ambiental podem contribuir na construção de ruralidades específicas, assim explorando o caráter reflexivo do planejamento territorial. Aqui, se reconhece que o atual arcabouço

legal, composto por ferramentas de planejamento como o Plano Diretor, indica a responsabilidade do município em também planejar a sua zona rural (SANTOS & RANIERI, 2018). Assim, muitos estudos já se propõem a criar oportunidades de extensão das práticas de planejamento urbano e ambiental para o rural, como discutido no artigo de Santos e Ranieri (2019) e que se concentram na utilização de ferramentas como o macrozoneamento para limitar os usos do solo e trazendo uma leitura a partir das práticas de planejamento urbano. Esta estratégia pretende restringir o avanço ou mudanças de usos que já ocorrem, sem criar novas ferramentas de gestão que considerem as especificidades do rural e do urbano (MIRANDA, 2009). Mas enquanto isto não acontece, as ferramentas pensadas para o urbano poderiam criar condições de expansão do urbano de forma que oferecessem uma transição e também a consolidação de um rural onde permanecessem as suas características como a baixa densidade, a predominância de áreas verdes e não construídas assim como as relações sociais comunitárias (ABRAMOVAY, 2003). Tais práticas poderiam promover um rural diversificado, com presença de infraestrutura, fortemente relacionado aos seus centros urbanos e regionais, que possibilitasse o fluxo de bens e pessoas sem transformar tais áreas em urbanas (FAVARETO & EMPINOTTI, 2019).

Por fim, traria um certo frescor aos estudos das relações rural-urbano, entender mais profundamente a influência de áreas rurais em crescimento e ascensão e seu impacto sobre as zonas urbanas de seus municípios e na escala regional. Muito dos estudos realizados se concentram em entender rurais enfraquecidos, onde os processos de urbanização são potencializados. Dessa forma, a questão partiria do rural e como este influencia as práticas urbanas. É apenas por meio da agricultura urbana, da entrada de práticas de produção agrícola nos espaços urbanos que o rural influencia tais espaços? Mas isto não seria repetir o pressuposto do conceito funcional do rural onde a sua principal atividade e função seria a produção de alimentos? Também, em municípios com um rural forte e economicamente vibrante seja

importante observar as atividades econômicas que se desdobram no urbano, as interações com os produtos produzidos no rural, a mobilização da agroindústria ou do consumo de produtos de alto valor agregado e por fim a importância das atividades que correm no rural para a economia do município (MEDEIROS et al, 2014). A relação entre o rural e o urbano exercem influência sobre as características de distintos municípios. É preciso entender melhor como isto acontece.

Tais reflexões devem ser contextualizadas e analisadas a partir de dinâmicas econômicas, políticas e sociais locais e regionais, que rompem com o que entendemos por rural e urbano. Assim, quando tratamos das relações rural-urbano estamos tratando de relações territoriais e que se constituem a partir de interações intersetoriais, que influenciam umas as outras, ou seja, são reflexivas. Tais relações mobilizam o rural e o urbano na construção de territórios por meio de dinâmicas específicas que, por um lado refletem suas relações endógenas com o meio físico assim como práticas e culturas específicas que são fruto de processos históricos, mas também das forças exógenas a partir do momento que as dinâmicas locais e regionais fazem parte de um sistema global que mobiliza interesses, demandas e transformações. Aqui se constitui o nosso principal desafio.

5. Considerações finais

Ao refletir sobre as considerações finais deste capítulo, revisitamos o que apresentamos no seu início sobre como abordamos as relações rural-urbanas em uma perspectiva territorial e no seu papel de mobilizadores dos territórios. Assim, o desafio consiste em deixar de insistir e utilizar como ponto de partida a dicotomia e separação entre o rural e o urbano como também a subordinação do rural às forças urbanizadoras e concentrar os estudos e ações nas relações e processos mediadores que assim constituirão tal território.

Ao avaliarmos a literatura e compararmos aos dados mais recentes que capturam as dinâmicas rurais e sua interação com o urbano, observamos que as reflexões ainda se baseiam em leituras unilaterais, uniescalares e unidimensionais, onde a análise se orienta por setores econômicos, funções do rural e nas dinâmicas entre classes sociais, mas não se avançou no entendimento dos processos relacionais que constituem os territórios. As mudanças provocadas por fatores endógenos e exógenos devem ser analisadas reconhecendo seu múltiplos impactos, identificando transformações como também resistências e reconfigurações que trarão atenção as especificidades e características da consolidação de ruralidades, urbanidades e territórios.

Por fim, em função da pandemia da Covid-19, assistimos a uma reorganização das relações rural-urbanas e que ainda não sabemos claramente os resultados promovidos por tais transformações. Até o momento, foi possível observar a aproximação dos produtores agropecuários e consumidores em busca de assegurar o acesso aos alimentos independente de estabelecimentos comerciais como redes de supermercados, o uso de redes de consumo consciente como estratégia para combater a fome nas cidades e fortalecer a produção proveniente da agricultura familiar presente nos arredores das zonas urbanas e assim garantir a comercialização de produtos até então adquiridos por restaurantes que tiveram suas atividades fortemente impactadas. Ao mesmo tempo se observa o fortalecimento de um movimento que identifica a produção de alimentos em áreas urbanas não ocupadas como alternativa de garantia da segurança alimentar das populações urbanas mais vulneráveis.

Por outro lado, com relação ao deslocamento de uma parte da população que pode desenvolver suas atividades de trabalho de forma remota, observamos a valorização do viver em locais menos adensados, a reformulação dos tipos de consumo e a busca por maior controle sobre os produtos consumidos. Essa nova demanda desencadeia a necessidade da presença de infraestrutura viária, assim como o acesso à internet e também a utilização e

desenvolvimento de infraestruturas para fontes de energia renováveis, na escala da propriedade e que ofereça mais autonomia e independência com relação aos sistemas estruturados em rede.

Ao mesmo tempo, a demanda por commodities agrícolas por outros países com o objetivo de garantir a segurança alimentar de sua população aumentam ainda mais a pressão sobre a oferta de produtos agrícolas exportados pelo Brasil, o que poderá acentuar as clivagens entre diferentes ruralidades em função da sua conexão com as cadeias alimentares globais. Por fim, em uma especificidade temporal e não necessariamente relacionada a pandemia, mas sim resultante da linha de atuação do atual governo federal, observamos o avanço do desmatamento e da ocupação de terras públicas além da pressão sobre as áreas de preservação e de comunidades tradicionais.

Tais dinâmicas nos dão a oportunidade de identificar, acompanhar e, inclusive transformar a reestruturação e a formação de novos territórios. Frente aos desafios que se colocam, a análise e reflexão a partir da perspectiva territorial poderá contribuir no entendimento das complexidades contemporâneas onde as relações rural-urbanas se tornam mediadoras na configuração de uma nova realidade.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. In: O Futuro das Regiões Rurais. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

BERDEGUÉ, Julio A.; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier. **Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions**. World Development, [S. l.], v. 73, p. 1–10, 2015. DOI: 10.1016/j.worlddev. 2014.10.015.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. **Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla.** In: Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia? Buenos Aires: Teseo, 2020. p. 11–58.

BEZERRA, J.A. & SILVA, C.N.M. 2018. **Entre o rural e o urbano interiorizado.** Mercator, v. 17, e17019.

CARNEIRO, M.J. **“Rural” como categoria de pensamento.** Ruris, vol.2, n.1, pp 09 – 38, 2008.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão.** São Paulo: FAPESP, 2007.

FAVARETO, A; KLEEB, S.; GALVANESE, C. **Territórios importam – Bases para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil.** ReGIS, [S. l.], v. 1, p. 14–47, 2015.

FAVARETO, A ; EMPINOTTI, V. 2019. **Agricultura, ruralidades e adaptação às mudanças climáticas na macrometrópole paulista.** In: TORRES, P. H. C.; JACOBI, P. R.; BARBI, F.; GONÇALVES L.. (Org.). **Governança e Planejamento Ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista.** 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, p. 192-207.

GALLENT, N.; JUNTITI, M.; KIDD, S.; SHAW, D. 2008. **Introduction to Rural Planning: Economies, Communities and Landscape.** London: Routledge, pp. 384.

GONCALVES JUNIOR, Francisco de Assis. **Paisagem e sustentabilidade urbana: o papel dos loteamentos fechados e condomínios horizontais em Vinhedo-SP.** 2015. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.8.2014.tde-26052015-095906.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. **O que há de realmente novo no rural brasileiro.** Cadernos da Ciência & Tecnologia, v.19, n. 1, pp. 37-67. 2002.

- HAESBAERT, R. **Território e Multiterritorialidade: um debate.** GEOgrafia, [S. l.], v. IX, n. 17, p. 19–45, 2007.
- HOFFMANN, R. & JESUS, J.G. **Desigualdade na agricultura brasileira: renda e posse da terra.** In: Zander, N (org) A economia agropecuária do Brasil: a grande transformação. São Paulo: Baraúna, 2020, pp. 123 - 176.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.** Brasília: MDA, 2010.
- MAIA, A.G. 2020. **Mudanças demográficas no rural brasileiro de 2006 a 2017.**In: Vieira Filho, J.E.R.; Gasques, J.G.(org). Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário. Brasília: IPEA, IBGE, pp 67 - 76.
- MARQUES, M. I.M. 2002. **O conceito de espaço rural em questão.** Terra Livre, Ano 18, n.19, pp. 95-112.
- MARSDEN, T. 1995. **Beyond agriculture: regulating the new rural spaces.** Journal of Rural Studies, v. 11 (3), pp. 285-296.
- MEDEIROS, L. S.; QUINTANS, M.T.D.; ZIMMERMANN S.A. 2014. **Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas.** Contemporânea, v.4(1), pp. 117-142.
- MIRANDA, E.E.; Carvalho, C.A.; Martinho, P.R.R. 2020. **O mundo rural do censo agropecuário não é o do cadastro ambiental rural?** In: Vieira Filho, J.E.R.; Gasques, J.G.(org). Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário. Brasília: IPEA, IBGE, pp 91 – 104.
- MIRANDA, L.I.B. 2009. **Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios.** R.B. Estudos Urbanos e Regionais, v.11(1), pp. 25- 40.
- NAVARRO, Z. (org.). 2020. **A economia agropecuária do Brasil: A Grande Transformação.** São Paulo: Baraúna, pp 224.
- PAIXÃO, Rodrigo. **Vinhedo: das aldeias indígenas aos loteamentos fechados.** Vinhedo, Editora Horizonte, 2018.

- PAIXÃO, R. 2020. **Desafios para a consolidação de um comum: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo – SP- Brasil**. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Gestão do Território, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. https://sig.ufabc.edu.br/sigaa/public/programa/defesas.jsf?lc=pt_BR&id=216
- PIRES, A. 2004. **Da Rocinha aos Enclaves: figuras do rural em Vinhedo, SP**. Tese de Doutorado e Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280337>.
- PRADO, B.A. 2015. **Novas conexões entre o rural e o urbano**. *Agriculturas*, v.12 (2), pp. 4 – 7.
- RUA, J. 2005. **A resignificação do rural e as relações cidade-campo: uma contribuição geográfica**. *Revista da ANPEGE*, v.2(2), pp. 45 – 65.
- SANTOS, M.R.R. dos & RANIERI, V.E.L. 2018. **Deficiências e desafios do planejamento territorial de áreas rurais no Brasil**. *Revista Rural & Urbano*, v.3 (1), pp 2-21.
- SANTOS, M.R.R. dos & RANIERI, V.E.L. 2019. **Áreas rurais no planejamento: proposta de uma estrutura base para a elaboração de planos diretores municipais**. *Revista Rural & Urbano*, v. 4 (1), pp. 15 – 37.
- SARRACENO, E. 1994. **Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local conomy approach in Italy**. *Europeans Review of Agricultural Economics*, n. 21, pp. 451-474.
- SPAROVEK, G.; REYDON, P.B.; PINTO, L.F.G.; et all. 2019. **Who owns Brazilian lands? Land Use Policy**, v. 87,104062.
- SOUZA, O.T.; BRADENBURG, A. 2010. **A quem pertence o espaço rural? As mudanças na relação sociedade/natureza e o surgimento da dimensão pública no espaço rural**. *Ambiente e Sociedade*, v. 13(1), pp. 51-64.
- TESTA, T.F. 2020. **Da gentrificação urbana para a rural: um estudo preliminar sobre o município de Cunha – SP**. Trabalho de

Conclusão de Curso – Bacharelado em Planejamento Territorial, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do ABC.

VIEIRA FILHO, J.E.R. 2020. **Retrato de uma década: Ganhar tempo foi possível?** In: VIEIRA FILHO, J.E.R.; GASQUES, J.G.(org). Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário. Brasília: IPEA, IBGE, pp 25 – 38.

VIEIRA FILHO, J.E.R.; GASQUES, J.G. 2020. **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário.** Brasília: IPEA, IBGE, pp 410.

WANDERLEY, M.N.B. 2000. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo.** Estudos Sociedade e Agricultura, v. 15, pp. 87-145.

WILSON, G.A. 2000. **From productivism to post-productivism... and back again? Exploring the (um)changed natural and mental landscapes of European agriculture.** Trans Inst Br Geogr., v. 26, pp. 77 -102.

Capítulo 4

Reflexões sobre Planejamento Rural: Elementos Teórico- Conceituais e a *Práxis* Acadêmica na Interface Rural- Urbana no Município de Foz do Iguaçu-PR

Exzolvildres Queiroz Neto
Gilson Batista de Oliveira
Rafael Aldighieri Moraes

1. Introdução

O escopo deste trabalho é a proposição de vias teórico-conceituais através de reflexões que amparem a importância teórica e a *práxis* do Planejamento Rural, no arcabouço do desenvolvimento rural, com vistas a gestão do desenvolvimento territorial. A construção do texto no formato de um ensaio fundamenta-se por uma revisão bibliográfica, breves resultados de pesquisa na interface rural-urbana do município de Foz do Iguaçu, PR e por elementos do diálogo acadêmico, ao longo de processos didático-pedagógicos, na construção do conhecimento na graduação, desde 2011, quando o curso inicia.

O esteio teórico-conceitual estrutura-se a partir do processo de ensino-aprendizagem do componente curricular intitulado: Planejamento Rural e Análise de Informações Espaciais vinculado ao bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (DRUSA) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, PR (UNILA, 2014; QUEIROZ NETO e OLIVEIRA, 2019). Ao longo de 10 (dez) anos de

operacionalização do Projeto Pedagógico de Curso (PPC) – DRUSA (UNILA, 2014), e do componente curricular, vem a constatação que, o espaço rural, em contraposição ao urbano no território municipal, nem sempre é “produtor” de informações territoriais, mas “consumidor”. Esta disparidade às vezes compromete a inserção de pautas mais amplas, vinculadas ao rural, na gestão pública do município: participação social, saneamento ambiental, uso e ocupação do solo, saúde, educação, lazer, segurança, acesso às tecnologias da informação e da comunicação no âmbito da inclusão digital (conectividade digital).

Os processos de ensino-aprendizagem, do citado componente curricular, operam como “laboratório de ideias” e permitem a (re)construção crítica do conhecimento e perspectivas de aplicabilidade: a *práxis* do Planejamento Rural na gestão territorial do desenvolvimento rural. Como exemplo do “laboratório de ideias” utilizar-se-ão breves resultados de pesquisas qualitativas desenvolvidas pelos discentes matriculados na disciplina nos anos de 2013, 2014 e 2015.

A construção conceitual de Planejamento Rural defronta-se com desafios teóricos e práticos ao confrontar as bases do ordenamento territorial, mormente, pautadas pelo planejamento urbano e regional, mais recentemente tendo a inserção do conceito e práticas de planejamento territorial (SOUZA, 2004; KLINK, *et al* 2016).

Assim, cabe destacar que a inferência do Planejamento Rural, à luz dos instrumentos legais e dos referenciais do ordenamento territorial especialmente o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), conduz à seguinte problemática deste trabalho: como o Planejamento Rural (na perspectiva do componente curricular PPC-DRUSA, UNILA, 2014) pode constituir-se como suporte teórico e prático para a análise de processos e tomadas de decisão de gestão do desenvolvimento territorial e na construção de sistemas de informação sobre o espaço rural na escala do município?

O texto apresenta uma perspectiva crítica e reflexiva do conceito de Planejamento Rural, busca apontar a importância e as contradições do tema para o desenvolvimento territorial do espaço

rural a partir da *práxis* acadêmica considerando as análises da interface rural-urbana no Município de Foz do Iguaçu – PR. O conceito de interface rural-urbana está em construção e apresenta elementos que o distinguem do periurbano, mas reforça a importância do debate sobre a dicotomia rural-urbana na perspectiva geográfica e a aplicação efetiva de instrumentos legais voltados ao planejamento do território do município, especificamente, o Estatuto da Cidade.

O trabalho é estruturado pela introdução, os aspectos metodológicos, o desenvolvimento de uma rede de reflexões conectando os referenciais teórico-conceituais a *práxis* acadêmica e as considerações finais.

2. Aspectos metodológicos

O formato do artigo é de uma árvore analítica cujo tronco; constituído a partir do marco teórico-conceitual abrangendo a geografia, a economia, as ciências sociais aplicadas e o conjunto de referenciais do desenvolvimento rural; dará a estrutura para a ramificação e conexão de análises e correlações com a *práxis* acadêmica. Considerando Lakatos e Marconi (2003), a filigrana da análise está articulada pelos seguintes eixos:

1) Desenvolvimento de um marco teórico-conceitual para atender à ementa do componente curricular, em questão, desde 2011. A composição da *práxis* para a construção de um “laboratório de ideias” quando os discentes pudessem aplicar ferramentas e instrumentos de planejamento que ocorreu, especificamente, nos anos de 2013, 2014 e 2015. O processo de pesquisa abrangeu dois atores sociais especificamente: a) o Estado na dimensão municipal (Secretarias Municipais de Planejamento e Administração Fazendária) onde foram entrevistados 3 (três) servidores; b) Moradores da interface rural-urbana um total de 15 (quinze) famílias ao longo dos anos de 2013 a 2015. Para este trabalho foram utilizados dados qualitativos mais amplos. Durante o processo de

análise dos dados de pesquisa, dos discentes, foi utilizada a análise do discurso (ORLANDI, 2001) e;

2) Construção de processos de ensino-aprendizagem visando a arquitetura de um modelo de Planejamento Rural; o analisar, o planejar e o agir de forma interdisciplinar; voltado para o Desenvolvimento Territorial e Rural e a formação de agentes do desenvolvimento territorial

Os tópicos a seguir tratam de ambos os eixos de forma articulada na interface rural-urbana no município de Foz do Iguaçu à luz de autores pertinentes à temática, além da *práxis* acadêmica.

3. Reflexões sobre planejamento a partir da sala de aula: articulação de múltiplos referenciais teórico-conceituais

De acordo com Coraggio (1994), Santos (2002); Massey (2009); Souza (2013) é possível explicar uma realidade a partir de elementos interdependentes: a) o modo de produção: a produção em si, a circulação, a distribuição e o consumo havendo um movimento histórico a partir da construção técnica; b) a formação social: a complexidade da sociedade e a sua estrutura técnica e c) o espaço: que é uma construção sócio histórica e permite diversos arranjos territoriais.

O território é uma construção universal em diversos contextos humanos e em nenhum sentido o resultado de um monopólio de especialistas. Formam o território componentes ambientais, históricos, culturais, políticos onde se expressam relações de poder estruturadas no espaço geográfico ao longo do tempo (FAVARETO, 2020; SANTOS, 1997; SANTOS, 2002; BOISIER, 1999). A apropriação, de parcelas do território, é condicionada pela complexa inter-relação de fatores institucionais, culturais, de uso de recursos, informação e de tomadas de decisão.

As paisagens, rural ou urbana, que compõem o território são arquitetadas pelas inter-relações das múltiplas ações dos atores sociais e territoriais que organizam o espaço (uma construção social). Os diversos atores estabelecem usos do tempo e

casualidades de acordo com interesses os mais diversos, mas, na contemporaneidade, há o predomínio da dimensão econômica e instrumental (SANTOS, 2002; SOUZA 2004, SOUZA, 2013).

Na relação rural-urbana as assimetrias de fluxos, formas, processos e estruturas entre os espaços, que resultam fundamentalmente da interação, produzem a interface rural-urbana certa “clivagem” da dicotomia na estrutura do território. O importante é não se ater ao termo em si, mas às possibilidades de construir hipóteses e problematizar o conceito. A interface rural-urbana pouco considerada no planejamento municipal não é um limite, mas talvez uma fronteira onde as diferenças entre rural e urbano são mais conceituais do que estabelecidas na *práxis* cotidiana.

O conceito de ator social compreende grupos, comunidades, setor público e privado. O ator social, como o sujeito da ação em Giddens (1989) e Bourdieu (1996), é o agente de processos que resultam em decisões, formas e estruturas. Há sempre, um componente institucional (normas, regras, valores) permeando a ação: a possibilidade de exercer o poder ao produzir uma dinâmica no território. Entretanto, durante a composição da disciplina o conceito de ator social evoluiu para o de ator territorial: sendo todos aqueles que em diversas instâncias apresentam a possibilidade de refletir, decidir e agir. O componente curricular em Planejamento Rural e Análise de Informações Espaciais apresenta por objetivo, entre outros, formar agentes do desenvolvimento territorial que desenvolvam condições para a tomada de decisão e a execução vinculada a um contexto com a participação de quem vivencia o problema na escala local (COSTAMAGNA e LARREA, 2017).

Nesta perspectiva, e considerando o Planejamento Rural com vistas a gestão do desenvolvimento territorial, pressupõe-se três tipos de ações: a) as que buscam transformações que possam satisfazer os interesses individuais ou de grupos; b) ações que partem de um conjunto de habilidades requeridas dos atores territoriais como uma formação (qualificação); c) aquelas que são desenvolvidas a partir do acesso à informação e da participação

social. Cabe ressaltar que na formação profissional em DRUSA, prioriza-se a habilidade de análise de informações espaciais para formar articuladores de ações territoriais (agentes do desenvolvimento territorial) que possam conectar indivíduos, grupos, redes, processos e setores na formulação de um projeto político de desenvolvimento territorial e rural (QUEIROZ NETO e OLIVEIRA, 2019; BOISIER, 1999).

O conceito de desenvolvimento territorial traz elementos para a construção de uma trilogia de mundos observáveis no planejamento: a) o mundo real (registrado em documentos, ordenamentos, paisagens rurais ou urbanas, estatísticas, produção), b) o mundo abstrato (representado por modelos gerais instrumentais de desenvolvimento e de ordens espaciais a partir de funções e especializações) e c) o mundo vivenciado (que também é, concomitantemente, real e abstrato, mas percebido pelo conjunto da população a partir de suas instituições, preferências, práticas, saberes e concepções culturais, às vezes dissonantes da realidade econômica e política predominante). Souza (2004) ressalta que o planejamento urbano visa a construção de um modelo de “cidade ideal”, mormente, com as densidades de ocupação e uso do solo. O planejamento rural teria quais preocupações considerando a dimensão da escala municipal?

A escala geográfica é importante para o Planejamento Rural uma vez que traz a possibilidade para aprender sobre as dimensões do território e do desenvolvimento. (VAINER, 2001; CASTRO 2009; SOUZA, 2013). A dimensão da escala deve ser compreendida pela perspectiva da experiência, vivências e conhecimento do ator territorial em relação ao território. Perpassa níveis do mais imediato do contexto (empírico), até a abstração da representação gráfica das inter-relações (entre local e global) que se articulam no território.

A dimensão municipal-regional parece ser a escala mais adequada para um projeto político de desenvolvimento territorial (BOISIER, 1999), daí a importância de incorporar o Planejamento

Rural numa perspectiva espacial¹. Na intersecção de dimensões escalares fatores tangíveis (infraestrutura, vias, construções, produção) e intangíveis (normas, regras, valores) se conflagram no território. Portanto, não é simplesmente saber que as inter-relações dos elementos do espaço mudam no território, mas conhecer e determinar a qualidade das mudanças (CASTRO, 2009). Para transitar pelas diversas escalas, do local ao global, é preciso considerar que há uma rede de fluxos, de informação e de conhecimento do território que são cruciais para o entendimento da realidade (CASTELLS, 1999). No âmbito do Planejamento Rural a escala de análise, privilegiada na disciplina, é a local – dimensão da comunidade – onde ocorre o complexo entrelaçamento institucional de sanções e recompensas individuais (DOUGLAS, 1998). Na dimensão da comunidade, a partir de Olson (1999), é possível considerar os seguintes elementos: a) o campo de ação dos efeitos interpessoais é mais amplo na escala local; b) há maior propensão a cooperar e confiar; c) os atores sociais influenciam no comportamento dos seus membros; d) a confiança mútua é a base da comunidade.

No Planejamento Rural a informação é parte preponderante para um projeto político de desenvolvimento territorial. A informação e construção do conhecimento sobre o território na escala municipal, vinculado particularmente ao espaço rural, é um problema constatado ao longo da prática de ensino-aprendizagem do componente curricular acima citado. Para trabalhar estas informações é necessário ponderar de acordo com critérios técnicos voltados para o entendimento do rural, no âmbito territorial, e não somente agrícola. No Brasil o significado de rural é uma

¹ Nesse ponto, torna-se mister lembrar o conceito de espaço de planejamento de François Perroux (1967). Perroux define o espaço de planejamento enquanto conteúdo de um plano, principalmente, de desenvolvimento. Com base nesse autor, Oliveira (2006, p.85) diz que: “O espaço de planejamento é aquele que é representado pelo território sobre o qual as entidades públicas ou privadas exercem suas atividades e tomam suas decisões. É, portanto, componente de um plano de ação. Assim, o espaço de planejamento é o espaço econômico contemplado no plano das instituições, que serve de referência para a tomada de decisões”.

construção, ao longo do tempo, de imaginários e territórios “amansados” pela produção agrícola que nublou recônditos de uma terra de múltiplos biomas e distintas ocupações humanas. Terras incógnitas, ao longo do tempo, de remanescentes arranjos territoriais pré-coloniais e posteriores, de lugares distintos à ideia do valor econômico da terra na recorrente ausência de sua função pública (QUEIROZ NETO, PIANA e BERGAMASCO, 2011; QUEIROZ NETO e BERGAMASCO, 2013).

Por outro lado, o planejamento urbano e regional é a condição para a execução de objetivos voltados para a “organização”, o “ordenamento” principalmente, do espaço da cidade (SANTOS, 1997; SOUZA, 2004; SOUZA, 2013; KLINK *et al*, 2016). Analisado por este foco traz a possibilidade de corrigir o passado mesmo que o presente, em curso, não demonstre mudanças consideráveis no arranjo do território. O que está sempre em jogo, no planejamento, é a possibilidade de não cometer os mesmos erros. O passado é tudo aquilo que, de uma forma ou de outra, conduziu ao “caos” contemporâneo de uso e ocupação do solo envolvendo, por vezes, uma agenda ambiental.

Um dos problemas referentes ao ordenamento territorial abrangendo o espaço rural, é a racionalidade nas decisões do uso da terra e a própria caracterização do conceito de rural e suas inter-relações com o urbano (SANTOS e RANIERI, 2019). Partindo do pressuposto que as ocupações humanas no território são mais complexas e tem uma dimensão institucional a variável agrícola ou agrária, predominante no rural, traz em si uma base determinista. Enquanto no espaço rural a dimensão é o solo como base de produção e reprodução econômica, no espaço urbano o solo a partir do Estatuto da Cidade (2001), fundamentalmente, ganha ênfase como função social a despeito dos interesses do mercado imobiliário (SAULE JR, 2004, SCHASBERG, 2006).

Na medida que o Planejamento Rural, defendido neste texto, é a possibilidade de trabalhar com o tripé: analisar, planejar e agir, a tomada de decisão numa gestão territorial do desenvolvimento rural pode ganhar importância como ferramenta de capacitação de atores

territoriais envolvidos, por exemplo, com o desenvolvimento de projetos socioambientais e de políticas públicas no setor público (prefeituras) ou em organizações não governamentais ou setor privado (QUEIROZ NETO e OLIVEIRA, 2019).

A partir dos diálogos, em sala de aula, decorrentes do componente curricular foi possível desenhar um modelo de Planejamento Rural considerando os seguintes pressupostos:

1. As ações humanas no território são racionais, complexas e partem da inter-relação de variáveis institucionais, da utilização de recursos, da interação com o ambiente e da inter-relação de redes entre escalas geográficas (MOURIN, 2011; BOISIER, 1999). Em termos de planejamento este pressuposto pode ser: a) prescritivo: determinando como os atores territoriais devem agir ou b) articulador: analisa o processo de como os atores territoriais se comportam e se inter-relacionam em rede na sua organização socioambiental. Portanto, o Planejamento Rural pode ser mais frutífero quando permite a compreensão das tomadas de decisão no passado, tanto na previsão daquelas que ainda estão por serem tomadas o que conduz à gestão do desenvolvimento rural;

2. Os atores territoriais fazem escolhas dentro de um contexto institucional (normas, regras, valores de acordo com DOUGLAS, 1998). A maioria das decisões são banais de forma que a elas se dedica pouca ou quase nenhuma reflexão, pois, ou fazem parte de um contexto ou são habituais ao se reagir em relação ao ambiente e aos problemas. Por outro lado, decisões em relação ao uso do território podem até se tornar habituais ou institucionalizadas, mas determinados comportamentos só se desenvolvem após uma série de escolhas conscientes que podem ser estereotipadas ou direcionadas pela variável predominante, a lógica econômica (agrícola) e agrária (modelo de sociedade) ou urbanística em termos de uso e ocupação do solo;

3. As escolhas e tomadas de decisão são estabelecidas com base no conhecimento e organização da informação. Surge um problema operacional na escala municipal no âmbito do espaço rural: muito raramente um tomador de decisão (gestor público, conjunto de

agricultores, comunidades, grupos, extensionistas, indivíduos ou técnicos) pode agrupar todas as informações relevantes sobre o território, frequentemente, é limitado para utilizar o conjunto de informações disponíveis e aquelas que surgirão ao longo de um processo de diagnóstico do contexto (QUEIROZ NETO, PIANA e BERGAMASCO, 2011 ; QUEIROZ NETO e OLIVEIRA, 2019). É possível constatar, tanto da base teórica quanto das atividades práticas no componente curricular, que as escolhas ou tomadas de decisão precisam considerar os processos, os procedimentos, o entorno e os atores sociais pouco informados sobre o seu território (BOISIER, 1999, OLIVEIRA, 2006). As escolhas que os atores sociais fazem sob a certeza, os riscos ou a incerteza de seus contextos pode demandar uma interdisciplinaridade na construção de projetos. Logo, uma teoria do Planejamento Rural precisa dar conta da eventualidade que não somente faz com que variem as condições de informação e, principalmente, de conhecimento, mas que, também, faz com se diferenciam o acesso e as percepções pessoais e coletivas de uma mesma informação e;

4. A informação deve ser avaliada de acordo com critérios predeterminados considerando o tripé: analisar, planejar e agir. No espaço rural brasileiro algumas teorias normativas voltadas para a produção agrícola preconizam variáveis de maximização da produção-produtividade e envolve os tomadores de decisão que procuram resultados satisfatórios, de base econômica, e às vezes estereotipados. Ao longo do tempo ocorrem alterações nas variáveis espaciais, sistemas espaciais e na estrutura social a partir das interações sociais, mudanças tecnológicas e efeitos no ambiente.

O objetivo do Planejamento Rural, tal qual trabalhado no curso de bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da UNILA, é entender como os atores sociais se articulam e inter-relacionam no território e como os diversos usos transformam o espaço geográfico. Neste contexto, o espaço geográfico tem, pelo menos, cinco qualidades relevantes para o entendimento das interações e articulações: 1) a dimensão espacial de distância (real

ou virtual); 2) acessibilidade; 3) aglomeração; 4) proporção; e 5) localização relativa.

A diferenciação de áreas, nas atividades humanas e nas interações espaciais, produz padrões de movimentos (fluxos): de pessoas, financeiros, de bens e ideias. Alguns tipos de movimentos são aleatórios (dispersão de vetores de doenças, circulação de pessoas), outros seguem rotas (tráfego de veículos em vias públicas, rodovias, aviões), tantos outros fluxos seguem dinâmicas dos ciclos da natureza (massas de ar), entretanto, todos em algum momento: interagem, confluem e induzem à construção de canais, conexões, redes e regiões nodais (SANTOS, 1997).

Portanto o arranjo espacial corresponde às relações espaciais, transformações no espaço, a estrutura do espaço físico e a inter-relação entre os atores territoriais, mas depende de como a sociedade organizou e direcionou o padrão de movimento (fluxo). Obviamente os fluxos naturais (águas pluviais, fluviais) são, também, fundamentais na composição da conectividade, além do estágio de conversação ou preservação do ecossistema (SANTOS, 1997; SANTOS, 2002; SOUZA, 2013). Logo, o espaço geográfico demonstra, pelo menos, cinco qualidades para o entendimento do padrão de movimento e, portanto, do comportamento dos atores sociais: 1) distância – dimensão de proporção (escala) e de separação; 2) acessibilidade; 3) adensamento; 4) tamanho (escala); 5) localização relativa e 6) tempo (escala).

O planejamento urbano pressupõe que o arranjo espacial se baseia nos princípios da maximização da utilidade de pontos e áreas dentro da estrutura e da minimização da distância (SOUZA, 2004; SANTOS e RANIERI, 2019). Na maioria das vezes desconsidera o conteúdo variável do espaço. Consequentemente, as qualidades do espaço variam e geram efeitos sobre a localização e a interação (SANTOS, 2002).

Para uma análise mais efetiva a opção, neste trabalho, é pela variável que influencia o comportamento dos atores sociais – a interação. Daí o interesse da pesquisa na interface rural-urbana onde espaços rurais e urbanos se mimetizam e se desnublam numa

complexa articulação de formas, processos, ações, escalas, conteúdos e estruturas. Para trabalhar a dimensão empírica serão analisados breves resultados da pesquisa qualitativa, na interface rural-urbana no município de Foz do Iguaçu, desenvolvida pelos discentes matriculados no componente curricular nos anos de 2013, 2014 e 2015 como *práxis* do trabalho acadêmico.

4. Lugar de fala de atores territoriais entrevistados na pesquisa: narrativas, contradições e percepções

Nesta seção são apresentadas partes dos discursos dos atores territoriais elencados para a pesquisa qualitativa na interface rural-urbana no município de Foz do Iguaçu, PR. Os elementos dos discursos dos entrevistados serão articulados ao referencial teórico com vistas a uma reflexão sobre a importância da temática Planejamento Rural.

O Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2006), revisado em 2011, não é objeto de efetivo de análise neste trabalho, mas ao ser referenciado cria condições de amálgama uma vez que ele materializa ações de planejamento na escala municipal e expõe o lugar do rural neste processo. Concomitantemente, para o escopo da concepção de planejamento rural e ordenamento são considerados outros instrumentos empregados na organização, regulação e regulamentação do território brasileiro como a Lei de Terras, o Estatuto da Terra, o Estatuto da Cidade, Código Tributário Nacional, dentre outras normas e leis estaduais e federais. Por entre as distinções e concepções, a partir do planejamento-gestão, há o tratamento do território como elemento de tributação, uma das garantias de classificação entre rural e urbano. Configura-se o “mundo real” não importando a gênese do território municipal sobressaindo a espacialidade urbana, que se constitui potencialmente complexa, como estrutura removida do cotidiano.

Os termos zoneamento, planejamento, ordenamento territorial, organização do espaço e do território serão utilizados no

decorrer das análises, concomitantemente, como conceito, ferramenta e concepção (SOUZA, 2004). Ao serem tratados como ferramenta os termos zoneamento e parcelamento demonstram a ação do poder público como agente de organização do uso e ocupação do solo, mas podem reificar (“coisificar”) o território. O zoneamento, neste contexto, faz alusão ao “parcelamento” do solo e a demarcação das áreas de uso a partir das funções exercidas ou creditadas aos objetos, para além das perspectivas contextualizadas dos atores territoriais. Advém de uma ideia instrumental, uma ferramenta para a composição do conjunto dos usos. O zoneamento é, contudo, uma forma de qualificação da função do espaço mesmo que os processos da ocupação não sejam considerados em sua plenitude. O solo e a terra são transformados em bens de consumo por aquilo que podem vir a representar (SOUZA, 2004). Deste modo, ordenar passa ser a imposição de uma lógica, isto é, um indicativo de como a realidade pode ser “artificializada”, projetada ou consumida (BOBBIO, 2007). Áreas antes pouco valorizadas podem, com o advento de algum investimento ou empreendimento, agregar valor relativo. Logo, o ordenamento territorial e os métodos de planejamento urbano passam a se constituírem como fatores de inércia, enclausurando a dinâmica e o movimento da própria sociedade, os fluxos não-lineares, os contextos, os cotidianos, as dinâmicas locais (SOUZA 2004 e 2013). Qual seria o papel do Planejamento Rural frente aos instrumentos de ordenamento do território no município?

No Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2006) a porção leste do município, por exemplo, é classificada quanto ao uso como Zona de Expansão Urbana (ZEU) que corresponde ao que denominaremos de espaço rural que foi “suprimido” no citado Plano Diretor. A circunscrição em zonas traz a ideia da qualificação de funções e usos possíveis. Em uma das entrevistas (na secretaria de planejamento), os discentes constataram a curiosa referência a um projeto de lei da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, no ano de 1994, que extinguiria o

espaço rural do município. Contudo, após consultar arquivos oficiais não foi possível ter acesso ao citado projeto de lei.

O pano de fundo das considerações dos entrevistados, do setor público, é urdido por, pelo menos, dois aspectos mais evidentes: 1) a ingerência do poder público em relação ao território (perda de controle) e 2) a possibilidade do Plano Diretor em apontar caminhos. Visto desta forma, o planejamento é a composição de variáveis constatáveis e mensuráveis, que são passíveis de serem alteradas e rearranjadas por uma legislação.

Quando os entrevistados (Secretaria Municipal de Planejamento) trabalham o conceito de planejamento do território vem à tona a ideia de ordenamento ou controle. Entretanto, não fica muito clara a dimensão do acesso aos bens e serviços públicos. O território é tratado mais como estrutura territorial física dando pouco valor à função, a forma e a interconexão de processos. É necessário ressaltar a sobrevalorização da ação institucional a partir do poder público e da influência do mercado imobiliário. Assim a localização das parcelas do solo ganha um valor estrito para além de uma inter-relação com o conjunto. Há uma tensão entre as forças técnicas (espaço sócio técnico em SANTOS, 2002) e as forças demográficas que, de certo modo, expõem a contradição da localização e deixam vir à tona a expropriação do território municipal e seus usos (SOUZA 2004).

Neste sentido, a fala dos entrevistados do setor público é permeada pelo termo adensamento, relativo ao urbano, que se refere ao uso e ocupação do solo tendo por base a densidade demográfica. Parece que a concentração populacional traz, em si, a dinâmica da complexidade. De fato, em escala, a proporção dos processos nos indica que uma área adensada produz, absorve e é influenciada por um conjunto sistêmico de fluxos (ALLEN, 2006, SAULE JR, 2004). Contudo, o equívoco é tratar o adensamento como forma e não como processo e as funções advindas do uso e ocupação do solo localizado. Parte do adensamento não reflete as causas, mas os reflexos das ações. A possível “valorização” do urbano como complexidade, em relação ao rural, parte da visão

parcelar e às vezes óbvia da administração pública, da sociedade e inclusive da academia em relação ao território. O rural na contemporaneidade se organiza a partir das relações sistêmicas para além da produção o que contrapõe a visão estática do espaço rural uma vez que não são modificações previsíveis, pela sazonalidade da safra, muito menos por aquilo que é representado pela paisagem dispersa da ocupação (FAVARETO, 2020).

No discurso dos entrevistados do setor público é possível identificar, pelo menos, dois sistemas que operam no território municipal de Foz do Iguaçu: 1) o sistema regulatório administrativo a partir do Plano Diretor e do conjunto de leis que ordenam o uso e ocupação do solo e 2) um sistema operativo à margem da regulação, não se trata de informalidade, mas da construção de estratégias (ações) por demandas. Este segundo sistema suplanta o primeiro não como forma de transgressão política, mas pelas contingências influenciadas por regras de mercado ou mesmo pelo “falso problema” da falta de moradia que move a incorporação imobiliária de forma extensiva.

A análise do discurso dos entrevistados envolvidos na administração pública descortinou as contradições da gestão do território nos impelindo a uma abordagem crítica do planejamento na perspectiva do uso e ocupação do solo (SOUZA, 2004). A crítica tem a ver com os aspectos da legislação que propicia a “governança do território” (articulação dos atores sociais) ao procurarmos montar uma espécie de arqueologia do uso do território. A seguir incorporamos outros elementos jurídicos-tributários que dão a complexa dimensão do problema e das possibilidades para pensar o Planejamento Rural e a dimensão do território municipal.

No âmbito da administração pública preponderante, à época da pesquisa em Foz do Iguaçu 2013, 2014 e 2015, a classificação de rural e urbano se vale dos tipos de impostos territoriais recorrentes no Brasil, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) municipal e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) da esfera federal. A interface de sistemas tributários territoriais é o campo do conflito tácito. Assim, emerge o seguinte problema: qual a

competência de gestão do território rural pelo município? (SAULE, JR, 2004). Colocado este problema para os partícipes da pesquisa reincidentem as considerações sobre o Plano Diretor que define e ordena o uso do solo, entretanto o problema será analisado do ponto de vista tributário para um espectro mais amplo.

Para expandir as análises é necessário visitar o arcabouço legal que se designa como instrumentos legais que formam o conjunto das ações do Estado para o “ordenamento territorial” no Brasil. Tendo como referencial o município busca-se inter-relacionar o próprio Plano Diretor (2006), o Estatuto da Terra, a Lei de Terras e o Código Tributário Nacional.

O Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU – Lei complementar nº 115 de 09 de outubro de 2006) contempla elementos jurídicos, sociais e ambientais, mas visa um produto que é o zoneamento do uso e ocupação do solo e não considera, na maioria das vezes, o território municipal em sua complexidade de escala. O Plano Diretor tem por base legal o Estatuto da Cidade – (BRASIL, Lei nº 10.257/2001) que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O arcabouço do Estatuto da Cidade nos diz muito sobre o uso da propriedade urbana: em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (SCHASBERG, 2006). O que não se aplica ao rural, no nosso entendimento

A análise sob a jurisdição do município em relação ao rural expõe o problema do território que não é somente do uso do solo, mas fundiário e se expressa efetivamente a partir do século XIX com a Lei de Terras (BRASIL, Lei nº 601/1850). Entretanto, desde as Capitanias Hereditárias e as Sesmarias descortina o problema da ocupação e posse da terra (SILVA, 2008). A Lei de Terras procurava ordenar a situação fundiária, estabelecendo a regulamentação do acesso à terra, que não ocorreu por vários motivos e o problema se mantém na contemporaneidade independentemente do espaço rural ou urbano. Até a independência em 1822 o território foi continuamente repartido, aos moldes do modelo português, sem

que houvesse um planejamento do território (REYDON, PLATA e BUENO, 2006; SILVA, 2008).

Grande parte das sesmarias e das posses não foi legalizada, as terras continuariam a ser ocupadas de forma ilegal e sistemática, boa parte das propriedades nunca foi medida nem demarcada. Mesmo tendo sido um passo importante na regulamentação da questão fundiária, a Lei de Terras teve pouca consequência prática do ponto de vista do ordenamento territorial com exceção da dificuldade criada para o acesso à terra pelas camadas mais pobres da população (SILVA, 2008). Por outro lado, a Lei de Terras institucionalizou o mercado de terras precificando o território e estimulando a “comoditização”, criando um mercado de terras como ativo financeiro (DELGADO, 1985; SILVA, 2008; REYDON, PLATA e BUENO, 2006).

Como o problema do uso do território é complexo uma vez que envolve aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais, é preciso transitar pelos elementos normativos e reguladores. O intuito não é uma precisão histórica, mas um breve transcorrer pelo tempo em direção ao Estatuto da Terra (BRASIL, Lei nº 4504 de 30 de novembro de 1964) para analisarmos o conceito de função da propriedade e o contexto da institucionalização do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Há uma filigrana histórica que enreda o uso do território nos termos da posse e propriedade da terra rural, mas, em certa medida, urbana. O instrumento do Plano Diretor fez avançar os processos de regulação do uso do solo urbano sublinhando a função social da propriedade. Contudo, o espaço rural permaneceu como um apêndice jurídico no município considerando o viés tributário, pelo menos. O ITR foi instituído pela Constituição de 1891 vigorando em âmbito estadual. A responsabilidade de arrecadação manteve-se na alçada estadual até a Constituição de 1946. Em 1961 com a Emenda Constitucional nº 5 foi transferido para a competência dos municípios e em 1964 sob os auspícios da Emenda Constitucional nº 10 ocorreu a transferência da competência para a União (REYDON, PLATA e BUENO, 2006).

O ITR, para além da função fiscal, apresenta uma função normativa de ordenamento territorial. À época da transferência para a responsabilidade da União o objetivo era o de auxiliar nas políticas públicas de desconcentração da terra, mas há uma incongruência no ITR que se expressou com a implantação do Estatuto da Terra. O imposto se mostrou incoerente, pois, penalizava e, ainda penaliza, a pequena propriedade e a empresa rural em favor do latifúndio. A base de cálculo não considera as peculiaridades de cada contribuinte. A almejada variação de alíquotas legais não era observada, isto se deve aos coeficientes de dimensão da área, localização, condições sociais e produtividade não se adequarem à realidade da estrutura rural brasileira que é mais complexa tendo em vista a organização sócio espacial do uso da terra.

Por outro lado, coube ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a prerrogativa de estabelecer o zoneamento e as normativas fundiárias (tamanho das propriedades) para fins de cobrança do ITR. Com vistas ao ordenamento territorial foi estruturado o Sistema Nacional de Cadastro Rural que, entre outras funções, produziria subsídios para a tributação tendo em vista a realidade agrária de cada região ao permitir a efetivação do direito agrário objetivando a elevação do nível econômico do produtor rural e maior produtividade no processo de exploração da terra (REYDON, PLATA e BUENO, 2006).

O problema é mais amplo envolvendo aspectos tributários, mas o fulcro é exatamente a falta de uma organização territorial. Logo, vale a pena analisar o Código Tributário Nacional (CNT) – (BRASIL, Lei nº 5.172 de 25 de dezembro de 1966) que além de tratar das normas tributárias faz alusão à classificação de espaço urbano e podemos entender que o conceito de rural se expressa em contrapartida. O CTN em seu artigo 32 § 1º define o espaço urbano, para efeito de IPTU, considerando os seguintes requisitos (pelo menos dois devem ser contemplados): 1) meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; 2) abastecimento de água; 3) sistema de esgotos sanitários; 4) rede de iluminação pública com ou sem “posteameto” para distribuição domiciliar e 5) escola

primária ou posto de saúde a uma distância de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

No caso da interface rural-urbana de Foz do Iguaçu moradores impetraram ações na prefeitura municipal, questionando a cobrança do IPTU uma vez que o logradouro não é contemplado com os bens e recursos públicos supracitados, conforme informações do funcionário público entrevistado em 2014. Como podemos constatar o problema se acentua, pois, o CTN versa sobre matéria que envolve a arrecadação do IPTU. O conflito tributário entre União (ITR) e Município (IPTU) não é dirimido pela competência de estabelecimento, mas por lei municipal e por aproximação geográfica e prevalecem as características de Zona Urbana a partir dos requisitos descritos acima. Partindo destas considerações é plausível admitir que o conceito de Zona Rural surge por exclusão. Logo, a interface rural-urbana, pesquisada em Foz do Iguaçu, descortina a complexidade do território, para além da classificação e da dicotomia rural-urbana.

Numa constatação inicial o Estatuto da Terra (1964) caracteriza o imóvel rural como “bem de produção” quando fica “camuflada” a noção de um bem patrimonial. Esta é uma possível pista para o distanciamento em relação às complexas construções sociais do espaço rural brasileiro. O imóvel rural ao ser tratado como “bem de produção” faz deslocar a ideia de uso do solo no conjunto do município e de bem de uso coletivo. Entretanto, quando associamos a Lei de Terras (1850), o ITR e o Estatuto da Terra (1964) o problema territorial rural se apresenta mais complexo.

A Lei de Terras (1850) procurava definir o problema da legalização da posse e superar o regime das Sesmarias uma estratégia lusitana restrita em vários aspectos quando consideramos, no mínimo, a dimensão do território brasileiro. O Estatuto da Terra (1964) é uma lei territorial que foca nas coisas e não nas pessoas. Trata-se do território promulgado cujo conjunto de legislação se refere ao regime da propriedade imobiliária rural com fins de transmissão de bens (REYDON, PLATA e BUENO, 2006).

No escopo do Estatuto da Terra (1964) a função precípua da terra agrária é a de ser um “bem de produção”. Assim, o território como “coisa” se distancia da noção de objeto já analisada neste trabalho. A “coisa” é inerte, uma paisagem rural constituída por ser um bem de produção muito distante de uma função pública e de bem coletivo. O ordenamento do território deve ser competência do município no desenvolvimento das funções sociais do território o que poderia permitir a resolução das desigualdades espaciais de acesso aos bens e serviços públicos (SAULE JR, 2004).

O espaço rural é mais dinâmico que a sua função agrícola. A importância da dimensão fundiária como elemento fundamental de gestão do território não pode ser um problema de tributação. A dimensão da interface rural-urbana nos convida a superar a dicotomia e vislumbrar a complexidade. Logo, as contradições territoriais e jurídico-administrativas serão contextualizadas a partir do conjunto dos discursos das famílias entrevistadas na interface rural-urbana de Foz do Iguaçu, que abrangeram 15 famílias (o objeto de estudo não foi a família, mas a possibilidade de diálogo com um dos membros do núcleo familiar). A escolha da família a ser entrevistada foi aleatória e ficou circunscrita à possibilidade de encontrar algum morador em casa. As entrevistas ocorreram na porção Leste do município a partir de dois vetores paralelos que seguem no sentido oeste-leste a partir do centro de Foz do Iguaçu, as avenidas República Argentina e Felipe Wandscheer que delimitaram, de certa forma, uma área de abrangência para a prospecção dos entrevistados.

Por entre os diálogos desnublamos a contradição prescrita pela própria ação da gestão municipal e da superposição de jurisdição, principalmente, tributária. Um dos maiores problemas na interface rural-urbana é a sua característica de hibridismo, ambiguidade e contradição ao expor a complexidade do território municipal.

A percepção dos moradores fica circunscrita aos aspectos da paisagem imediata e, em parte, à designação do uso do solo pela prefeitura através do Plano Diretor, o que configura um conflito entre a *práxis* e a definição de uso do solo (SCHASBERG, 2006).

Surge, também, a configuração entre o fluxo (uso e ocupação) e a perceptível estrutura estática do rural agrícola. Nestes termos a interface é a representação das ambiguidades territoriais no município de Foz do Iguaçu, haja vista as possibilidades de os moradores utilizarem ambos os espaços, seja como residência e ou áreas de agricultura urbana (ALLEN, 2006).

Para os entrevistados, o que mais lhes chama a atenção é a sobrevalorização dos preços dos terrenos, no decorrer dos últimos 20 (vinte) anos, a intermitência da oferta de serviços públicos e a tranquilidade. Há certa informalidade dos registros dos imóveis, pois muitos não possuem escritura. Perpassa este problema a distinção entre a jurisdição municipal no que tange ao IPTU e a jurisdição Federal no que concerne ao ITR cujo conflito se estende à justiça ao questionarem a classificação “imposta” pela prefeitura e a ausência da oferta de serviços públicos conforme o CTN, analisado acima no texto.

A partir do conjunto das entrevistas é possível amearhar a ideia de uma polarização do urbano em relação ao rural. Do ponto de vista demográfico urbano e rural são caracterizados de forma distinta havendo uma sobrevalorização do urbano (local de trabalho, lazer, compras, serviços) em detrimento do rural. Os entrevistados não materializam a dicotomia de forma a constatar tais distinções, mas expressam a capacidade do urbano em polarizar o município. Nestes termos, a interface deixa de ter uma característica de estrutura a partir da jurisdição e passa a expressar o hibridismo como realidade. Este hibridismo descortina a complexidade do território e, ao mesmo tempo, lança desafios ao processo de “ordenamento territorial”. Contudo, o planejamento se apresenta como elemento fundamental de ordem, isto é, a possibilidade de resgatar parcela da população e trazê-la para o acesso aos bens e recursos públicos.

Parte da interface rural-urbana é expressa no Mapa de Uso e Ocupação do Solo como Zona de Expansão Urbana (ZEU) – (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2006) tal expressão deixa a descoberto o uso cotidiano do território. O próprio

termo “expansão” traz em si, de forma tácita, certa ideia de um estoque de terras passíveis de serem “urbanizadas”. Nem rural, nem urbano e nem interface, mas Zona de Expansão. Para os moradores da região talvez não seja importante todo este diálogo, mas é aí que está parte do problema: a ausência de uma cidadania territorial².

5. Considerações finais

O espaço é o prenúncio, mas alcançamos o território pela história e suas contradições: o tempo que se materializa ou é percebido no espaço. O espaço rural visto pelo ângulo do planejamento urbano e regional às vezes é desprovido de história. A paisagem agrícola, não demonstra toda a sincronia da complexidade territorial ou a diacronia das contradições cotidianas, não se esgota no visível ou nas relações parcelares dos processos econômicos. Na medida em que o tempo – considerando a dinâmica histórica – é difuso, concomitantemente, particular e coletivo a sua dimensão pode ultrapassar o espaço imediato. O risco é transformar a multiplicidade discreta da dinâmica cotidiana do tempo em estática.

Este nível de constatação é aquele em que as figuras do esquecimento se espraiam e desafiam a toponímia, para além da tipologia, como comprova a variedade quase incontestável da diversidade de arranjos do espaço rural. De um lado, as anotações sobre o esquecimento constituem, em grande parte, o anverso do que se determina como espaço de diversidade inserido na urbanização. De outro lado, as manifestações de esquecimento da totalidade do território municipal são misturadas com a própria ideia de planejamento e gestão. O caráter manejável do zoneamento ou parcelamento do solo, às vezes desprovido de

² Trata-se de um conflito constante que cerca os moradores dessas áreas rurais consideradas áreas de expansão urbana, o que, geralmente, vem associado a um abandono pelas instituições governamentais, pois os gestores ficam debatendo a quem pertence o rural e ou quem é o responsável pelo desenvolvimento desses espaços, em um jogo permanente de empurra-empurra.

tempo presente e suas contradições históricas, parece corresponder à imposição de uma lógica do que foi decorrido, o ter sido e a possibilidade de mudança. A representação de Zoneamento de Expansão Urbana (ZEU), no município de Foz do Iguaçu, através do uso e ocupação do solo representa a imposição do manipulável, do indubitável ou irrevogável perante o que é o próprio urbano. Neste sentido, a expressão material e visível da contradição que dá peculiaridade à expansão da fronteira urbana ocupa e revela o reforço da dicotomia entre rural e urbano. Quando reconhecemos a interface rural-urbana como uma realidade é onde a contradição e o atrito se oculta e se revela na dicotomia.

O trabalho procurou demonstrar que a temática territorial do rural no município deve ser analisada no âmbito espacial ao articular os diversos elementos sócio espaciais. Na contemporaneidade acadêmica, pelo menos a partir dos anos de 1990 do século passado, vivenciamos a emergência do rural brasileiro e a valorização da sua dimensão como território. O que talvez não tenha ocorrido em termos de planejamento e políticas públicas ou de apropriação pela própria sociedade na escala local. Contudo o território, por si, vem sendo transformado em ator social o que pode ser um problema.

O espaço rural, em sua totalidade, indica a perspectiva da inter-relação de ações e processos em escala. Neste sentido, empreendemos um esforço relativamente restrito ao estudarmos, na disciplina de Planejamento Rural e Análise de Informações Espaciais, a interface rural-urbana do município de Foz do Iguaçu a partir de uma análise sócio espacial dialética incorrendo na complementaridade com os elementos e processos urbanos, as legislações municipais e federais, a visão de mundo dos moradores e dos envolvidos com a temática do planejamento.

Por fim, no decorrer o texto ficou evidente que, através da *práxis* do componente curricular como, o debate territorial no município, em termos do planejamento, negligencia a dimensão espacial rural e a diversidade. No caso de Foz do Iguaçu, mas também em outras escalas, uma nova direção das políticas de planejamento-gestão em

sua dimensão espacial e em sua cidadania territorial na *práxis* deve restabelecer o potencial da diversidade social, cultural, ambiental, econômica e política do município como um todo.

Referências

ALLEN, A. Experiências internacionais de articulação entre o planejamento ambiental e a interface rural-urbana. In: **Território, ambiente e políticas públicas** espaciais / Marília Steinberget al. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política, 14 ed, tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n2, nov, 1999.

BOURDIEAU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Paipurs, 1996.

BRASIL. **Lei de Terras** – Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** de 24 de fevereiro de 1891.<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 04 jul. 2012.

BRASIL. **Estatuto da Terra** – Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. **Código Tributário Nacional** – Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 39º ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** – Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10257.htm>. Acesso em: 12 set. 2011

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Volume I. 2 edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999

CASTRO, I. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CORAGGIO, J. L. **Territorios em transición**: crítica a la planificación regional em América Latina. 3 ed. México: UNAM, 1994.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Icone, 1985.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 1998.

FAVARETO, A. Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas. *In*:_____. SILVEIRA, R. L. L; DEPONTI, C. M (org.). **Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

KLINK, J. J. *et al.* O campo e a práxis transformadora do planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v.18, n.3, p.381-392, set-dez. 2016

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica** - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MASSEY, D. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**, trad. Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

- MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**, tradução Eliane Lisboa, 4 ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- OLIVEIRA, G. B. Planejamento e desenvolvimento regional: considerações sobre a Região Metropolitana de Curitiba. *In*: OLIVEIRA, G.B; SOUZA-LIMA, J. E. **O desenvolvimento sustentável em foco: uma abordagem multidisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2006
- ORLANDI, E. P. **Análise do discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2001.
- OSTROM, E. *et. al.* **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Plano Diretor – Lei complementar nº 271 de 18 de julho de 2017**. Acesso em 20 jul 2020
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Plano Diretor – Lei complementar nº 115 de 09 de outubro de 2006**. Disponível em <www.pmfi.pr.gov.br>. Acesso em 20 fev. 2012.
- QUEIROZ NETO, E; BERGAMASCO, S. M. P. P. Entre a contradição e o funcionalismo ou a crise do conceito contextualizado de agricultura familiar. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 8, n. 15, p. 1-24, fev., 2013
- QUEIROZ NETO, E; PIANA, M; BERGAMASCO, S. M. P. P. Faces do Brasil: múltiplas dimensões de ruralidade. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 6, n. 11, p. 131-160, fev., 2011
- QUEIROZ NETO, E; OLIVEIRA, G. B. Fronteiras e limites na produção de novos campos profissionais para o espaço rural: o curso de bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança alimentar da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. **Revista Atlante: cuadernos de educación e desarrollo**, Julio, 2019.
- REYDON, B.P., PLATA, L.E., BUENO, A.K.; ITRIA, A. A relação inversa entre a dimensão e o preço da terra rural. *In* _____:

Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006.

SANTOS, M. R. Ribeiro; RANIERI, Victor E. Lima. Áreas rurais no planejamento: proposta de uma estrutura base para elaboração de planos diretores municipais. **Revista Rural & Urbano**. Recife, v.04, n. 01, p. 15-37, 2019.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.

SAULE JR, N. A competência do município para disciplinar o território rural. *In*: _____. **O município e as áreas rurais**. Paula Santo e Edie Pinheiro (org). São Paulo: Instituto Polís, 2004.

SCHASBERG, B. A nova safra de planos diretores pós-estatuto das cidades. *In*: _____. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais** / Marília Steinberg (org). Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**. 2 ed. Campinas: UNICAMP, 2008.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2013.

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. **Projeto pedagógico de curso em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar**, 2014. <<http://unila.edu.br>>. Acesso em Out. 2014.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ**, 2001, p. 13-32.

II.

Planejamento em Áreas Rurais – Experiências Internacionais e Nacionais

Capítulo 5

Comunicação para o desenvolvimento, governança e relação com o planejamento em territórios rurais

Carlise Schneider Rudnicki¹
Ada Cristina Machado Silveira¹
Verenice Zanchi²

1. Aspectos introdutórios: comunicação como processo de disputas e construção de sentidos

Quando a solidariedade é substituída pela competição, os indivíduos se sentem abandonados a si mesmos, entregues a seus próprios recursos – escassos e claramente inadequados. A corrosão e a dissolução dos laços comunitários nos transformaram, sem pedir nossa aprovação, em indivíduos *de Jure* (de direito) mas circunstâncias opressivas e persistentes dificultam que alcancemos o status implícito de indivíduos *de facto* (de fato). Se, entre as condições da modernidade sólida, a desventura mais temida era a incapacidade de se conformar, agora – depois da reviravolta da modernidade “líquida” – o espectro mais assustador é o da inadequação. Temor bem justificado, cumpre admitir, quando consideramos a enorme desproporção entre a quantidade e a qualidade de recursos exigidos para uma produção efetiva de segurança (BAUMAN, 2009, p. 21-22).

¹ UFSM

² UNISC

Esta proposta de debate faz parte das discussões da noção de “comunicação para o desenvolvimento”, que norteia o grupo de pesquisa “Comunicação e Desenvolvimento”, na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e vem sendo discutida junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).³

A concepção de comunicação para o desenvolvimento tem sido utilizada nos projetos da ONU/FAO no intuito de incentivar o acesso à informação, conhecimento e engajamento em comportamentos coletivos e na diversificação de atividades nas propriedades familiares. Destacamos que o grupo de pesquisa vem organizando eventos, publicações, projetos de extensão e orientações de trabalhos de conclusão de curso/ projetos experimentais sobre o tema. Da mesma forma, temos trabalhado com reflexões que pretendem ampliar o quadro de atuação das mulheres neste meio, dado que o rural é um espaço patriarcal de primeira instância. Portanto, pretendemos seguir os passos que antecedem a apropriação das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs), ou ainda, em primeiro lugar informar, sensibilizar e, então, instaurar, a partir das mulheres, processos capazes de incentivar comportamentos coletivos e associativos.

O conceito de “rural” que, tempos atrás, estava relacionada a representações coletivas de atraso, distância, pobreza e agressão à natureza, passa agora por inúmeras transformações, em diferentes dimensões e temáticas (segurança alimentar, sustentabilidade, mudanças climáticas). O “rural” agora se apresenta, cada vez mais, como espaço de mudança social, não apenas no saber fazer e nas práticas cotidianas, mas também na possibilidade de ultrapassar a dicotomia entre campo e cidade e articular produtores e consumidores.

³ A abordagem é constitutiva dos projetos de pesquisa, ensino e extensão que temos organizado, como o projeto intitulado “Comunicação e Tecnologia para o Desenvolvimento de Territórios - Projeto Polifeira UFSM”, desenvolvido entre 2017 a 2019 (n. 048297), e “Projeto Lazos América Latina” realizado de 2018 a 2020 (n. 050416).

À palavra desenvolvimento atribuídos diversos significados e nos pedem reflexões atentas no sentido de entender características subjacentes: legitimidade política, territorialidade, ideologia, liberdade, dentre outras (FAVARETTO, 2007). A partir de uma visão multidisciplinar em pesquisa acadêmica, entende-se que refletir sobre as práticas sociais e as relações entre a sociedade, a cultura, a comunicação e a natureza exige uma troca de experiências e perspectivas em que a Universidade pode servir de mediadora de diferentes processos, ao pensar teórica e metodologicamente ações capazes de potencializar as relações sociais e comunicacionais entre os diversos atores envolvidos em atividades rurais.

Quando falamos de planejamento das áreas rurais, reiteramos a importância de falar sobre comunicação para o desenvolvimento, instituições e espaços criados com o objetivo de mediar e promover engajamento entre os atores sociais nos territórios, assim como o caso dos Coredes. Criados pela Lei Estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, os Coredes “[...] são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional”, sendo que seus principais objetivos são:

[...] a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente (ATLAS SOCIOECONOMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021, p. 1).

Acreditamos na relevância de trabalhar nestes espaços públicos com a ideia de comunicação para o desenvolvimento, que se refere a necessidade de dar voz às pessoas e oferecer possibilidades de criar suas próprias narrativas. É importante destacar que desenvolvimento não se restringe a crescimento econômico. Considerarmos, tal como Sen (2000, p. 10) a importância e os benefícios do crescimento econômico, mas,

entendemos que outros fatores como o acesso a serviços de educação e de saúde e a liberdade de expressão também precisam ser considerados. Brose (2001, p. 11) explica a tendência de mudança do conceito ao afirmar que:

Quando falamos de desenvolvimento, não estamos falando do conceito de desenvolvimento econômico, como era utilizado nos anos 60 e 70, hoje mais adequadamente denominado de crescimento econômico. A nossa experiência, e a de outros países também, já deixou claro, ao longo dos últimos 50 anos que desenvolvimento, entendido como melhoria da qualidade de vida, é muito mais do que mero crescimento econômico.

Portanto, o crescimento é uma das condições do desenvolvimento, mas, nunca suficiente, uma vez que um crescimento progressivo e um desenvolvimento regressivo podem ocorrer concomitantemente (BOISIER, 1998, p. 10). o desafio das estratégias de desenvolvimento dos territórios é essencialmente identificar e valorizar seu potencial endógeno (PECQUEUR, 2005). Trata-se de transformar recursos em ativos, através de um processo de mobilização e arranjos dos atores, frequentemente em torno de um problema inédito:

O pensamento sobre território e identidade cultural não está marcado pela ideia de se voltar os olhos para algo que é dado pelo passado, mas que se configura num processo contínuo de transformações proporcionado pelas relações sociais (com o local e o global) (FLORES, 2006, p. 6).

Nessa perspectiva, os sujeitos estão ativamente envolvidos na configuração de seu próprio destino, e não apenas esperando passivamente que programas governamentais de desenvolvimento os beneficiem (SEN, 2000). Dessa liberdade ainda faz parte o processo de participação democrático, no qual os atores, na condição de “agentes”, participam de debates políticos e decidem onde as verbas serão alocadas. O autor defende que se trata não

apenas de eliminar a pobreza, ou seja, de dar às pessoas a oportunidade de saciar a fome e ter acesso à saúde, mas também de dar-lhes liberdade para fazer suas escolhas, participar de decisões públicas e sociais. E destaca que o empoderamento do sujeito cria o sentimento de pertencimento e este, por conseguinte, desperta a vontade de melhorar o lugar em que vive o que, por sua vez, faz com que ele tome decisões que geram desenvolvimento.

O autor alerta que diferentes tipos de liberdades podem fortalecer umas às outras e que sua “concepção da economia e do processo de desenvolvimento centrada na liberdade” é, em grande medida, “uma visão orientada para o agente”. Porém, tal perspectiva tem implicações sobre os modos e os meios de promovê-lo. Nesse sentido, a visão de desenvolvimento, a partir das liberdades substantivas das pessoas, não está desvinculada do processo de crescimento econômico e da acumulação de capital físico e humano, porém, seu alcance e abrangência vão muito além dessas variáveis (SEN, 2000, p. 26). Assim, para que uma região de um salto para o desenvolvimento, é preciso que ela rompa os elos da dominação e, para tanto, é preciso “acumular poder político”. Portanto, para o desenvolvimento de fato acontecer, a região precisa potencializar sua “capacidade de negociação regional para obter, primeiro a radicação do capital e segundo, o melhor ajustamento possível dessa radicação com os delineamentos estratégicos regionais” (BOISIER, 1996, p. 130). O autor defende que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, da interação e da articulação de seis elementos – atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno, dos quais depende o sucesso ou o fracasso da região.

No final dos anos 1990, o desenvolvimento regional ganha um novo enfoque, no qual, passa a ser visto de dentro para fora, ou seja, como endógeno, tal como apontado por Boisier (1996). No mesmo sentido, Benko (1999, p. 288) afirma que a perspectiva endógena de desenvolvimento pode ser entendida como “[...] uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos

(naturais, humanos e economicos) e de suas energias”. Nesse contexto, as instituições e organizações regionais tem papel essencial (MIOR, 2009), o que coloca a dimensão regional como mediadora entre o local e o global.

No Brasil, com a criação e a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) o governo federal preconiza o desenvolvimento de baixo para cima, ou seja, prioriza a escala local (MACEDO; COELHO, 2016, p. 322). Com a PNDR, a questão regional passaria a ser pensada e trabalhada, pelo menos retoricamente, pois na prática isso não necessariamente se verifica, a partir de múltiplas escalas (a local, a microrregional, a mesorregional, a regional, a nacional e a internacional etc.) nas quais devem atuar o poder público, levando-se em conta as especificidades das regiões. [...]. Embora a PNDR requiera abordagem em múltiplas escalas a ênfase em uma Política Nacional é reafirmada, dada a complexidade regional brasileira, afinal, é a escala nacional aquela compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais do país. Em um país continental e hete-ogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação (MACEDO; COELHO, 2016, p. 322).

Neste contexto, as novas estratégias, valores e percepções que norteiam os agricultores na organização de sua vida social e unidade de produção são decorrentes das transformações pelas quais a agricultura passou ao longo das últimas décadas, as quais geraram novas relações sociais, culturais e simbólicas. Portanto, conhecer as particularidades do território e da região e entendê-las como potencialidades é fundamental para a promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, a próxima sessão apresenta o processo de formação da região e as influências ao longo de sua trajetória.

2. Por que articular comunicação, instituições e desenvolvimento hoje?

A partir das discussões sobre as instituições e a estabilidade destas, tem-se que, ao diminuir as incertezas, diminui-se também o comportamento oportunista. Tal situação propicia aumentar a capacidade de aplicação correta dos recursos e diminuir os custos de transação. Segundo Coase (1937), os “comportamentos oportunistas” podem ser substituídos por “comportamentos cooperativos”, tendo em vista a racionalidade limitada dos agentes e das instituições. Coase ressalta o estabelecimento de contratos em longo prazo, já que o mercado não tem condições de resolver todos os problemas. Na obra *The Market for ‘Lemons’: quality uncertainty and the market mechanism*, de George Akerlof (1970), escrita após as reflexões germinais de Coase, existe uma preocupação maior com a “informação assimétrica”, e mesmo a necessidade de conhecer a reputação daqueles com quem se negocia. O termo *lemons* é usado como um comparativo entre limões (ácidos) e pêssegos (doces), buscando discutir o mercado de carros usados (ruins e bons), em que existe incerteza em relação à qualidade e à assimetria de informação. Para Akerlof (1970), as instituições poderiam amenizar estes problemas, sendo essencial entender modelos econômicos em que a confiança é um fator decisivo, já que as garantias não escritas, informais, são precondições para as transações e para a produção.

O mundo mediado pela comunicação faz parte da forma como as comunidades humanas produzem símbolos, como produzem visões, sentidos (significados) sobre o que é o real no mundo social. Ou seja, tem-se a comunicação como um processo de construção e disputa de sentidos (BALDISSERA, 2004). Assim, a função simbólica faz significar, fornece sentido, permite mentir, criar. No entanto, é preciso levar em conta as relações de poder nos processos comunicacionais. Para Thompson (2008), se a comunicação tem sido considerada uma forma de ação, sua análise deve abarcar também sua ação e seu caráter socialmente contextualizado. Bueno

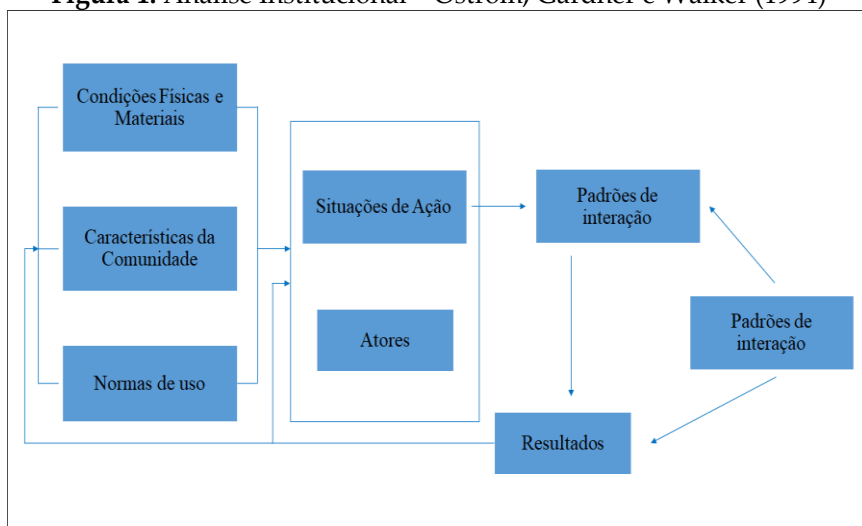
(2003) destaca a comunicação como espelho da cultura empresarial e reflexo dos valores das organizações.

A área de comunicação é uma das que pode compor processos de “desenvolvimento”, além de colocá-lo em perspectiva analítica. Apesar de ser uma das áreas, configura-se como elementar para a reunião e interação entre as demais, pois viabiliza o reconhecimento e a configuração de redes territoriais devido ao seu potencial estratégico, tecnológico e metodológico. Os processos sociais e culturais são condicionados pela lógica midiática, a qual se estabelece como o principal sistema representativo contemporâneo.

A comunicação para o desenvolvimento extrapola o sistema de comunicação midiático, ou mesmo aos instrumentos comunicacionais, que de forma mais adequada poderia ser considerado como sistema de informação e ao qual sobrevieram expectativas em décadas anteriores acerca de sua capacidade de mobilizar comunidades a desenvolver-se. A este sistema integra-se novas formas e estratégias de comunicação institucionais e alternativas, compondo uma rede de expressões, diálogos e interesses.

Conforme se verifica no esquema abaixo, Figura 1, proposto por Ostrom, Gardner e Walker (1994), a análise institucional refere-se ao entendimento de diversas variáveis, ou seja, regras, padrões de interação, atributos da comunidade em estudo, condições materiais, dentre outros.

Figura 1. Análise Institucional – Ostrom, Gardner e Walker (1994)



Fonte: Ostrom, Gardner e Walker (1994). Adaptado pelas autoras (2021).

Sob esta perspectiva, os indivíduos enfrentam restrições em qualquer situação particular, e as informações que os sujeitos obtêm, os benefícios alcançados com as ações e como eles raciocinam sobre a situação são situações afetadas tanto pela ausência de regras quanto pelas que estruturam a situação. Vale ressaltar que as regras interferem em uma situação criada pelos próprios agentes e fomentam uma apropriação (internalização) mais profunda pelos indivíduos (OSTROM, 2008).

Ostrom e Walker (2005) destacam que os fatores institucionais e culturais afetam as expectativas do comportamento dos outros e as suas expectativas de nosso comportamento. Eles buscaram observar a maneira como as regras afetam a estrutura nas situações de ação, distanciando-se de um detalhamento excessivo de cada situação. Para a autora, um dos principais problemas na compreensão das instituições refere-se à diversidade de situações da vida contemporânea e às complexidades do cotidiano (dentre essas a permanência da incerteza).

Nesse sentido, também o cotidiano das famílias no meio rural se encontra permeado não apenas pela incerteza (que pode ser

visualizada no caso das intempéries do clima), mas igualmente pelo risco, dado que esse, diferente daquela, não pode ser previsto, encontrando-se em cenários complexos.

3. Qual a concepção de comunicação para o desenvolvimento?

A concepção de Comunicação considera como premissa a relação, o compartilhamento e a simetria de relações entre os sujeitos comunicantes, os quais atuam comunicacionalmente de formas diversas configurando uma rede que dinamiza e mobiliza interesses variados em negociações simbólicas. A relação, a simetria, a emancipação expressiva, a diversidade e a atuação em rede configuram-se como os desafios do desenvolvimento no que se refere à comunicação, visto que indicam a complexidade dos relacionamentos em sociedade, a partir dos quais almeja-se compreensão e conquistas civilizatórias.

Como relação, entende-se a partilha de um mesmo espaço comunicativo, o qual pode ser presencial, mediado pelas tecnologias de comunicação e informação ou, ainda, híbrido, presencial com aporte das TICs.

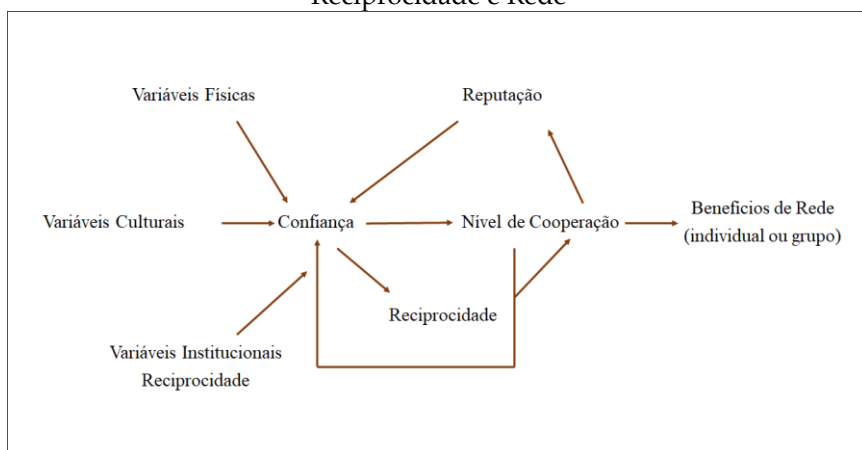
Como simetria de relacionamento, entende-se uma relação comunicativa em que se busca o equilíbrio entre os sujeitos que se comunicam, através do desenvolvimento dos seguintes elementos: partilha de conhecimento; incentivo e condições de expressão; reconhecimento de si e do outro como sujeitos comunicantes em sua alteridade; reconhecimento dos interesses dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de comunicação; acesso e uso das tecnologias; acesso e uso das linguagens; acesso à deliberações e ao poder no processo decisório.

A informação é matéria-prima da comunicação. O carácter informacional do processo comunicativo antecede e pode sustentar uma relação, ou seja, o uso da informação está ligado a funções lineares: difunde-se informação, tecnologias e inovações para que os cidadãos estejam aptos a atuar como sujeitos comunicantes em um processo de comunicação. Conforme Figura 2 (*Feedback* em

Dilemas Sociais Sucessivos), percebe-se a importância de fatores como a comunicação, as variáveis culturais, bem como outros fatores, como os psicológicos, que vêm sendo negligenciados em outros aportes teóricos, os quais são importantes para a compreensão do comportamento humano.

Ostrom (2008, 1994), ao referir-se às relações entre os indivíduos e as instituições, estabelece como base a confiança. Nesse sentido, ela analisa a arena em que as interações ocorrem, as regras empregadas pelos participantes que ordenam os relacionamentos, os atributos que estruturam e que são estruturados nessas interações e os atributos das comunidades na qual a arena particular está colocada.

Figura 2. *Feedback em Dilemas Sociais Sucessivos – Variáveis, Reciprocidade e Rede*



Fonte: Ostrom e Walker (2005). Adaptado pelas autoras (2021).

Em termos gerais, as instituições são as receitas que os humanos usam para organizar todas as formas de interação repetitivas e estruturadas, incluindo as famílias, bairros, mercados, empresas, ligas esportivas, igrejas, associações privadas e os governos em todas as escalas. Indivíduos que interagem em situações estruturadas enfrentam escolhas sobre as ações e

estratégias que irão aderir, tendo em vista as consequências para si e para os outros.

4. Quais os objetivos e as funções da comunicação para o desenvolvimento?

A comunicação para o desenvolvimento objetiva reconhecer os interesses das comunidades e a partir destes interesses viabilizar a construção coletiva de políticas públicas e projetos historicamente, socialmente, politicamente e economicamente situados.

Para o reconhecimento destes interesses e para elaboração de políticas e projetos, o valor propulsor da comunicação deve deslocar-se dos modelos usuais das instituições para os modelos próprios das comunidades. Os modelos de comunicação das comunidades são diversos, atendem demandas específicas de cada grupo, estruturam-se em condições particulares e podem ser denominados como mídias alternativas.

Entende-se que esses modelos na articulação entre comunicação e desenvolvimento, situam-se na perspectiva de ações ou práticas classificadas por Sodré (2002) como: a) veiculação: práticas voltadas para a relação ou o contato entre os sujeitos sociais por meio das tecnologias de informação (veículos). É o que se tem chamado de mediação, sendo que os dispositivos de veiculação (mídia) são de natureza societal; b) vinculação: práticas estratégicas de promoção ou manutenção do vínculo social, empreendidas por ações comunitaristas ou coletivas, animação cultural, atividade sindical, diálogos. A vinculação pauta-se por formas diversas de reciprocidade comunicacional entre os indivíduos. As ações vinculantes, que têm natureza basicamente societal, deixam claro que comunicação se confina à atividade midiática; c) cognição: práticas teóricas relativas à posição de observação e sistematização das práticas de veiculação e das estratégias de vinculação.

Compreende-se como comunicacional-midiático o derivativo que a noção de mídias (meios, media) tomou em nossos idiomas

(Português e Espanhol). Habitualmente compreendidos como veículos, as mídias observam a tipologia proposta por Harry Pross (BAITELLO JR., 2000). Em mídia primária temos o corpo e as línguas naturais quando expressas na relação face a face. Como mídia secundária temos as relações que necessitam um dado suporte material para circulação de uma mensagem (carta, jornal, livro). Como mídia terciária temos uma relação mediada por um suporte emissor (emissora de rádio, de televisão, etc.) e outro receptor (o aparelho de TV ou de rádio). Atualmente, vivemos a emergência da mídia quaternária que possibilita a interação entre a instância da produção e a da recepção, antes apartadas como polos distintos. A existência de uma mídia não exclui a importância de outra. Assim, nos processos de desenvolvimento, devemos observar sua mútua interação para o bom resultado das propostas em promoção e construção. Mediante o acionamento de diferentes estratégias de comunicação, cada força em disputa (empresas, ONGs, órgãos governamentais e outras forças) procura promover, tornar públicos seus interesses e representações de mundo – suas “verdades” –, bem como obter opiniões favoráveis.

Nas práticas de comunicação, é possível pensar em disputa de sentidos uma vez que os interlocutores sempre estabelecem relações de forças com bases em informações e saberes que permitem a utilização de estratégias de comunicação com o objetivo de direcionar ou manipular a individualização dos sentidos. Outrossim, importa refletir sobre as consequências destas relações para o debate e a efetividade das políticas públicas nestas regiões, as quais não têm alcançado êxito no que tange à adesão das famílias rurais nos programas de diversificação das propriedades.

Sob a perspectiva de que o poder sempre compreende “relações de força” (FOUCAULT, 2008), nas práticas de comunicação é possível pensar em disputa de sentidos, uma vez que os interlocutores sempre estabelecem relações de forças com bases em informações e saberes que permitem a utilização de estratégias de comunicação. Em estudo anterior, observou-se que a assistência técnica tem sido percebida pelos agricultores como algo

“construído pelo outro”, destacando-se as palavras “medo”, “angústia” e “comunicação” (RUDNICKI, 2016).

A relação entre instituições, mercados e atores é influenciada por outros atores e pelas trocas constantes entre as partes envolvidas. Para Wilkinson (2002), o termo *embeddedness* “[...] capta a mediação do econômico pelo social” (WILKINSON, 2008) e nos remete a duas questões: em que a economia está enraizada? Qual o grau deste enraizamento? Desse modo, conforme Carvalho, poucos são os estudos sobre redes sociais e a lógica corporativa, bem como “[...] o agir estratégico nas alianças corporativas passam pelas redes sociais e laços horizontais dos atores estratégicos” (CARVALHO, 2004, p.195). Nesse sentido, a mediação do econômico pelo social pode ser explicada também pelas relações de proximidade – fatores que fazem parte de um processo de construção das relações de confiança.

A confiança pode ser racional, pelo menos em parte, no sentido de ser um processo adaptativo, contribuindo para a sobrevivência em vista da incerteza, da racionalidade limitada e da necessidade de tomar decisões rapidamente (NOOTEBOOM, 2003). Porém, o argumento evolucionário sugere que nossos atos são, em grande parte, instintivos. Nesse sentido, alguns estudos sobre confiança buscam entender não as razões, mas as causas da confiança (WILLIAMSON, 1985; DASGUPTA, 2010). Conforme Carvalho (2004, p. 193), “embora a confiança possa ser reduzida à perspectiva dos custos transacionais da negociação, ainda sim é uma qualidade entre os pares”.

Ainda conforme o autor, poucos são os estudos sobre redes sociais e a lógica corporativa. Além disso, “[...] o agir estratégico nas alianças corporativas passa pelas redes sociais e laços horizontais dos atores estratégicos” (CARVALHO, 2004, p. 195). Deve-se acrescentar que as redes sociais facilitam a circulação da informação e confiança ao limitar os comportamentos oportunistas (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 65).

Os elementos encontrados no ambiente institucional (WILLIAMSON, 1996) são também fatores limitantes das estruturas de governança: o ambiente institucional condiciona as formas

organizacionais da estrutura de governança às regras (normas, valores), e, ao mesmo tempo, é influenciado pelas estratégias das organizações. Do mesmo modo, as estruturas de governança sofrem influência dos indivíduos a partir de seus atributos comportamentais (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997). A comunicação, neste sentido, busca, além do compartilhamento de sentidos, dar voz e visibilidade aos sujeitos. Os mecanismos de controle, componentes de sistemas de governança são atravessados por processos (caminhos) que levam em conta a apropriação dos sentidos. Para Williamson (1985), a coordenação não é uma característica intrínseca dos sistemas produtivos, mas uma construção dos agentes econômicos. As estruturas de governança podem ser de três formas: via mercados, hierárquicas e mistas ou híbridas. Essas três estruturas de governança se distinguem pelos níveis de controle e incentivo que exercem sobre as partes e, para Farina, Azevedo e Saes (1997), a dimensão de uma transação irá definir se o incentivo ou o controle serão mais ou menos necessários.

Segundo Veiga (2001, p. 104) o desenvolvimento corresponde à ampliação das possibilidades de escolha, “[...] das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores socioculturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e – *last but not least* – liberdade”.

Para que possamos pensar em possibilidades e potencialidades humanas, consideramos essencial trabalhar com a ideia de planejamento a partir da perspectiva da tomada de decisão. Uma vez que, na perspectiva micro do desenvolvimento, o sucesso do indivíduo se torna dependente do meio em que ele vive, (BOISIER, 1996).

Nesse sentido, a comunicação como um caminho cercado de escolhas propicia rever as dificuldades nos processos de tomada de decisão (GUTIERREZ, 1999). Comunicação vai além da informação, que também é crucial para o planejamento e destacamos que sempre “[...] haverá alguém hierarquizando, selecionando e articulando” (WOLTON, 2010, p.67). Conforme Wolton (2010), em tempos digitais, das “redes”, a ideia de coletividade é algo a ser conquistado, já que esta se refere, ainda,

aos sujeitos em seus espaços. O desafio é trazer para o coletivo as decisões na propriedade. Se o *on-line* valoriza as palavras e, ao mesmo tempo, muitas vezes, descontextualizadas, sendo também “[...] um meio de lidar contra essa nova realidade de um mundo de pessoas livres, mas sós” (WOLTON, 2010, p.39).

Portanto, o planejamento e o ordenamento são essenciais para que a comunidade não sofra danos e impactos, tais como: a descaracterização da cultura, o excesso de fluxo de pessoas, o aumento da violência e o uso de drogas e o aumento do custo de vida da população que vive no local. Também no meio rural, a tomada de decisão inicia pela análise das oportunidades e potencialidades que cada território oferece. A partir da realização de um planejamento, que envolve o levantamento e a análise das características sociais, econômicas, culturais e ambientais e ecológicas do local/região.

A tomada de decisão do agricultor não é superficial ou meramente reativa, mas está alicerçada em seus valores, conhecimento acumulado, recursos e redes de relacionamento. Portanto, *“visto de esta manera, el agricultor es visualizado como un estratega activo que problematiza situaciones, procesa información y reúne los elementos necesarios para operar su empresa agrícola”* (LONG, 2007, p. 335).

A autonomia pode ser percebida nas escolhas diárias dos agricultores familiares, que a cada ano acumulam experiências das quais se valem no momento da tomada de decisão nos processos internos e externos da propriedade. O processo de reapropriação do poder de decisão, tanto do indivíduo quanto do grupo é o que Giddens (2002, p. 130-131) denomina de empoderamento.

Nesse contexto, se insere a diversificação de atividades na propriedade, a qual pode ser entendida como uma estratégia de reprodução social e econômica para as famílias rurais, as quais alocam sua força de trabalho em diversas atividades econômicas e produtivas, ou seja, combinam atividades agrícolas e não agrícolas. Cabe destacar que as particularidades – a disponibilidade e a qualidade de seus recursos e do ambiente em que vive – de cada

família são decisivas no momento da tomada de decisão, principalmente, a relacionada às estratégias de diversificação.

5. Pressupostos metodológicos em comunicação e desenvolvimento

A metodologia da Comunicação para o Desenvolvimento (CP) em projetos e análises que articulam comunicação, territórios e governança pressupõe, em primeira instância, que a realidade dos sujeitos que se comunicam só pode ser relatada a partir de si e da sua própria experiência. Pressupor a experiência do outro ao proporcionar escolhas entre um e outro caminho para o desenvolvimento é, recursivamente, indicar os caminhos possíveis a partir de uma dinâmica informacional, institucionalmente pré-estabelecida, em que a participação restringe-se entre à escolha de opções pré-determinadas por quem está fora da realidade em discussão.

Neste sentido, o Grupo de Pesquisa busca desenvolver metodologias⁴ que comportem o encontro do outro, ou seja, o outro fala de si, sobre a sua experiência e sobre os caminhos para o desenvolvimento que considera possíveis em seu contexto e a partir do seu repertório. Esse outro, público ou receptor da extensão rural conforme foi denominado por muitos anos, desloca-se para a função de sujeito comunicante, passa a construir os seus sentidos e os publiciza a partir do uso das tecnologias e das formas alternativas de comunicação, não institucionais e não midiáticas.

Da mesma forma, transforma-se o foco da necessidade de apropriação. Agora, uma apreensão dos novos sentidos que estão em jogo deve ser apropriada e compreendida pelos técnicos, que tem sua posição tensionada pelo empoderamento das comunidades em suas formas de comunicar. As quais, podem não

⁴ A metodologia, a partir de projetos de pesquisa, ensino e extensão, envolve a organização de oficinas, cursos de capacitação e criação de um aplicativo no formato de rede social. A mesma tem sido fonte de debate e tema em trabalhos de conclusão de curso na graduação, iniciação científica e dissertação de mestrado na UFSM.

se contentar mais em escolher opções pré-estabelecidas ou receber informações, pois possuem expectativas de interação, social e tecnológica, com as instituições e seus representantes.

As possibilidades metodológicas percorridas compreendem ações de pesquisa e de extensão articuladas em técnicas variadas, definidas no decorrer da interação entre instituições e comunidades. É exemplo o desenvolvimento de grupos de discussão (GAMSON, 2011), que possibilitam a compreensão da conformação de práticas discursivas e não um discurso isolado do sujeito. Neste formato, as discussões são realizadas nas casas dos sujeitos, ou seja, em espaços naturais e entre pessoas que se conhecem, sejam relações de amizade ou de parentesco, um mediador oriundo da região, filho de agricultores e estudante universitário e, o técnico, no caso, pesquisador da Universidade.

Percebe-se, então, que as instituições não são estáticas, elas se modificam com o passar do tempo, seja na interação entre as regras formais e informais, seja entre indivíduos e instituições. Para North, elas pretendem diminuir incertezas e criar estruturas mais estáveis, capazes de regular, de forma eficiente, as relações entre os seres humanos. O autor relaciona a desigualdade das economias e do desenvolvimento dos países com as instituições e constrói uma “teoria das instituições”. Para isso, estabelece-se um diálogo entre a economia dos custos de transação e o comportamento humano. Conforme North (1991, p.97), as organizações referem-se a restrições, sanções, tabus, costumes, códigos de conduta, tradições – construída pelos sujeitos “[...] que estruturam a interação social, econômica e política”.

Além de reduzir as incertezas de troca e desenvolver a economia através da diminuição dos custos de transação, para o autor é preciso uma mudança institucional. Essa tem como pressuposto uma teoria neoclássica não suficiente para abarcar as diversas sociedades e economias. As instituições (constituídas por regras formais, informais e restritas) representam as estruturas que impõem limites à interação entre os seres humanos. Essas também definem incentivos e restrições que influenciam decisões e escolhas

dos sujeitos e, conseqüentemente, moldam o desempenho das sociedades e economias. Ao ressaltar os limites que envolvem as escolhas dos indivíduos, incorporam-se novos pressupostos relativos às restrições a serem enfrentadas ao longo do processo de desenvolvimento. Se as restrições impostas pelo cenário institucional definem as oportunidades, determinam, também, o tipo de organização que fará parte do “jogo”.

Entendemos que incentivar novos comportamentos também depende “[...] da capacidade de elaboração e adaptação de regras comuns, cuja institucionalização dentro de um grupo constitui uma incitação à cooperação e ao compartilhamento (SAUBORIN, 2010, p.145). Se, para os neoclássicos, o que motivava o indivíduo era a maximização da riqueza; para North, as explicações vão além desta premissa: é necessário abarcar outras motivações e características informais e subjetivas, dentre elas as ideologias e o altruísmo. As motivações são observadas a partir dos custos de transação.

6. Considerações finais: qual o espaço previsto para as mídias na comunicação para o desenvolvimento e sua relação com o planejamento voltado aos territórios rurais?

Sabemos que o excesso de informações complexifica a comunicação e os espaços democráticos de discussão e, portanto, de produção e disputa de sentidos. Podemos afirmar, então, que a realidade social cotidiana é um campo de processos intersubjetivos (sentidos subjetivos das experiências) onde coexistem múltiplas realidades em um mesmo contexto. E é através da comunicação que cada um poderá vivenciar temporariamente alguma dessas múltiplas realidades que não conhece, por exemplo, ao escutar um relato pessoal feito em grupo de discussão ou ao assistir um vídeo compartilhado na rede social. Graças à linguagem e ao campo reconhecido da comunicação, cada um pode, ao final desta experiência, retornar à realidade comum socialmente construída.

Acreditamos, dessa forma, ser importante iniciar um debate sobre as ramificações dos efeitos de saber e de verdades e que este

debate estimule o repensar da *práxis* nas agências e instituições ligadas ao desenvolvimento. Além disso, pode originar articulações entre comunicação e desenvolvimento que possibilitem proposições metodológicas para superar a percepção de “medo” e habilitem as comunidades a se reconhecerem também no processo institucional de assistência técnica como atores do desenvolvimento e da transformação social.

Se aceitarmos o alto grau de complexidade e de multideterminação que reina em ambientes sociais como estes onde o Projeto está sendo implantado, poderemos entender – e até certo ponto promover – a emergência de fenômenos de mudança e inovação. Como dizem Berger e Luckmann (2002), há uma questão decisiva em saber se o homem ainda conserva a noção de que o mundo social pode ser feito por eles. Portanto, sendo a comunicação um espaço de produção e de disputas de sentidos, a construção social de um território e a definição de sua identidade cultural fazem parte de uma ação coletiva. Ambas são determinadas juntamente com um marco institucional, o qual regula as atividades dos atores locais que participam do processo de construção do território.

Sendo assim, as práticas de planejamento, constituídas de processos de tomadas de decisão, devem levar em conta a forma como as instituições têm incentivado as ações dos atores sociais. O deslocamento principal situa-se no sujeito que fala e que detém o poder para tal função: ao invés do técnico, perfilam-se os “donos da casa” que possuem o conhecimento experiencial do tema e podem indicar suas percepções a partir de exemplos, de casos, de ilustrações, de conflitos, de emoções, etc. Considera-se o agricultor, ou as comunidades, como cidadãos capazes de relatar criticamente e contextualmente fatos políticos, econômicos e sociais. Trata-se do reconhecimento e da aceitação da diversidade a partir das escolhas metodológicas.

Nessa direção, os discursos e práticas dos sujeitos, carregados de símbolos e ideias, podem ser considerados elementos relevantes para as mudanças institucionais na cadeia produtiva de um

determinado cultivo. Outro exemplo metodológico são os seminários, definidos como prática “extensionista”, em grupo e com objetivo de ouvir, de dialogar, e de proporcionar o reconhecimento de si e do outro, nos espaços cotidianos das comunidades. Os seminários são compostos por fase informativa acerca de tema específico, seguido de fase para estimular à participação e mobilização do grupo e concluído com fase composta por depoimentos dos presentes sobre si e sobre sua experiência em relação ao tema trabalhado. Esta técnica metodológica de comunicação, por ligar-se a questões cognitivas e de vínculo com o social, tende a estimular a mobilização a partir dos próprios depoimentos, pois estes proporcionam o (re)conhecimento de si, de sua atuação sobre o contexto, a autocrítica e a reflexão sobre o agir.

Autores que trabalham com a ideia de governança, esclarecem que, por existirem fatores que influenciam o cotidiano dos agentes inseridos em sistemas industriais, a criação de regras para “discipliná-los” é decisiva para a eficiência e a competitividade do sistema. Isso permite uma melhor coordenação das ações desses atores do que aquela obtida pela coordenação via preços, proposta pela teoria neoclássica.

Ressaltamos que na perspectiva da comunicação para o desenvolvimento, a informação tem um papel essencial para o planejamento no âmbito do rural, tanto em relação às instituições quanto aos atores sociais. Mas é preciso ter cautela com o uso das TICs, em especial na tentativa de resolver problemas de comunicação. Ou ainda, o aumento da produção e da circulação das informações pode complexificar a efetividade da comunicação, como se percebe nas temáticas de estudo que envolvem, inclusive, *fake news* e pós-verdade. Portanto, pensar o planejamento e governança exige além da necessidade de diluir a assimetria de informações, mas construir regras comuns.

Referências

AKERLOF, G. A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 84, n. 3, p. 488-500, Aug. 1970. Disponível em: Acesso em: 3 nov. 2011.

ATLAS Socioeconomico do Rio Grande do Sul, 2021: **Banco de dados da SEPLAN/RS**. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>>. Acesso em: 01 jan 2021.

BAITELLO JR. N. O tempo lento e o espaço nulo- mídia primária, secundária e terciária. In: FAUSTO NETO, A. *et al.* (Orgs). **Interação e sentidos no ciberespaço e na sociedade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. Disponível em: <www.cisc.org.br> Acesso em: 09 junho de 2012.

BALDISSERA, R. **Imagem-conceito**: anterior à comunicação, um lugar de significação. 219f. Porto Alegre: 2004. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2004.

BAUMAN, Z. **Confiança e Medo na Cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BAZELEY, P.; JACKSON, K. **Qualitative data analysis with NVivo**. Londres: Sage, 2013.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. Tradução: Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 19, p. 307-343, jun. 1999.

_____. Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa- preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 13, jun. 1996.

- BRAGA, J. L. **A sociedade enfrenta a sua mídia**: Dispositivos sociais de crítica midiática. São Paulo: Paulus, 2006.
- BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação empresarial**: teoria e prática. Barueri: 2003.
- CARVALHO, M. R. de O. Redes Sociais: convergências e paradoxos na ação estratégica. **Diálogos Possíveis**, Salvador, n.1, p.185-198, 2004.
- COASE, R. The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0427%28193711%292%3A4%3A16%3C386%3ATNOTF%3E2.0.CO%3B2-B..> Acesso em: 02 de abril 2021.
- DASGUPTA, P. **A Matter of Trust**: Social Capital and Economic Development. 2010. DOWNING, J. **Mídia Radical**. São Paulo: SESC, 2002.
- DUARTE, J. **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2007.
- DWYER, T. Inteligência Artificial, Tecnologias Informacionais e seus possíveis impactos sobre as Ciências Sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, nº 5, jan/jun 2001, p. 58-79.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Singular, 1997.
- FAVARETTO, A. **Paradigmas do desenvolvimento agrário em questão**. São Paulo: APESP/Iglu, 2007.
- FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2013.
- _____. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- _____. **A Vontade de Saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1997.
- _____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- GAMSON, W. **Falando de política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- GOFFMAN, E. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana**. 9. ed.: São Paulo, Vozes, 2001.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GUTIERREZ, G. L. **Gestão comunicativa: maximizando criatividade e racionalidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

LONG, Norman. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: LONG, N.; LONG, A. (Org.). **Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development**. London: Routledge, 1992.

MACEDO, F. C.; COELHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os Fundos Constitucionais de Financiamento. In: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (Org.). **Globalização em Tempos de Regionalização: Repercussões no Território**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

NORTH, D. C. **Custo de transação, Instituições e Desempenho Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

_____. **Institutional change: theory and empirical findings**. New York: M. E. Sharp, 1993.

_____. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter, 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1942704>> Acesso em: 10 jan. 2020.

OSTROM, E.; WALKER, J. (Ed.) **Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research**. New York: Russell Sage Foundation. 2005.

OSTROM, E. How do institutions for collective choice evolve? In: WORKSHOP IN POLITICAL THEORY AND POLICY ANALYSIS, 1., Bloomington, 2008. **Annals ...** Bloomington: Indiana University, 2008.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994. Disponível em <http://www.press.umich.edu/titleDetailDesc.do?id=9739>. Acesso em: 19 jul. 2020.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 01 e 02, p. 10–22, jan./dez 2005.

PERUZZOLO, A. **A comunicação como encontro**. Bauru: Edusc, 2006.

RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da sociologia de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Política e Sociedade – Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, n. 6, p. 59-82. abr./jun. 2005.

RUDNICKI, C. P. S. Comunicação e afetos: medo e disputas por “verdades” no campo do tabaco. In: **Rural Conectado**. E A. VIZER, E. BARICHELO, A C. M. da SILVEIRA (Orgs.). Santa Maria: FACOS-UFSM, 2016.p.76-92.

_____. **As relações de confiança no sistema integrado de produção do tabaco (SIPT) no Rio Grande do Sul/Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

SABOURIN, E. Manejo dos Recursos Comuns e Reciprocidade: os Aportes de Elinor Ostrom ao Debate. **Revista Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 143-158, jul./dez. 2010.

SCHNEIDER, S. Ciências sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. In: **Campo-território: revista de geografia agrária**, v.4, n. 7, p. 24-62, fev. 2009.

SODRÉ, M. **Antropológica do Espelho**. Por uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis: Vozes, 2002.

SPINOZA, B. **Ética**: Espinoza. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

THOMPSON, Jonhn. **A nova visibilidade**. Matrizes, n. 2, p. 15-38, abr. 2008.

THORNTON, R. **Grupos de discussão – grupos focais**. Santa Maria; FACOS-UFSM, 2003.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. **Mobilização social** – um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 15, n. 43, p. 101-119, set./dez. 2001.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

WILLIAMSON, O.E. **The Mecanismos of Governace**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

Capítulo 6

El desarrollo territorial rural. Una mirada desde la experiencia colombiana a partir de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del Acuerdo de Paz

Angela María Penagos

La ruralidad, el territorio y la desigualdad son conceptos que se relacionan sistemáticamente tanto en el ámbito del diseño de la política como en el debate académico y político. Esta relación tiene una manifestación clara y concreta en los territorios rurales colombianos, y por tanto justifica un abordaje de la problemática desde una perspectiva más integral que favorezca el cierre de brechas y el desarrollo de políticas pertinentes para los contextos de los territorios. Esto cobra más relevancia especialmente cuando estos territorios se han caracterizado por presentar tensiones, conflictos y marginaciones a lo largo de los años como es el caso de buena parte de los territorios rurales de Colombia.

En el marco del Acuerdo de Paz, se adoptaron los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial- PDET como un punto de partida para abordar el desafío y como elemento esencial en la construcción de paz. Este abordaje reconoce entre otras cosas que

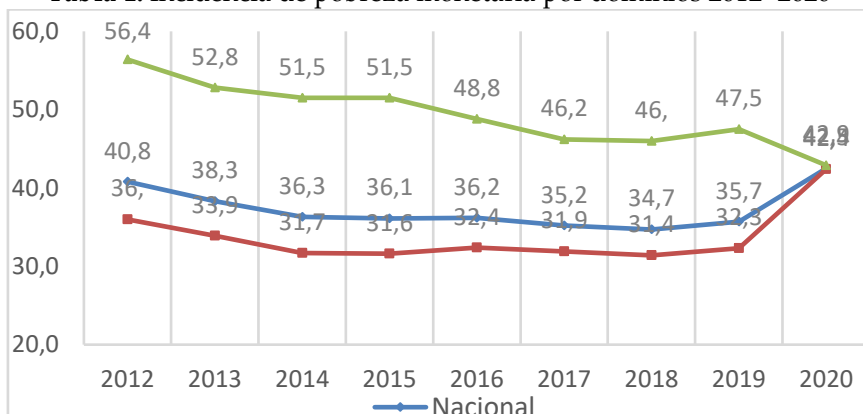
- Las desigualdades territoriales pueden obstaculizar el crecimiento económico y favorecer el surgimiento de problemas sociales y políticos.
- Las condiciones del territorio determinan, de alguna manera, las trayectorias y aspiraciones de las personas que habitan en ellos.

- Los territorios son escenarios donde convergen intereses opuestos que pueden dar origen a conflictos los cuales deben ser gestionados adecuadamente.

Por su parte, es importante mencionar que a pesar de los avances en reducción de la pobreza y desigualdad en términos de ingresos en América Latina, las desigualdades desde la perspectiva del desarrollo humano vienen siendo más profundas, son acumulativas y además hay una nueva generación que plantea un desafío importante en términos de política pública toda vez que los ciudadanos son más consientes de esta situación y demandan acciones con resultados concretos y no de largo plazo (PNUD, 2019).

Se reconoce que, en los últimos años, la pobreza rural se ha reducido significativamente, esto en parte por el impulso a los programas de transferencias que han empezado a llegar a las zonas rurales. Sin embargo, en el 2019 se empieza evidenciar un deterioro en las condiciones de pobreza rural que incrementa la brecha urbano rural. Sin embargo, en el año 2020, la pobreza urbana se incrementó de manera considerable por cuenta de los efectos de la pandemia, mientras que la rural cayó 5 puntos, cerrando prácticamente la brecha urbano – rural.

Tabla 1. Incidencia de pobreza monetaria por dominios 2012 -2020



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012 - 2020).

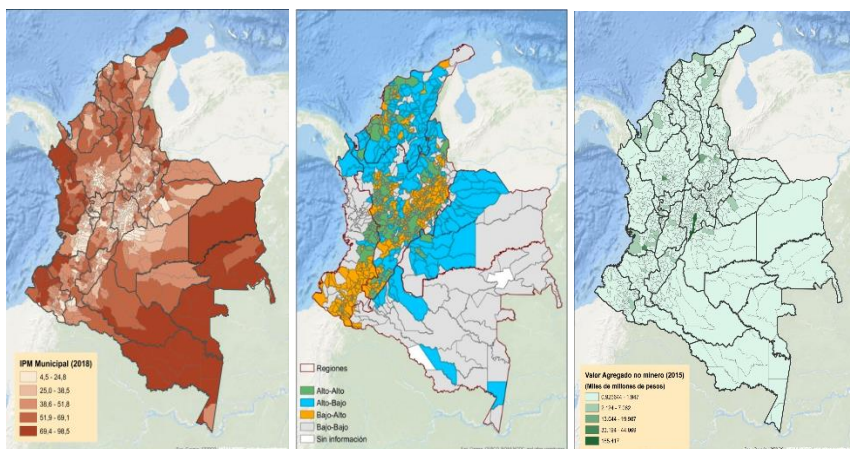
Al realizar el análisis desde la perspectiva territorial, se observa claramente, a partir del Índice de pobreza Multidimensional de 2018, que las condiciones tienden a ser mucho peores en la periferia del país: zona pacífica, caribe y amazonas, mientras que las condiciones son mucho mejores en la zona Andina (ver Ilustración 1).

Ilustración 1. La desigualdad expresada a nivel territorial

Índice de pobreza multidimensional a partir del Censo de población de 2018

Desempeño de la agricultura a nivel territorial

Concentración del Valor Agregado No Minero 2015, nivel municipal



Fuente: Dane; CNP 2018; CNA 2014, Cuentas Nacionales; Rimisp 2018

Al mismo tiempo, se percibe que el desempeño de la agricultura y el comportamiento de la economía tienen patrones similares, confirmando el hecho de que el desarrollo se concentran en unas zonas muy específicas, favoreciendo la exclusión de una buena parte del territorio colombiano y profundizando las brechas entre población y regiones.

Esta situación tiende a ser mucho más crítica en los territorios que se ha concentrado buena parte del conflicto, lo que se reconoce como los territorios que focalizan la implementación de los Planes

de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Estas zonas corresponden al 36% de la superficie nacional y en sus municipios se encuentra el 24% de la población rural. El 57% de la población rural es pobre en términos multidimensionales (ver tabla 1). Así mismo, estas regiones concentran una mayor proporción los cultivos de uso ilícito y se concentran los territorios colectivos de los grupos étnicos.

Tabla 2. Variables sociales de los territorios PDET
los demás Territorios.

Variable	Territorio PDET	Demás Territorios
IPM global 2005	0,81	0,67
IPM urbano 2005	0,71	0,50
IPM rural 2005	0,91	0,78
IPM rural 2014	59,58	41,09
Tasa de mortalidad infantil 2013	24,15	18,76
Índice de ruralidad	53,62	45,47
% Población resto 2017	0,56	0,56
Cobertura educación media 2013	0,23	0,39
Pruebas Saber 2012	42,40	44,12
Cobertura total de acueducto 2014	57,77	58,45
Cobertura urbana de acueducto 2014	81,43	83,87
Cobertura rural de acueducto 2014	27,50	38,03
Cobertura alcantarillada 2014	44,08	39,70

Cobertura urbana alcantarillado 2014	69,71	75,80
Cobertura rural alcantarillado 2014	15,96	13,34
Índice de cobertura eléctrica 2014	82,60	92,70
Índice de cobertura eléctrica urbana 2014	96,12	99,29
Índice de cobertura eléctrica rural 2014	70,84	87,93

Fuente: Rimisp con base en DANE y PANEL CEDE

Adicionalmente, del total de los parques nacionales naturales, el 45% corresponde a áreas que están en zonas PDET. Los gobiernos locales de estos municipios cuentan con arreglos institucionales precarios que no les permiten abordar con eficacia sus problemáticas. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por Rimisp (2019), se reconoce que la afectación de los grupos armados es generalizada y desborda las capacidades de los gobiernos locales para enfrentarla. No cuentan con los elementos suficientes para lograr una acción coordinada con los gobiernos regionales y centrales para lograr intervenciones con mayor impacto y más colaborativas toda vez que no tienen capacidad efectiva para transmitir sus necesidades al gobierno nacional y departamental, y exigir cambios en la entrega de bienes y servicios claves para la implementación del PDET. El 88% de los municipios PDET no coordinan proyectos con otros municipios, mientras que solo 12% sí lo hacen (principalmente en vías terciarias compartidas, disposición de residuos o el cuidado de las cuencas hidrográficas).

La apuesta de los PDET tiene como fundamento el reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la importancia de avanzar con estrategias que busquen el cierre de brechas sobre la base de la construcción de paz y el reconocimiento de los habitantes de esos municipios como ciudadanos colombianos. El objetivo

fundamental de estos programas es “Lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un lograr un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (MADR, 2017), de manera que asegure el logro de las siguientes metas (Punto 1.2.1 del Acuerdo Final):

1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales - niños y niñas, hombres y mujeres - haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
3. El desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales.
4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.
6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

El punto de partida es la construcción participativa de desarrollo y debe reflejar la visión colectiva de los actores del territorio a partir de la identificación de los principales limitaciones para la transformación, buscando reivindicar su rol de los habitantes rurales como protagonistas de su propio desarrollo (ART, 2019b): *“son programas subregionales de transformación integral del ámbito rural a 10 años a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI y los planes nacionales sectoriales en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional”* (ART, 2019b). El carácter subregional de los PDET busca integrar acciones en zonas con características similares, que permitan definir una visión regional hacia la cual se quiere orientar el proceso de desarrollo territorial.

Los PDET se componen de ocho pilares que representan sectores importantes para el desarrollo del territorio y el cierre de brechas: (i) Acceso a la tierra; (ii) Reactivación económica y producción agropecuaria; (iii) Educación rural; (iv) Vivienda, agua potable y saneamiento básico; (v) Derecho a la alimentación; (vi) Reconciliación, convivencia y paz; (vii) Infraestructura y adecuación de tierras y (viii) Salud rural (ART, 2019b).

Cada uno de estos pilares debe estar sustentado en un conjunto de planes sectoriales que facilitan la coherencia, el alcance de la discusión participativa y al tiempo desarrollan las acciones de gran escala para proveer bienes y servicios públicos en materia de: vías terciarias; distritos de riego; electrificación y conectividad; salud; educación; vivienda y agua potable; economía solidaria y cooperativa.

El proceso de los PDET logró la participación de más de 200.000 personas en las diferentes fases. Se consiguió que 9.400 veredas, 170 municipios y 16 subregiones culminarán los procesos participativos, recogiendo 33.500 iniciativas y proyectos identificados para el total de los ocho pilares. Además, han sido concertados 1.300 procesos de rutas étnicas en los municipios con presencia de resguardos indígenas o consejos comunitarios de afrocolombianos ART (2019c). Lo que tal vez ha sido el proceso participativo más importante de los últimos años.

Desde el punto de los resultados se debe reconocer que, a pesar de los cambios de enfoque del nuevo gobierno y los efectos que esto ha ocasionado en la opinión pública, hoy por hoy en Colombia el Acuerdo, la Reforma Rural Integral y los PDET hacen parte de la agenda de política. Los PDET son una agenda de política reconocida a nivel territorial y muy seguramente harán parte de las propuestas de los gobernantes a nivel territorial. Es por eso, se puede decir que en las zonas más afectadas por el conflicto y más rezagadas en términos de desarrollo se cuenta con una agenda legítima de desarrollo y que es deber del Estado colombiano a través de sus diversas instituciones asegurar su cumplimiento y corresponsabilidad institucional en su implementación.

Sin embargo, la apuesta por los PDET requería que el Gobierno colombiano hiciera un gran esfuerzo institucional y presupuestal para garantizar su implementación. Esto implicaban, entre otras cosas, cambiar la forma de gestionar las intervenciones en los territorios, desarrollar capacidades a nivel local para la estructuración y coordinación de proyectos y crear las condiciones para que el Acuerdo de Paz y los PDET se concibieran como elementos críticos para la transformación del país a partir de la paz y reconciliación. Lo anterior debió soportarse en un modelo de gobernanza institucional que lograra generar confianza, colaboración entre los ministerios, las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil, privilegiando la implementación y la consecución de resultados.

Por lo tanto, se puede decir que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial además de avanzar en su formulación, deben desarrollar los mecanismos y vehículos que puedan ser ejecutados. Los costos asociados a la coordinación tienden a ser muy altos, y por tanto es necesario desarrollar los canales para que los impactos en pobreza, desarrollo y equidad sean explícitos y medibles, de lo contrario los tomadores de decisión no tendrán elementos para decidirse por este tipo de intervenciones y su apuesta seguirá siendo sectorial.

Referências

ART (2019a). Agencia de Renovación del Territorio. **ABC Ruta de Construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET** http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf

ART (2019b). **Agencia de Renovación del Territorio. Presentación Programas de desarrollo con Enfoque territorial.** http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentroregiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf

ART (2019c). Agencia de Renovación del Territorio. Especiales PDET. *Fuente:* http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/ Recuperado 12/12/19 9:11 am

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019). Evaluación operativa a los PDET. **Proyecto de fortalecimiento de la capacidad institucional de la ART a nivel territorial en tres municipios del Postconflicto.**

Programa Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) 2019: **Informe sobre Desarrollo Humano 2019 Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.**

Capítulo 7

Governança e políticas para o desenvolvimento de economias rurais integradas: parques agrícolas e biodistritos na área fiorentina¹

Giovanni Belletti
Elisa Butelli

1. A insustentabilidade do sistema agroalimentar globalizado e a busca por caminhos alternativos

Com a crescente consciência em relação aos efeitos negativos do modelo dominante de organização globalizada da produção, distribuição e consumo de alimentos (BRUNORI ET AL. 2016), torna-se cada vez mais urgente a busca de caminhos transitórios para modelos alternativos, que possam garantir uma maior sustentabilidade econômica, social, ambiental e ética dos sistemas agroalimentares.

As repercussões desse modelo já são evidentes tanto a nível global (alterações climáticas, desequilíbrios norte-sul, perda de segurança e soberania alimentar, incerteza quanto à qualidade dos produtos e exclusão dos pequenos agricultores do mercado), quanto a nível local, nas áreas rurais caracterizadas por produções de qualidade², assim como nas áreas periurbanas.

¹Tradução por Alessandra Monterastelli

² N.T.: “Produzione di qualità”, “produção de qualidade”, na tradução para o português, se refere a produções agrícolas que possuem algum selo de qualidade agroalimentar italiano ou europeu, conferido por órgãos governamentais.

A nível global, a pressão para baixar os preços — aplicada pela concorrência com outras áreas de produção e pelo poder das grandes empresas produtoras e comercializadoras — leva a uma corrida pela especialização e intensificação da produção, que reduz a qualidade dos produtos, priva pequenas propriedades das condições de sobrevivência e gera efeitos ambientais e paisagísticos negativos (POLI 2013; 2017); além disso, nas áreas agrícolas mais frágeis, nas quais as condições ambientais são críticas, o resultado é o abandono da atividade agrícola (BRUNORI ET AL. 2013). Enquanto isso, nas zonas rurais periurbanas, o forte impacto das pressões especulativas dá origem a espaços abandonados, que assim permanecem, enquanto seus proprietários aguardam uma possível mudança dos instrumentos urbanísticos para que os terrenos possam ser edificados.

O repensar dos métodos de organização das redes agroalimentares tem permitido o florescimento de numerosas experiências, consequentes da procura por modelos de negócio e consumo alternativos ao modelo dominante e que evidenciam a concretização de um novo paradigma de desenvolvimento rural (PLOG 2006); modelos estes capazes de criar sistemas agroalimentares locais (daqui em diante: SAL) através de novas conexões sociais, naturais e econômicas.

Este artigo pretende analisar as condições contextuais que podem favorecer o nascimento e o desenvolvimento de novas economias agro-rurais³. Assumindo o quadro conceitual das teorias de transição (GEELS, SCHOT 2007), desenvolveram-se reflexões paralelas sobre dois casos de pesquisa-ação na área florentina, que contaram com a participação dos autores e que ilustram de forma emblemática os problemas narrados até aqui. Ao

³ Com este termo, nos referimos a um conjunto de novas formas de organização dos sistemas de produção, distribuição e consumo de produtos alimentares — e, de um modo mais geral, da organização da economia rural — que se manifestam em diferentes escalas dimensionais e territoriais, mas que se associam para comportar múltiplos componentes de valor ambiental e social dos alimentos e dos serviços rurais.

mesmo tempo, essas duas áreas se configuram como laboratórios de mudança: o Biodistretto del Montalbano⁴ e o Parco Agricolo di Riva sinistra d'Arno⁵.

2. Novos modelos de economia rural integrada e o papel das políticas

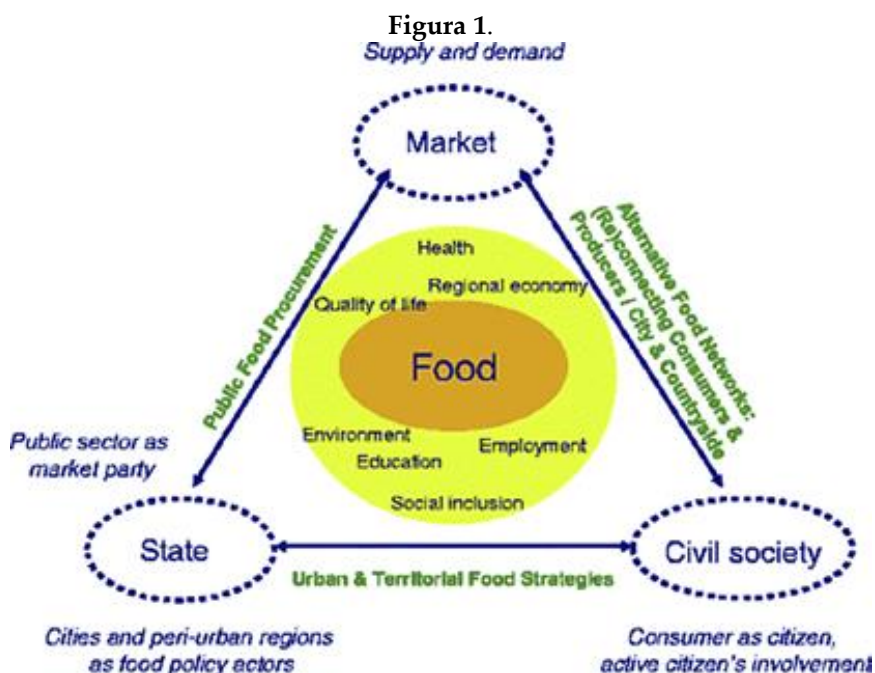
O conceito de agricultura multifuncional (CASINI 2009) baseia-se no reconhecimento da ligação entre a produção de alimentos e o fornecimento de um conjunto de bens e serviços (muitos dos quais coletivos ou públicos), como a variedade e a qualidade dos alimentos, conservação da paisagem e da biodiversidade, equilíbrio hidrogeológico, funções terapêuticas, didáticas e recreativas. A multifuncionalidade é alcançada dentro da própria fazenda ou plantação, por meio do desenvolvimento de modelos de produção diversificados, mas requer também um nível de coletivização que garanta fixação ao território (BELLETTI ET AL. 2003). Assim, a atividade agrícola multifuncional confere à empresa papéis inovadores, capazes de desenvolver uma função de controle territorial, oferecer serviços ecossistêmicos e valorizar recursos, tornando-se um reservatório de riquezas materiais e imateriais (BOCCHI 2018).

O modelo multifuncional é sustentado pelos cidadãos-consumidores, que assumem um papel ativo e, interagindo com os produtores, contribuem para a construção de novas práticas e modelos de gestão alimentar (GAS, hortas urbanas, economias solidárias, comunidades alimentícias, etc.). Surgem assim “novas geografias da alimentação” (WINTER 2003) nas quais, paralelamente aos atores tradicionais da cadeia agroalimentar, se afirma o papel da sociedade civil e dos consumidores-cidadãos que

⁴ N.T.: Em tradução livre: “Biodistrito de Montalbano” e “Parque Agrícola Margem esquerda do Arno”.

⁵ Até o presente momento, as duas experiências citadas, já estruturadas e realizadas do ponto de vista projetual, estão aguardando pela institucionalização.

estabelecem novas relações com o sistema produtivo e com as estratégias alimentares urbanas geridas pela administração pública (LAMINE ET AL. 2012, ver fig. 1). O impacto econômico dessas novas geografias ainda é limitado, mas seu valor deve ser analisado de acordo com os nichos de inovação e contribuição para a mudança do funcionamento dos sistemas agroalimentares territoriais, com repercussões também a nível global (LAMINE ET AL. 2012; BUI ET AL. 2016).



Fonte: LAMINE ET AL. 2012.

Seguindo, como mencionado, as teorias de transição (GEELS, SCHOT 2007), que foram utilizadas também para interpretar a possível contribuição das redes alimentares alternativas para a mudança do sistema agroalimentar global (WISKERKE, PLOEG 2004), é necessário adotar uma abordagem que interprete a mudança e a transição como resultados da interação entre três níveis: *landscapes* (ambiente exógeno, por exemplo: tendências

econômicas e culturais, micropolíticas), regimes sociotécnicos (conjuntos de regras, conhecimentos e tecnologias específicas para um dado setor) e inovações de nicho (vinculadas ao trabalho de atores individuais ou redes).

Neste quadro interpretativo, as iniciativas da nova economia agro-rural podem ser conceituadas como inovações de nicho, cujo desenvolvimento pode, no entanto, ser interrompido por fatores locais específicos, incluindo: falta de conhecimento, competências e recursos internos ou externos às empresas limitados (por exemplo: aspectos logísticos, indisponibilidade de estruturas de processamento), presença de marcos regulatórios locais inadequados. Portanto, são necessárias novas políticas, capazes de criar condições favoráveis ao nascimento e desenvolvimento de iniciativas empresariais e coletivas voltadas aos modelos econômicos avançados e multifuncionais, além de impulsionar a transição nessa direção.

Para observar a mudança verso as economias rurais integradas, a hipótese deste artigo é que entre o nível dos regimes sociotécnicos, sinalizado por fatores setoriais gerais, e o das inovações de nicho, referente às micro-iniciativas individuais e coletivas, deve ser adicionado um nível intermediário, aquele das *meso-landscapes*, referente a modelos de governança territorial baseados na interação entre sujeitos públicos (administrações regionais e municipais, bem como agências e sociedades públicas de gestão de serviços, como escolas e hospitais), privados (empresas e seus representantes, consumidores individuais) e sociais (expressão dos cidadãos e consumidores). É também reconhecido que o tema da governança sobre os processos de transição socioecológica dos sistemas alimentares requer maior atenção por parte dos pesquisadores (DELANEY ET AL. 2018).

As políticas públicas locais podem desempenhar um papel fundamental na estimulação, articulação e estruturação de uma governança favorável à triangulação com o sistema produtivo e à cidadania ativa, interceptando diferentes níveis de intervenção (local, regional, nacional, comunitária); esse papel resulta como

essencial para desenvolver uma política alimentar urbana integrada, que contemple a realocação da produção, distribuição e consumo de alimentos (BRUNORI, ORSINI 2010) e que se relacione de maneira eficiente também com o planejamento das transformações urbanas e rurais.

O objetivo das *meso-landscapes* é precisamente criar condições contextuais que possam estimular e apoiar iniciativas de nicho, conectando-se por sua vez com os níveis dos regimes sociotécnicos e de *landscapes*. É assim possível criar e potencializar novas economias territoriais integradas e novas formas de criação de valor, baseadas nas relações de proximidade assim como na capitalização dos recursos territoriais, entendida como a salvaguarda e valorização dos "bens comuns patrimoniais (ambientais, de povoamento, paisagísticos e sócio-culturais) que determinam as identidades locais" (MAGNAGHI 2012).

3. O Parque Agrícola periurbano Riva sinistra d'Arno⁶

O sistema alimentar da região de Florença sofre com uma desconexão entre o consumo e a agricultura local: o primeiro é dominado por canais longos e globalizados, a segunda está sujeita ao intenso enxugamento das áreas periurbanas, especialmente para a produção de frutas, vegetais e cereais. Soma-se a este cenário que, neste território, a zona rural periurbana, sujeita a fortes pressões para a transformação urbana, é cada vez mais um espaço vazio e problemático; esta condição é particularmente presente na zona da margem esquerda do rio Arno, outrora designada como "a horta de Florença".

⁶ N.T.: Durante o artigo, optou-se pela referência ao *Parco Agricolo di Riva sinistra d'Arno* como Parque Agrícola Riva sinistra d'Arno, para facilitar o entendimento e a identificação do objeto descrito ao leitor. A decisão leva em conta que "Parque Agrícola" é um conceito universal, portanto existente na língua portuguesa, enquanto "*Riva sinistra d'Arno*" faz referência precisamente ao Parque Agrícola analisado neste texto, portanto define o nome do parque e, desta forma, será mantido em italiano.

Por outro lado, o tecido social florentino expressa inúmeras micro-iniciativas de consumo alternativo, pequenas cadeias de abastecimento e demanda por serviços recreativos que, no entanto, lutam para encontrar respostas economicamente viáveis por parte das empresas presentes no território.

A necessidade de defender uma reconexão territorial, ambiental e funcional para a margem esquerda do Arno levou a criação do projeto de um parque agrícola multifuncional desenvolvido através do processo participativo “Coltivare con l’Arno. Parco agricolo perifluviale” (2014-2016)⁷. O projeto, promovido pela Cidade Metropolitana de Florença em conjunto com o município de Florença (Distrito 4), município de Scandicci e Lastra a Signa e pelo Departamento de Arquitetura da Universidade de Florença⁸, foi lançado em 2014 com o apoio da Autoridade para a participação da Região da Toscana⁹ (concedida nos termos da LR 46/2013). Este tem permitido o desenvolvimento de uma reflexão conjunta, além da estipulação de acordos entre instituições, agricultores, cidadãos, associações, escolas e categorias econômicas e sociais, com o objetivo de valorizar a agricultura em territórios intermediários e a multifuncionalidade das áreas agrícolas de planície e serra localizadas na região do Parque¹⁰. O projeto se baseia no reconhecimento do papel ativo de

⁷ N.T.: “Cultivar com o Arno. Parque agrícola perifluvial”, em tradução livre para o português.

⁸ O projeto foi coordenado pela professora Daniela Poli e envolveu especificamente o Laboratório de projeção ecológica dos assentamentos (LaPEI) e a Unidade de Pesquisa interdepartamental “Projeto Bioregião Urbana” (“Progetto Bioregione Urbana”).

⁹ N.T.: *L’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*, “Autoridade regional para a garantia e a promoção da participação”, em tradução livre, é uma secretária do governo regional da Toscana, responsável por “promover a participação de cidadãos nos processos de construção de políticas regionais e locais”. Consiglio Regione Toscana, 2020.

¹⁰ A área do Parque inclui o Distrito 4 do Município de Florença e parte dos territórios, municípios de Scandicci e Lastra a Signa, uma superfície complexa de cerca de 5.000 hectares.

agricultores e habitantes no abastecimento da cidade, diante de um cenário de transformação em que os diferentes patrimônios territoriais (culturais, paisagísticos, espaços de encontro, etc.) são sistematizados de acordo com o ambiente e atividades de proteção social, para que, enfim, o território represente plenamente o conceito de “bem comum” (MAGNAGHI 2012).

No projeto do Parque Agrícola não há mais periferia, mas vilas costeiras voltadas para o rio Arno, agora novamente aproveitado por uma campanha produtiva não só de alimentos — produções sustentáveis, comercializadas em cadeias de abastecimento curtas e sustentadas pelo *public procurement*¹¹, por meio das sessenta cantinas da região — mas também de paisagem e dos serviços ecossistêmicos.

O Parque Agrícola é sustentado por uma leve governança implementada através de “pactos sociais”, acordos voluntários estipulados entre órgãos públicos (administrações municipais, autoridades hidrográficas e consórcios¹², escolas, hospitais, instituições penais, etc.), entidades privadas e agregações do setor social privado (associações, grupos, etc.). Estes pactos foram definidos de acordo com um processo que deu origem a doze “contratos”, dirigidos a projetos específicos de diferentes atores e que podem ser sustentados pelas medidas da política de desenvolvimento rural da PAC, por acordos entre administrações públicas, agricultores e incentivos locais (POLI 2018).

Os conteúdos e as parcerias de “Cultivando com o Arno” constituíram posteriormente o *framework* para o desenvolvimento de um Projeto Territorial Integrado (PIT)¹³ de mesmo nome. O PIT

¹¹ N.T.: *Public procurement* refere-se a compra por parte do governo, empresas públicas ou instituições governamentais de serviços e trabalho.

¹² N.T.: Autoridades hidrográficas, “Autorità di bacino”, referente a *Bacino idrografico*, área na qual as águas pluviais se acumulam para posterior escoamento em direção a um rio ou lago. O consórcio refere-se ao “Consorzio di bonifica”, ente do direito público italiano responsável por “planejar e coordenar intervenções e obras públicas voltadas à recuperação de determinadas áreas, além de supervisionar a atividade de seus usuários” (*Consorzio di Bonifica della Piana di Venafro*).

¹³ N.T.: *Progetto integrato territoriale*.

é a ferramenta identificada pela Região da Toscana no Plano de Desenvolvimento Rural Regional 2014-2020, através do qual uma agregação de entidades públicas e privadas pretende abordar, por meio da elaboração de um desenho unitário e utilizando medidas do PRSR coordenadas entre elas, críticas ambientais específicas de um território. Esta ferramenta, que parte do cenário do Parque Agrícola ao implantar o planejamento de vinte fazendas locais e das três Administrações municipais (também vinculadas à recuperação de terras subutilizadas ou abandonadas), representa uma tentativa de inovação para iniciar uma integração entre o planejamento do território e a atividade agrícola.

Através das iniciativas de revitalização territorial que visam envolver os entes ligados ao sistema alimentar (atravessando suas principais atividades de produção, transformação, distribuição e consumo) e ao aproveitamento do território, a experiência do Parque Agrícola tem contribuído por um lado ao apoio e ao incremento das redes SAL, por outro ao reforço do papel ativo da cidadania.

Neste contexto, uma grande oportunidade é representada pela componente social que, com diversos papéis, poderá concretizar o projeto empreendido pelo processo participativo, que terminou em junho de 2016. O robusto tecido associativo local (são cerca de 300 Associações que lidam com o território de acordo com os seus compromissos legais) pode representar um reforço na área, para assim apoiar o desenvolvimento das várias atividades já iniciadas e aumentar as sinergias de rede ao longo do tempo.

A experiência da Riva sinistra d'Arno, baseada no instrumento inovador de governo territorial relativo ao Parque Agrícola (inovador no carácter multifuncional e no modelo de gestão) e direcionado para a sincronia com a programação das políticas de desenvolvimento rural, representa uma experimentação para a transição que mira um modelo alimentar e rural mais sustentável. O Parque agrícola, portanto - apesar da dificuldade burocrático-administrativa em sua institucionalização representar um elemento crítico e um fator de fragilização para o planejamento futuro da área e para o desenho integrado desenvolvido no PIT —

pode ser interpretado como um *meso-landscape*, estruturada a partir de uma governança inovadora, integrada e pactual, estendida à multiplicidade de sujeitos públicos e privados e articulada segundo relações horizontais entre mercado, cidadãos-consumidores e políticas públicas.

A implementação do Parque Agrícola constitui, portanto, um elemento ativador de novas economias locais ligadas ao desenvolvimento de cadeias agroalimentares curtas, incentivadas pelo *public procurement*, e da multiplicação de atividades relacionadas a multifuncionalidade empresarial e territorial, baseadas em serviços ligados a didática, ao turismo e a manutenção do território.

4. O Biodistrito de Montalbano¹⁴ [9]

A área de Montalbano, localizada em uma posição territorial estratégica devido à sua proximidade com o Arno e várias áreas urbanas, incluindo Florença, apresenta diversos elementos de valor paisagístico e ambiental que, no entanto, requerem proteção e valorização. Sede de uma agricultura caracterizada por valiosas plantações de árvores — não raramente localizadas em terraços ou aterros — bem como numerosas áreas de bosque, a região apresenta, no entanto, uma forte tendência à especialização e à monocultura vitícola e de oliva, o que reduziu drasticamente a policultura e diversificação do solo¹⁵. Essas características, acompanhadas pelo fenômeno de abandono (de terras, do patrimônio territorial, de pequenas produções) e pela modernização da agricultura, com seus consequentes problemas de poluição, gerou problemáticas ambientais e o esgotamento do SAL.

¹⁴ N.T.: Seguindo a mesma lógica da nota 3, optou-se pela referência ao Biodistretto di Montalbano como Biodistrito de Montalbano.

¹⁵ O uso do solo na área de Montalbano, cerca de 34.000 hectares, é representando principalmente por monoculturas especializadas de oliva (18%), vinhedos (10%) e bosques (27%). Dados da UCS 2013 Regione Toscana.

Neste contexto, o Biodistrito, território referente a dez municípios da região, configura-se como um projeto territorial integrado de tipo *bottom-up*¹⁶, que visa não só difundir o método de cultivo orgânico na área, mas também e especialmente uma mudança real do modelo de organização da distribuição e consumo, além da melhoria das práticas públicas relacionadas a alimentação e ao território. O projeto, que pretende se consolidar como uma ferramenta institucional, foi lançado graças à vivacidade do tecido social local que, após três anos de encontros e debates também apoiados pela Universidade de Florença, levou em 2015 à constituição de uma Associação de mesmo nome, que reúne numerosos sujeitos locais: GAS, associações culturais e esportivas, agricultores, *Pro Loco*, Universidade de Florença e outras formas de cidadania ativa. Tais sujeitos realizam diversas atividades, de forma específica: promoção de produtos locais e da cadeia curta, formação de agricultores e jornadas abertas de informação, controle sobre o uso de substâncias sintéticas para a produção, promoção do conhecimento territorial, redescoberta do patrimônio edificado abandonado. A heterogeneidade dos membros associados, se por um lado pode vir a ser uma problemática, representa a base da riqueza de conteúdos que envolvem a Associação em várias frentes, seja com atividades que visam construir e apoiar as experiências de redes alimentícias alternativas, seja trazendo à tona patrimônios locais, tangíveis e intangíveis, colocando-os como base para o acompanhamento do processo de construção do Biodistrito.

As inúmeras reuniões e o clima de entusiasmo levaram, ao longo do tempo, ao ampliamiento do número de *stakeholders*¹⁷ envolvidos, tanto públicos quanto privados, criando assim as condições para a elaboração de um Protocolo de intenção, assinado em 2016 entre as dez administrações municipais e a Universidade.

¹⁶ N.T.: De baixo pra cima.

¹⁷ N. T.: Partes interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança corporativa executadas por determinada empresa, instituição, projeto.

O documento, que visa definir um pacto territorial integrado para o Biodistrito, pretende valorizar o patrimônio agroterritorial e aumentar a coesão social através do envolvimento de cidadãos na gestão participativa do território (POLI 2018a).

A colaboração entre Universidades, Municípios e a Associações, deu origem em janeiro de 2017 à conferência “Montalbano em transição”¹⁸, que teve como objetivo realizar um processo de concordância entre os diversos interessados para a construção do Biodistrito de Montalbano, identificando oportunidades e caminhos possíveis, a fim de desenvolver por um lado uma nova ruralidade agroecológica (GLIESSMAN 2007) e multifuncional que extrapole o paradigma da modernização agroindustrial, e por outro uma governança territorial que crie relações entre o sistema produtivo, a cidadania ativa e as políticas públicas.

Embora ainda em estágio embrionário, existem muitas dinâmicas e redes sociais que requerem uma gestão do processo de transição — compartilhada e pactuada — voltada para a autogovernança, fortalecimento da identidade local e valorização de recursos. A experiência ainda não desenvolveu plenamente o seu potencial devido a fenômenos de dispersão e conflito, ligados principalmente à coexistência de diferentes visões e necessidades dentro da Associação e à falta de uma coordenação efetiva que possa catalisar a confiança dos diversos sujeitos, fazer emergir a demanda “de baixo para cima” e dialogar de maneira eficaz também com as dez Administrações. No entanto, a energia da comunidade local, que procura colocar em prática políticas territoriais que visem a melhoria da qualidade do meio ambiente e de vida (ambiente saudável e alimentação orgânica), representa uma grande oportunidade para o território. O forte impulso *bottom-up*, aliás, evidencia um importante avanço cultural baseado na consciência territorial (BECATTINI 2015) de uma parte significativa dos habitantes e agricultores de Montalbano, referente

¹⁸ N.T.: “*Montalbano in transizione*”.

também à ideia de território como bem comum, além da redescoberta de recursos e da identidade local.

Através de uma governança alimentar integrada e territorial, ligada a novos objetivos sociais, políticos e ambientais, o Biodistrito pode representar para este território o instrumento capaz de criar condições favoráveis para o desenvolvimento e gestão das várias inovações de nicho e transformar a multiplicidade dos sujeitos envolvidos em uma verdadeira e própria comunidade de projeto, colocando em prática a transição territorial direcionada a um modelo sustentável.

Analogamente ao Parque Riva sinistra d'Arno, o Biodistrito ativa uma série de inovações de nicho ligadas à reterritorialização das redes alimentares, articuladas sobre produções orgânicas e às iniciativas de nova economia rural, ligadas ao agroturismo e a um conjunto de serviços que miram o aproveitamento do território e que são destinados à própria população local; representa, portanto, um projeto de transição para um modelo sociotécnico e de mercado alternativo, capaz de trazer inovação a nível institucional, social e empresarial (BELLETTI 2018).

5. Considerações e conclusões

O desafio da utilização sustentável do território rural só é factível se baseado na capacidade de criar valor econômico, tanto a nível empresarial quanto local, de acordo com métodos inovadores baseados na valorização das especificidades dos recursos próprios de cada território específico. São processos complexos, devido à sua natureza multiempresarial (não apenas empresas individuais e não apenas agricultores) e à presença de inúmeros entraves determinados pelas desconexões geradas pelo modelo globalizado. É necessária, portanto, uma redefinição dos mecanismos de governança que, envolvendo o sistema produtivo, as instituições e toda a sociedade, sejam capazes de sustentar o desenvolvimento de novas economias de bem comum, também por meio de uma reorganização das políticas públicas.

As experiências do Biodistrito e do Parque Agrícola, diferenciadas por características morfológicas e tipológicas, representam modelos embrionários de gestão inovadora e multicolaborativa, voltados para a valorização da multifuncionalidade agrícola. Estes se colocam como instrumentos intermediários de governança em escala biorregional, capazes de ativar e sustentar projetos e experiências de nicho voltadas para o desenvolvimento local integrado e para a criação de circuitos de retorno aos sistemas socioeconômicos locais. Em ambos os casos, a presença das instituições locais e da pesquisa é significativa, mas só pode funcionar como moldura e coordenação da ação dos consumidores-cidadãos e dos agricultores. Estes últimos, em particular, encontram dificuldades na transição para novos modelos e lógicas operacionais (pela falta de cultura empresarial voltada para a inovação, falta de mudança geracional, desconfiança em novos sistemas agrícolas) capazes de conduzir a novas economias rurais integradas e, portanto, precisam de incentivos e ferramentas que possam dar início à mudança.

Apesar dos fatores limitantes, os processos de cooperação multicolaborativos existentes nos dois territórios representam experiências inovadoras de *meso-landscapes*, modelos de integrados de governança territorial desenvolvidos a partir das atividades ligadas a agricultura e catalizações de mobilização social. Esses modelos podem oferecer subsídios para o lançamento de políticas alimentares sustentáveis que dialoguem com as diversas disciplinas relacionadas ao tema da alimentação e construam sistemas rurais locais baseados na qualidade, serviços vinculados à multifuncionalidade agrícola e novos circuitos alimentares baseados no consumo coletivo (*green public procurement*) e cadeias curtas inovadoras (BELLETTI, MARESCOTTI 2012).

Os tipos de governança relativos as experiências analisadas também desempenham o papel de impulsionamento de mudanças mais amplas, vinculadas à inovação da produção e do consumo a partir da valorização de elementos patrimoniais e do fortalecimento da relação recurso-identidade local, seguindo uma

lógica de patrimonialização pró-ativa do território (POLI 2015). A reterritorialização das redes alimentares e a multifuncionalidade passam, neste caso, a promover todos os outros elementos (aproveitamento, novas economias de proximidade, serviços) capazes de redesenhar a face do território e desencadear o desenvolvimento de economias “responsáveis”.

Os papéis do Biodistrito de Montalbano e do Parque Agrícola Riva sinistra d’Arno, fundamentais para estimular e conectar inovações de nicho das empresas e da sociedade civil, podem também desempenhar um papel fundamental na transformação dos regimes sociotécnicos dominantes e, portanto, no início de uma fase de transição para modelos de desenvolvimento que fortaleçam a resiliência dos territórios e levem à superação da insustentabilidade dos sistemas agroalimentares globalizados.

Referências

BECATTINI G. (2015), **La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale**, Donzelli, Roma.

BELLETTI G. (2018), **“Il biodistretto come strumento di sviluppo territoriale”**, in POLI D. (a cura di), *Territori rurali in transizione. Strategie e opportunità per il Biodistretto del Montalbano*, SdT Edizioni, Firenze, pp. 83-98.

BELLETTI G., BRUNORI G., MARESCOTTI A., ROSSI A. (2003), **“Multifunctionality and rural development: a multilevel approach”**, in VAN HUYLENBROEK G., DURAND G. (a cura di), *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Ashgate, Aldershot, pp. 55-80.

BELLETTI G., MARESCOTTI A. (2012), **“L’innovazione economica della filiera corta”**, in GIARÉ F., GIUCA S. (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, INEA, Roma.

BOCCHI S. (2018), **“Agroecologia e transdisciplinarietà ecologica”**, in POLI D. (a cura di), *Territori rurali in transizione. Strategie e opportunità per il Biodistretto del Montalbano*, SdT Edizioni, Firenze, pp. 53-59.

BRUNORI G., ORSINI S. (2010), **“Food for the cities: urban policies and the role of farmers”**, in GALLI M., LARDON S., MARRACCINI E., BONARI E. (a cura di), *Agricultural management in peri-urban areas*, Felici Editore, Pisa, pp. 45-52.

BRUNORI G., GALLI F., BARJOLLE D., BROEKHUIZEN (VAN) R., COLOMBO L., GIAMPIETRO M., KIRWAN J., LANG T., MATHIJS E., MAYE D., ROEST (DE) K., ROUGOOR C., SCHWARZ J., SCHMITT E., SMITH J., STOJANOVIC Z., TISENKOPFS T., TOUZARD J.M. (2016), **“Are local food chains more sustainable than global food chains? Considerations for assessment”**, *Sustainability*, vol. 8, n. 5, pp. 449-475, <<https://www.mdpi.com/2071-1050/8/5/449>>.

BUI S., CARDONA A., LAMINE C., CERF M. (2016), **“Sustainability transitions: insights on processes of niche-regime interaction and regime reconfiguration in agri-food systems”**, *Journal of Rural Studies*, n. 48, pp. 92-103.

CASINI L. (2009 - a cura di), **Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura**, Firenze University Press, Firenze.

DELANEY A., EVANS T., MCGREEVY J., BLEKKING J., SCHLACHTER T., KORHONEN-KURKI K., TAMÁS P.A., CRANE T.A., EAKIN H., FÖRCH W., JONES L., NELSON D.R., OBERLACK C., PURDON M., RIST S. (2018), **“Governança of food systems across scales in times of social-ecological change: a review of indicators”**, *Food Security*, vol. 10, n. 2, pp. 1-24.

GEELS F.W., SCHOT J. (2007), **“Typology of sociotechnical transition pathways”**, *Research Policy*, vol. 36, n. 3, pp. 399-417.

GLIESSMAN S. (2007), **Agroecology: the ecology of sustainable food systems**, Second Edition, CRC Press, Boca Raton.

LAMINE C., RENTING H., ROSSI A., WISKERKE J. H., BRUNORI G. (2012), **"Agri-food systems and territorial development: innovations, new dynamics and changing governance mechanisms"**, in DARNHOFFER I., GIBBON D., DEDIEU B. (a cura di), *Farming systems research into the 21st century: the new dynamic*, Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 229-256.

MAGNAGHI A. (2012 - a cura di), **Il territorio bene comune**, Firenze University Press, Firenze.

MURDOCH J., MARSDEN T. K., BANKS J. (2000), **"Quality, nature and embeddedness: some theoretical considerations in the context of the food sector"**, *Economic Geography*, n. 76, pp. 107-125.

PLOEG (VAN DER) J.D. (2006), **Oltre la modernizzazione**. Processi di sviluppo rurale in Europa, Rubbettino, Soveria Mannelli.

POLI D. (2013 - a cura di), **Agricoltura paesaggistica. Visioni, metodi, esperienze**, Firenze University Press, Firenze.

POLI D. (2015), **"Scenari di spazio pubblico agro-urbano alla scala territoriale"**, in GISOTTI M.R. (a cura di), *Progettare parchi agricoli nei territori intermedi. Cinque scenari per la piana fiorentina*, Firenze University Press, Firenze, pp. 185-187.

POLI D. (2017), **"Food revolution and agro-urban public space in the European bioregional city"**, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, n. 41, pp. 965-987.

POLI D. (2018), **Le comunità progettuali della bioregione urbana. Un parco agricolo in riva sinistra d'Arno**, Quodlibet, Macerata.

POLI D. (2018a), **"Prefazione. La 'ruralità attiva' del Montalbano: una comunità di progetto impegnata nell'elevare la qualità del proprio contesto di vita"**, in ID. (a cura di), *Territori rurali in transizione. Strategie e opportunità per il Biodistretto del Montalbano*, SdT Edizioni, Firenze, pp. 9-14.

POLI D., SARAGOSA C. (2014), **"Bioregione urbana: autosostenibilità, comunità locale, economie solidali"** in RUSSO M. (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli, Roma.

RENTING H., WISKERKE J.S.C. (2010), **"New emerging roles for public institutions and civil society in the promotion of sustainable local agro-food systems"**, Atti del IX Simposio europeo IFSA "Transitions towards sustainable agriculture: from farmers to agro-food systems", Vienna, 4-7 Luglio 2010", pp. 1902-1912, <<http://edepot.wur.nl/146104>>.

WINTER M. (2003), **"Geographies of food: agro-food geographies making reconnections"**, Progress in Human Geography, vol. 27, n. 4, pp. 505-513.

WISKERKE J.S.C., PLOEG (VAN DER) J.D. (2004), **Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture**, Royal Van Gorcum, Assen.

Capítulo 8

O rural metropolitano no planejamento territorial: o caso do Sistema Produtor Alto Tietê

Luciana R. F. Costa Travassos
Bruno César Nascimento Portes
Maria Lucia Ramos Bellenzani
Bruna de Souza Fernandes
Gabriel Machado Araujo
Leonardo da Silva Barbosa

1. Introdução

O presente artigo é fruto do esforço do grupo de estudos Ruralidades Metropolitanas¹, que tem como objeto de pesquisa as ruralidades associadas às formações urbano-industriais metropolitanas paulistas, a começar pela Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Tomando como ponto de partida as similaridades e diferenças da ruralidade resultante dos diversos processos de produção do espaço da cidade-região (TRAVASSOS et al., 2020) na Macrometrópole Paulista, este artigo visa discutir como o rural é visto nos planos municipais e regionais que abarcam os municípios pertencentes ao Sistema Produtor Alto Tietê (SPAT).

Apesar das relevantes diferenças observadas, os instrumentos de planejamento e gestão do território, a elaboração de planos de

¹ Linha do Grupo de pesquisa CNPq “Território e natureza: planejamento e gestão” da Universidade Federal do ABC

desenvolvimento, políticas públicas e instrumentos de regulação não têm sido capazes de compreender os condicionantes existentes e, mais do que isso, há uma invisibilidade dessas áreas na construção desses instrumentos. A existência deste vazio institucional implica na perda de importância das áreas rurais para o planejamento, uma vez que se encontram a reboque das políticas urbanas, sendo, muitas vezes, consideradas – quando não há proteção de cunho ambiental – como estoques de terras para a urbanização (TRAVASSOS; FERREIRA, 2016).

2. Revisão Bibliográfica de Planejamento e Áreas Rurais em Metrópoles e Cidades Região

Para o debate de planejamento territorial das áreas rurais no contexto das grandes formações urbano-industriais, foi realizado um breve levantamento bibliográfico utilizando os descritores "cidade-região" ou "metrópole", "planejamento espacial" (na busca em inglês, territorial em português e espanhol) e "rural", nas bases Scopus, Redalyc e Periódicos Capes. Os resultados mostram, em primeiro lugar, que essa discussão não é extensa², especialmente quando recortada para trabalhos que vinculam seus achados à permanência do rural no contexto de regiões altamente urbanizadas. Além disso, é possível dizer que embora haja pesquisas sobre a inserção do rural no planejamento territorial das cidades-região no Brasil, Índia e Colômbia, parte significativa dos artigos que tratam deste tema têm como objeto empírico regiões em países da União Europeia e Grã-Bretanha.

² A título de exemplo, uma vez que o presente artigo não pretende realizar um levantamento sistemático de bibliografia, é interessante observar que a busca pelos descritores "spatial planning" e "rural", no Scopus, resulta em 648 trabalhos, mas ao se restringir para "city-region", a busca encontra apenas nove publicações e para "metropolitan", 41 artigos — muitos dos quais não tratam diretamente o rural nas metrópoles ou cidades-região, mas utilizam os termos para se diferenciar, ou para excluir tais territórios.

A despeito dos diferentes contextos, algumas características da relação entre áreas rurais e o planejamento nessas regiões são semelhantes. Nesse sentido, duas questões vinculadas entre si podem ser ressaltadas: a ausência, marginalização ou baixa presença das áreas rurais nas estratégias de regionalização e a primazia das cidades e aglomerações em planos e instrumentos territoriais. Assim, os autores apontam que, quando o rural é considerado, é somente em sua relação com as cidades, mesmo quando as estratégias de regionalização não se estabelecem a priori a partir das relações funcionais urbano-industriais (HARRISON e HELEY, 2014).

Em análises sobre o planejamento territorial na Inglaterra, País de Gales e Irlanda, Harrison e Heley (2014) e Scott (2005), observam não somente uma instabilidade na concepção das formas de regionalização, mas também no diagnóstico e proposições para as áreas rurais, com planos e programas erráticos, que descontinuam experiências interessantes e redundam em limites para o desenvolvimento nas metrópoles e para além das mesmas. Essa limitação é particularmente importante nos instrumentos de planejamento associados às cidades-região, contudo, esses mesmos autores consideram que tais instrumentos podem apresentar oportunidades para o desenvolvimento regional, caso as áreas rurais sejam integradas em uma lógica de regionalização funcional com ou sem uma cidade ou mais cidades dominantes.

Observando os desafios do planejamento metropolitano, Fedeli, Feiertag e Harrison (2020) ecoam duas questões também presentes nos autores acima: a tensão entre as abordagens regionais e aquelas seletivas do ponto de vista espacial, que consideram as cidades e regiões ganhadoras com maior ênfase, e a ausência de institucionalidade, ou de uma institucionalidade significativa para pensar o espaço de forma mais abrangente — uma vez que parte das políticas metropolitanas têm, de forma crescente, se restringido a políticas setoriais.

Dada sua baixa importância política, o planejamento das áreas rurais metropolitanas apresenta uma série de limitações, das quais se destaca uma visão estreita sobre sua diversidade e

heterogeneidade. Dela resulta que as diretrizes propostas para estes espaços possuem caráter generalista, além da falta de instrumentos que conduzam à diversificação dessas propostas, com soluções do tipo "*one size fits all*" e/ou aderência completa entre as políticas para o rural e o ambiental. Focadas naquilo que não pode ser feito, tais limitações levam a um certo *laissez-faire* no desenvolvimento dessas regiões (SCOTT, 2005).

Também é presente na literatura a baixa aderência entre o planejamento territorial nas áreas rurais das metrópoles e os processos contemporâneos de produção do espaço, bem como as deficiências institucionais para planejamento e governança das áreas rurais metropolitanas. Desse descompasso, tem-se a sobreposição de competências e baixa articulação entre os entes federativos nas áreas rurais. Em Lisboa, embora os entes federativos sejam regidos pelas diretrizes do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), a desarticulação entre este, os planos regionais e os Planos Diretores Municipais, levam a desencontros temporais, de compreensão do rural e restrita conformidade entre as mudanças de uso da terra e o planejamento (ABRANTES et al. 2015). Em Barcelona, as competências concorrentes são ainda mais complexas, com diversos níveis e escalas de planejamento territorial e, no contexto da região metropolitana, com estratégias diversas (ou mesmo nenhuma) dos municípios para conter a dispersão urbana sobre as áreas rurais (PAUL & TONTS, 2005).

Também foi possível delinear algumas tendências gerais do tratamento dos espaços rurais em regiões metropolitanas de países periféricos, assim como algumas questões e desafios particulares da realidade brasileira, tomando como objeto analítico a RMSP. De forma similar aos pontos tratados acima, Krishnankutty (2018) destaca dois fatores que dificultam o planejamento das áreas rurais em regiões metropolitanas nesse contexto: a estrutura de planejamento fragmentada e o viés urbano do planejamento. O primeiro diz respeito aos diversos projetos de infraestrutura iniciados por múltiplos atores estaduais, federais e paraestatais em

desacordo com o zoneamento e as diretrizes propostas pelos planos locais e regionais das regiões metropolitanas. Decorrentes de políticas não territorializadas de diversas naturezas, estas iniciativas correm paralelamente aos planos territoriais, sendo posteriormente incorporadas a eles, resultando em um descompasso entre planejamento técnico e ação pública e na consequente fragmentação da paisagem rural.

Quanto ao viés urbano do planejamento, o autor aponta que o rural ou não é imaginado pelos planejadores urbanos — por uma questão de origem e trajetória profissional — ou é pensado como um resíduo, principalmente como recurso potencial para o fornecimento de terras para infraestrutura e como local para expansão urbana. Na lógica teórico-conceitual típica do planejamento urbano moderno, a população rural e seus modos de vida são invisíveis numa representação do rural como um recurso, destinado a um "melhor uso" ou "para gerar melhor valor econômico". Assim, o rural é visto como uma tábula rasa destinada ao desenvolvimento associado à ideia de urbanização (KRISHNANKUTTY, 2018).

No caso brasileiro, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) consolida o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, obrigatório para aqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Também exige que os planos diretores considerem todo o município, área urbana e rural (art. 40, parágrafo 2º), buscando integração e complementaridade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do território e o cumprimento da função socioambiental das propriedades (NAKANO, 2004). No entanto, raramente os planos diretores municipais conseguem associar os espaços urbanos e rurais em suas estratégias de desenvolvimento e regulação dos usos do solo (BITOUN *et al*, 2015).

Além das tendências gerais descritas acima, algumas particularidades do pacto federativo brasileiro e da forma de

atuação dos poderes locais tornam mais complexa a tarefa de planejar os espaços rurais na escala do município, dentre elas:

a) O critério administrativo da delimitação dos limites da área urbana e do espaço rural pelo perímetro urbano, feita por lei municipal é condicionada por interesses e perspectivas políticas e por relações clientelistas com o mercado imobiliário (SANTORO, *et al*, 2004)

b) A fragmentação político-institucional representada pela duplicidade de programas, projetos, ações e orçamentos para o rural e para o urbano decorrente da falta de integração territorial entre os planos e ações de diferentes escalas. Essa fragmentação se expressa também na duplicidade tributária e na sobreposição de legislações e competências que definem o parcelamento do solo dentro do município, na qual o parcelamento do solo rural e a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) cabe, em princípio, à União e o parcelamento do solo urbano e arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ao município (SAULE, 2004).

c) A existência de uma mudança expressiva nos discursos acerca do rural nas políticas de desenvolvimento territorial, porém sem que esses discursos sejam concretizados em mudanças institucionais capazes de transformar abordagens setoriais em territoriais (FAVARETO, 2010).

Assim, da breve revisão aqui apresentada, destacam-se (1) a permanência do não reconhecimento do rural metropolitano, tanto do ponto de vista dos diagnósticos quanto aos prognósticos para seu desenvolvimento, frequentemente tratado de forma homogênea, marginal e setorial — seja pela agricultura, seja pela proteção ambiental; (2) a permanência da primazia do urbano sobre o rural no planejamento das cidades-região ou metrópoles; e (3) as competências concorrentes ou fragmentadas e a falta de integração entre setores e níveis de governo, que levam a diferentes compreensões e a descontinuidade dos processos de planejamento regional que considere as áreas rurais como chave para o desenvolvimento metropolitano.

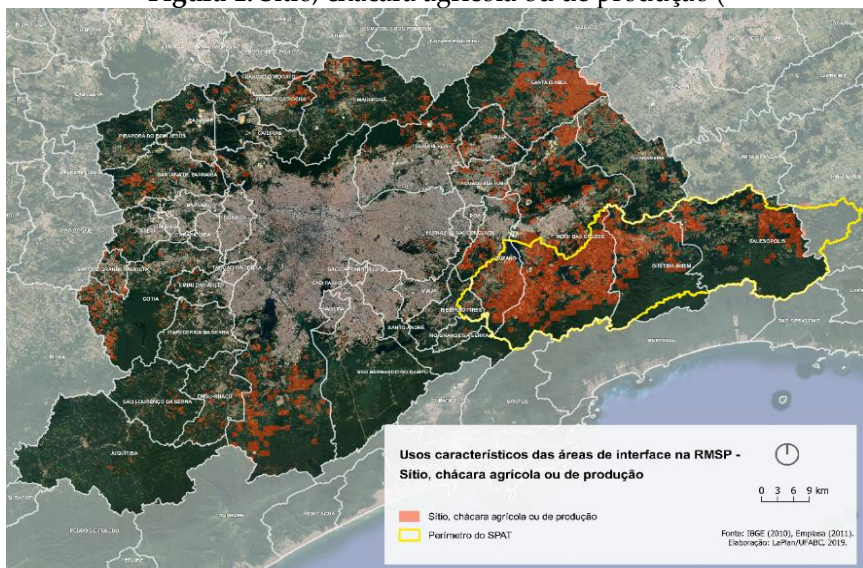
3. O Rural no SPAT e a RMSP

A localização, organização e a multifuncionalidade das áreas rurais na RMSP, decorrem de múltiplas transformações em função do processo de produção do espaço urbano-industrial e da função ecológica da capital (TRAVASSOS *et al*, 2019). Como pode ser observado nos mapas a seguir (figuras 1 e 2), o cinturão de chácaras e sítios agrícolas situado nas adjacências do centro urbano da metrópole se caracteriza pela multifuncionalidade, com atividades como produção de alimentos, local de moradia, prestação de serviços e indústrias diversas.

Na figura 1, pode-se observar que a porção leste da RMSP, onde se localiza o SPAT, se destaca a ocupação das terras para as atividades agrícolas, principalmente a hortifruticultura, que ocupa cerca de 30% do território. O levantamento mais recente do LUPA (2016/2017) ratifica esses dados, apontando que esses municípios figuram como aqueles que possuem maior área plantada em hectares, destacando-se em comparação aos demais municípios da RMSP e mesmo em relação ao Estado de São Paulo (figura 3).

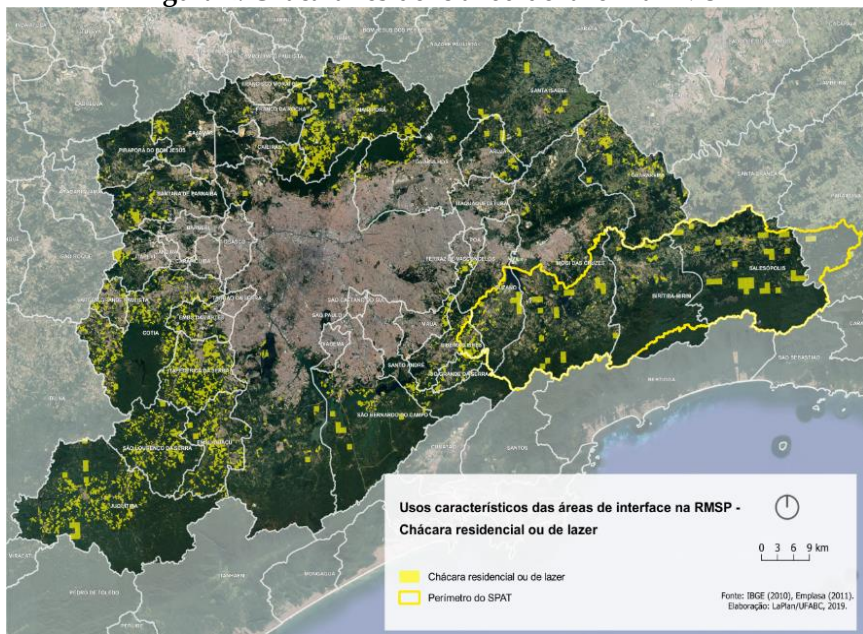
Por outro lado, a oeste da metrópole, observa-se uma maior ocupação do espaço por usos associados à recreação, lazer e segundas residências (figura 2) e, conseqüentemente, uma maior rede de prestação de serviços, estratificação do trabalho e loteamentos. Chácaras, clubes e atividades relacionadas ao turismo rural localizam-se mais densamente na porção Norte e sudoeste, possibilitados pela proximidade com os principais sistemas viários da região e das demais manchas urbanas da Macrometrópole Paulista (figura 2). Vale destacar também, que nessas regiões houve queda no total de área plantada (em hectares) entre os anos de 1995 e 2017 (figura 4), o que sugere uma hipótese de transformação do perfil da ruralidade na região.

Figura 1. Sítio, chácara agrícola ou de produção (



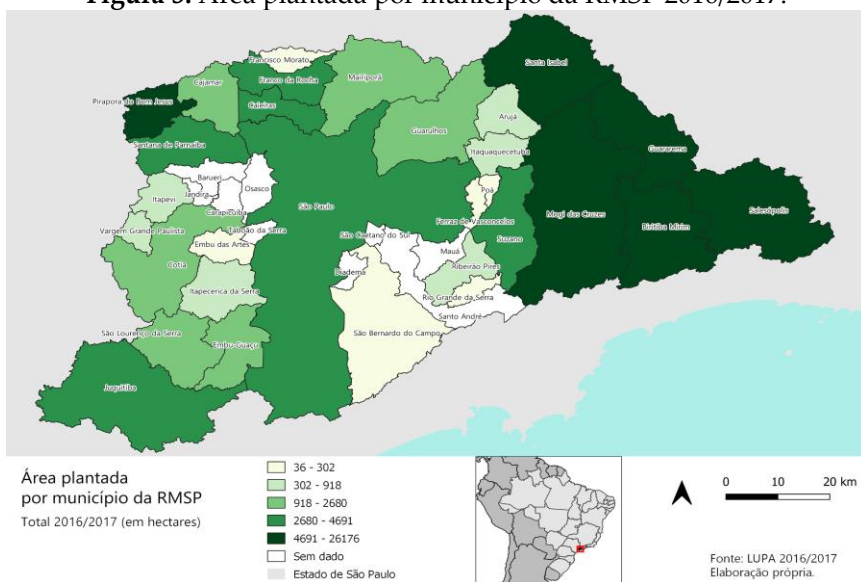
Fonte: TRAVASSOS, *et al*, 2020, p. 440.

Figura 2. Chácara residencial ou de lazer na RMSP



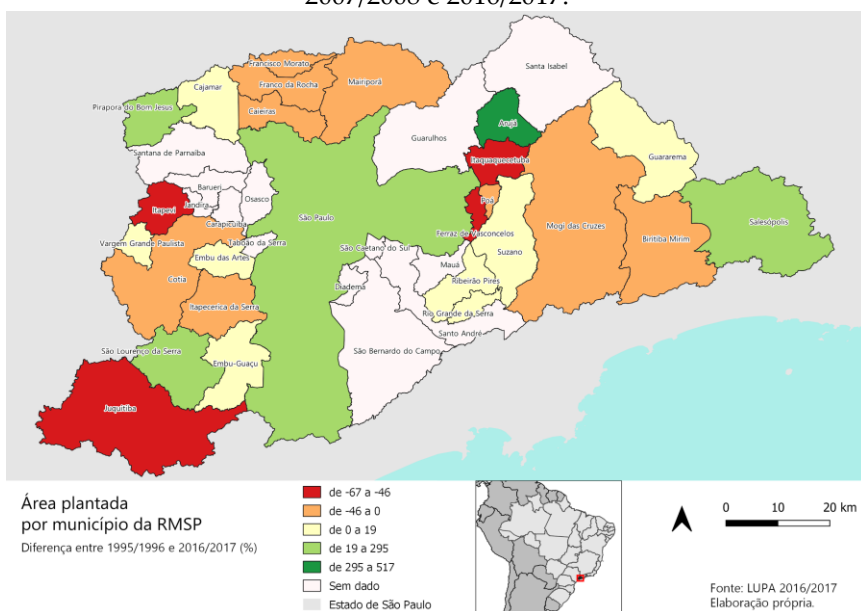
Fonte: TRAVASSOS, *et al*, 2020, p. 439.

Figura 3. Área plantada por município da RMSP 2016/2017.



Fonte: elaboração própria.

Figura 4. Área plantada por município da RMSP. Diferença entre 2007/2008 e 2016/2017.



Fonte: elaboração própria.

Ao Sul da RMSP, a produção agrícola apresenta baixos valores absolutos de área plantada em seus municípios (sobretudo na Região Grande ABC) e em alguns casos, não há dados disponíveis nos períodos observados, dificultando uma comparação entre os últimos levantamentos do LUPA. Nesse sentido, é necessário apontar a importância da transparência e disponibilidade de dados — inclusive para além da produção agrícola — para uma análise mais apurada das dinâmicas territoriais do rural metropolitano. Juquitiba, por exemplo, demonstra um caso preocupante pois a explosão dos dados disponibilizados no LUPA 2016/2017, em comparação com o levantamento anterior (2007/2008), contrasta com uma profunda queda observada entre 1995 e 2008, dificultando a compreensão das dinâmicas do setor para elaboração de instrumentos do planejamento territorial e governança.

Apesar da forte presença de atividades rurais na RMSP, é importante ressaltar que parte desta região possui características de interface urbano rural (TRAVASSOS *et al*, 2020), ou seja, uma paisagem híbrida, na qual dinâmicas urbanas e rurais coexistem e configuram um território de transição entre estas duas categorias espaciais (WOODS, 2009). Entretanto, a divisão administrativa urbano-rural brasileira não possui um arcabouço teórico e legal que subsidie a elaboração de censos, políticas públicas, planos de desenvolvimento e instrumentos de regulação para recortes intermediários entre o rural e o urbano, prevalecendo, no caso da RMSP, uma leitura sob o viés urbano no planejamento (TRAVASSOS & PORTES, 2018).

3.1. O Sistema Produtor Alto Tietê

O Sistema Produtor Alto Tietê (SPAT) localiza-se a cerca de 50 km de distância do marco inicial da capital paulista, na porção Leste da RMSP. É uma Área de Proteção e Recuperação de Mananciais, que fornece 15m³ de água para 4,2 milhões de pessoas, localizada nos municípios de Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Salesópolis e Suzano, além de pequenas porções dos municípios de

Paraibuna e Ribeirão Pires. Trata-se, principalmente, de uma região que abriga dinâmicas peculiares no contexto metropolitano, com características importantes para a definição do Rural Metropolitano.

A região do SPAT difere em natureza e grau das demais regiões rurais da metrópole paulistana. Ao mesmo tempo em que apresenta baixas conexões cotidianas com as áreas mais urbanizadas dos municípios que a compõem, apresenta um modo de vida próprio na constituição desse território. Assim, se por um lado ela se conecta especialmente pela produção de água e alimentos, por outro, as rotinas e relações que se estabelecem ali podem ser consideradas típicas de territórios rurais, nos quais os espaços de produção se vinculam espacialmente com os espaços de moradia e as atividades produtivas estão mais próximas dos condicionantes da natureza, em sítios, chácaras e unidades de produção agropecuária de tamanhos diversos.

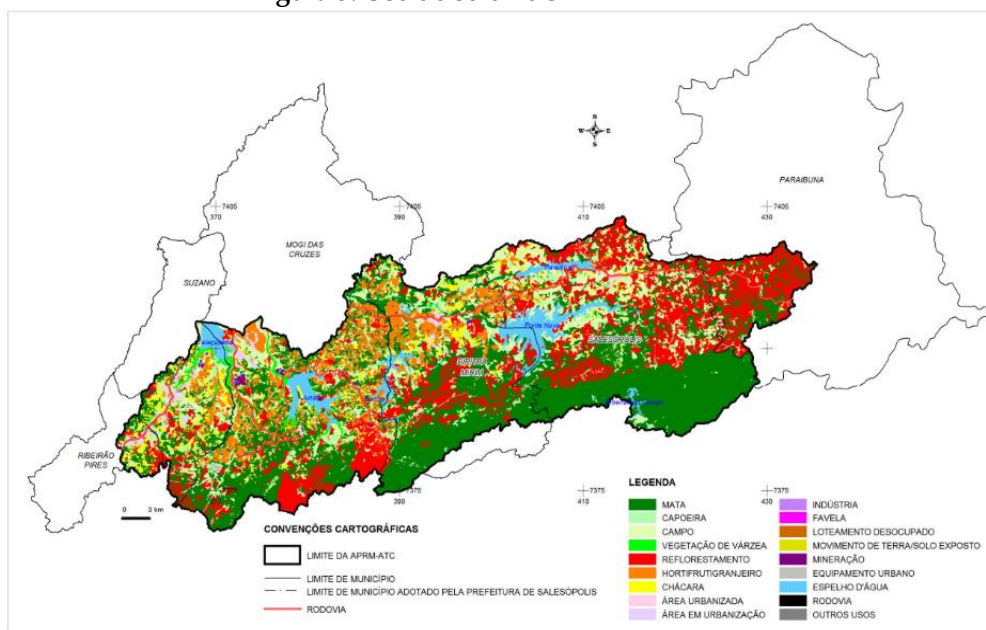
A geomorfologia e a pedologia da região indicam baixa aptidão à ocupação urbana (IPT, 2014) e boa aptidão para a atividade agrícola, ainda que haja a necessidade de correção de solo em diversas situações (SILVA et al, 2009). Também concorre para a aptidão agrícola, o clima, entre quente e moderadamente quente, e a pluviosidade, que segue o padrão da região, variando entre 34 e 42 mm, nos períodos mais secos, e 1256 e 1414 mm nos períodos mais chuvosos (VALLIM, 2019).

Afastada do núcleo central da metrópole paulista e dos setores mais intensamente urbanizados, a região do SPAT delimita-se entre dois principais polos: Guarulhos e Mogi das Cruzes, por um lado, e o ABC paulista, por outro. O estudo do IBGE (2015) “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” mostra que, na RMSP, os municípios que compõem o SPAT, excetuando-se Mogi das Cruzes e Suzano, mantêm fraca relação com os demais municípios metropolitanos, ou seja, a intensidade relativa ou absoluta dos deslocamentos cotidianos para trabalho e estudo entre municípios vizinhos é muito baixa e inexpressiva entre esses e os demais municípios metropolitanos.

Dessa forma, é possível dizer que, a região do SPAT possui fraca conexão com o restante da região metropolitana, especialmente no que se refere aos deslocamentos cotidianos, o que permite inferir que há, nessa região, territorialidades distintas daquelas que compõem as relações urbanas metropolitanas.

Os dados disponíveis de uso da terra, embora não sejam muito atuais, atestam a grande complexidade que se observa no SPAT. Apoiado em dados da EMPLASA, o IPT identificou a predominância de “áreas agrícolas” em 47,1% do SPAT, que englobam, naquele estudo, as atividades de produção e as chácaras de lazer. Em seguida, cobrindo 45% da área, estão os remanescentes de vegetação (IPT, 2014). Embora juntos conformem mais do que 90% do território, o padrão de sua presença é, com exceção das áreas mais ao Sul, absolutamente fragmentado, morfologicamente um mosaico (figura 5).

Figura 5. Uso do solo no SPAT



Fonte: IPT, 2014.

3.1.1. Produção agropecuária no SPAT

Um primeiro olhar sobre a produção demanda analisar os produtos internos brutos (PIBs) municipais, ainda que os dados agregados à divisão municipal não permitam ver as especificidades produtivas do SPAT, em especial nos casos de Suzano e Mogi das Cruzes. Nesses municípios, há forte presença dos setores industrial e de comércio e serviços que, além de elevar o PIB pela natureza da formação de preços dos produtos oriundos dessas atividades em comparação às atividades agropecuárias, faz com que eles se destaquem na média territorial.

Essa diferença entre os setores que compõem o PIB dos municípios do SPAT pode ser observada na tabela 1, organizada por Vallim (2019), que mostra a importância do setor agropecuário na composição do PIB de Biritiba Mirim e Salesópolis, ao passo que a atividade industrial faz grande diferença no montante do PIB e do PIB per capita em Mogi das Cruzes e Suzano.

Tabela 1. PIB dos Municípios Paulistas 2002-2014

Município	PIB Total (em mil R\$ correntes)	PIB per capita (em R\$ correntes)	Distribuição do valor adicionado (%) – 2014		
			Agropecuária	Indústria	Serviços
Biritiba Mirim	704.945,01	23.449,70	53	5,6	41,4
Mogi das Cruzes	13.367.335,34	32.927,80	3,1	29,4	67,5
Salesópolis	182.389,17	11.325,71	14,9	4,3	80,8

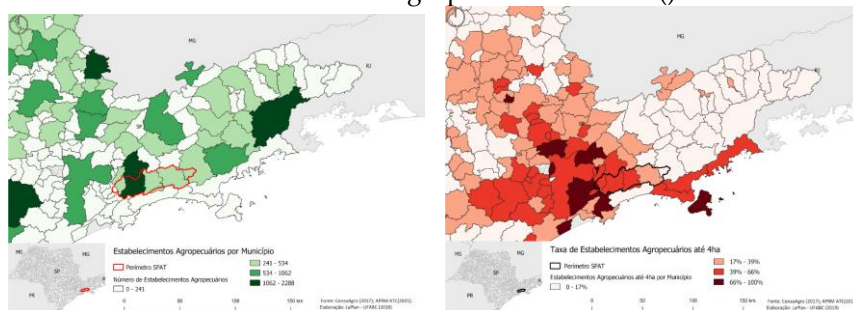
Fonte: SEADE, 2016, organizado por VALLIM, 2019.

As atividades industriais e do setor terciário se concentram nas áreas centrais de Suzano e Mogi das Cruzes e, conforme as análises do uso do solo e as visitas de campo indicam, no SPAT predominam as atividades rurais – com bastante presença da

agricultura, mas também de sítios e chácaras de lazer e de festas, pesqueiros, casas de saúde e clubes. Nesse sentido, é relevante analisar os dados disponíveis do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017), para uma leitura mais completa das particularidades da multifuncionalidade na região.

Como pode ser observado na figura 6, Mogi das Cruzes é o município que abriga o maior número de estabelecimentos agropecuários ou unidades de produção agropecuária em toda a RMSP, com 1379 unidades. Apesar da atividade ter pouca participação no PIB do município, sua presença no território é de grande relevância. Biritiba Mirim e Salesópolis possuem, respectivamente 432 e 331 estabelecimentos e mesmo Suzano possui 348 (IBGE, 2017). Entre esses estabelecimentos, em Suzano, Mogi das Cruzes e Biritiba Mirim, mais de 39% configuram-se como pequenas propriedades. Em Salesópolis, esse valor é de 23%. Não há, nos municípios do SPAT, estabelecimentos com áreas superiores a 500 hectares.

Figura 6. Estabelecimentos agropecuários por município e proporção de estabelecimentos agropecuários até 4ha ().



Fonte: elaboração própria.

Com relação ao perfil do produtor, observa-se que, dentre os estabelecimentos agropecuários, aqueles pertencentes às mulheres estão na faixa entre 11,3% e 16,8%, valores inferiores aos demais municípios da RMSP. No que concerne à idade, a proporção dos estabelecimentos agropecuários pertencentes à jovens (menores de 30

anos) também é baixa. No perímetro do SPAT, esta proporção varia de 1,8%, em Salesópolis, a 4,9%, em Mogi das Cruzes, Suzano possui 2,3% e Biritiba Mirim 4,2% dos estabelecimentos nessa condição (IBGE, 2017). Infere-se, a partir desses dados, que a agricultura na região é praticada de forma mais tradicional que no restante da RMSP, onde a presença de mulheres e jovens é mais relevante.

A observação da tabela relativa à presença de produção pecuária na região indica que a taxa de estabelecimentos agropecuários com criação de animais no SPAT é significativamente baixa, especialmente quando comparada ao restante do Estado, com um máximo de 18% dos estabelecimentos com bovinos, 7% com suínos e 13% com criação de aves. Para comparação, Paraibuna, que possui um pequeno trecho de seu território no SPAT, apresenta 65.7% de estabelecimentos com criação de bovinos e 41.3% de criação de aves (IBGE, 2017).

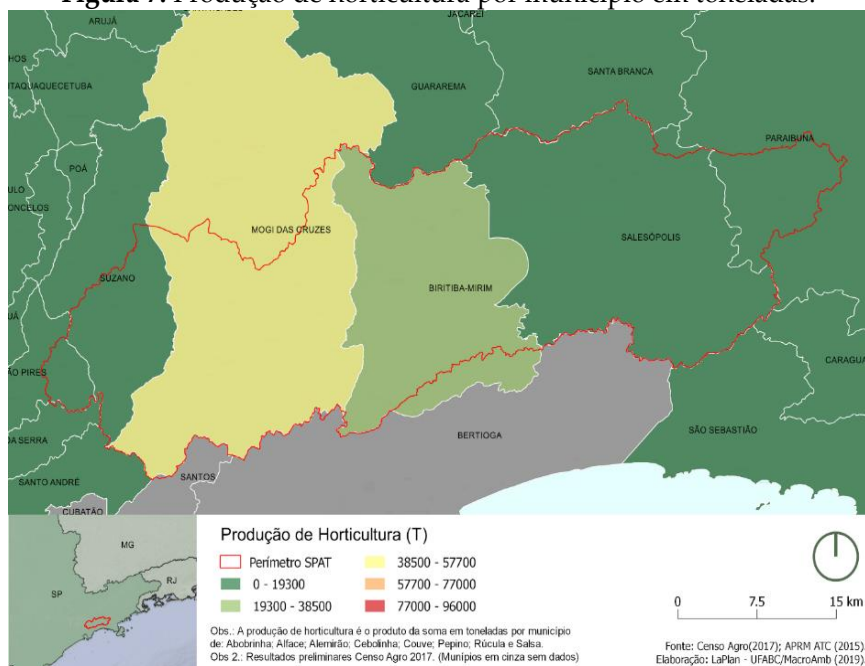
Tabela 2. Número de estabelecimentos agropecuários no SPAT

Número de estabelecimentos agropecuários – Resultados preliminares Censo Agro 2017						
Municípios	Produtos da lavoura temporária	Por sexo Mulheres	Idade - menor que 30 anos	Aves, venda e produção de ovos	Suínos, por espécies de efetivo da pecuária	Bovinos
Biritiba Mirim	432	59	18	26	3	9
Mogi das Cruzes	1379	184	67	124	23	73
Salesópolis	331	45	6	21	6	70
Suzano	348	39	8	30	12	16
Paraibuna	368	31	13	152	49	242
Ribeirão Pires	12	3	-	1	0	0

Fonte: Censo Agro, 2017. Elaboração própria.

Assim, é possível dizer que os estabelecimentos no SPAT são predominantemente agrícolas, com propriedades relativamente pequenas e pertencentes a homens com mais de 30 anos, o que também foi percebido durante as visitas de campo. Nesse universo se destaca a produção de hortícolas, reflexo das condições morfológicas e estruturais do SPAT: disponibilidade hídrica e sua formação pedológica, bem como de sua localização privilegiada, nas proximidades de vários centros consumidores. O mapa abaixo (figura 7) apresenta a produção de alguns itens tradicionalmente produzidos pela agricultura familiar, em que se destacam os municípios de Mogi das Cruzes e Biritiba Mirim, pelo total produzido.

Figura 7. Produção de horticultura por município em toneladas.



Fonte: elaboração própria.

As visitas de campo também mostraram que há uma grande utilização de aditivos agrícolas na região, em alguns trechos de Biritiba Mirim e Mogi das Cruzes, onde é possível sentir em longos

trechos o odor de agrotóxicos. Também foi possível observar diretamente sua aplicação em ao menos duas situações (figuras 8 e 9).

Figuras 8 e 9. Fotos de aplicação de defensivo agrícola em Suzano e irrigação em horticultura, em Biritiba Mirim



Fonte: Bruna Fernandes, 2018.



Fonte: Luciana Travassos, 2017.

É também relevante, nos dados e na paisagem do SPAT, a produção de madeira, lenha para construção civil e toras para produção de papel (figuras 10, 11 e 12). As indústrias Suzano Papel e Celulose e Fibria Celulose, agora fundidas, possuem forte presença na região e o plantio de eucalipto e pinus avançou bastante nos últimos anos, principalmente no município de Salesópolis, ao se levar em conta os dados produzidos pelos três Levantamentos de Unidades de Produção Agropecuárias, LUPAs, (SAA/CATI/IEA, 1995; 2007; 2017) e Censos Agropecuários (IBGE, 2006; 2017). Em que pese o fato de os dados desse tipo de produção não estarem disponíveis para todo o Estado, o município aparece na última faixa, com relação ao número de estabelecimentos produtivos e na faixa intermediária com relação a quantidade absoluta de metros cúbicos produzidos.

Figura 10. Silvicultura em Salesópolis



Foto: Gabriel Machado, 2018

Figura 11. Depósito de toras em frente à indústria Suzano Papel e Celulose



Foto: Eduardo Lavigne, 2017

Figura 12. Venda de madeira para construção em Mogi das Cruzes



Foto: Bruna Fernandes, 2019

O rural do SPAT não se encerra nas lavouras, pastos e quintais. Nesse sentido, tanto os estudos que relacionam a natureza semântica e toponímica da região, bem como sua história (EDELSTVITHA, 2008; LEONE et al. 2009) e os trabalhos de campo demonstram outras atividades rurais não agrícolas existentes, fruto do processo histórico e cultural e de sua relação com as áreas urbanas metropolitanas. É possível observar tanto a produção artesanal e de pequenas indústrias associadas à agricultura que, embora em pequena proporção, são relevantes na renda de diversas famílias, para comércio e serviço locais. Por outro, nota-se a existência de sítios e chácaras de eventos e lazer, pousadas, locais para tratamento de adictos e edificações que compõem o patrimônio histórico do Estado.

Em suma, a multifuncionalidade é própria de territórios que podem ser identificados sob a abordagem da nova ruralidade.

Porventura, a investigação em sítio pode registrar outras manifestações atreladas ao simbólico e à perpetuação de hábitos de origem rural e urbana. Nesse sentido, é possível afirmar que há uma ruralidade específica no Sistema Produtor Alto Tietê. Conformada por pequenos loteamentos de casas, algumas centralidades, vastas áreas de chácaras e sítios, a paisagem mais recorrente da região se dá por expressivas unidades de horticultura, ao lado de remanescentes de vegetação de Mata Atlântica. Os dados do Censo Agropecuário se confirmam pelas análises empíricas. É, de certa forma, surpreendente revelar que essa área é uma das maiores produtoras de alimento in natura do Estado São Paulo, perdendo somente para outra região também contida na Macrometrópole Paulista, na proximidade de Sorocaba.

Diferentemente de outras regiões situadas no Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, onde o rural se conforma mais fortemente por atividades relacionadas ao lazer, no SPAT é a agricultura que dá o tom da paisagem. A seguir, serão apresentados instrumentos de planejamento territorial regionais e municipais que incidem na região com o objetivo de observar como compreendem e tratam com essas características.

3.1.1 Instrumentos de planejamento regional

Na escala regional, destacam-se dois instrumentos que incidem sobre o SPAT: o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de São Paulo, e o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA). O primeiro é voltado ao planejamento territorial integrado da metrópole, incluindo áreas urbanas e rurais e o segundo é voltado especificamente à proteção e recuperação das bacias hidrográficas integrantes do SPAT. Ambos serão analisados aqui no que tange ao rural.

PDUI

Conforme o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015) , o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado — PDUI — é o instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento regional necessárias à gestão compartilhada em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com base em processo permanente de planejamento. O plano também institui um novo sistema de governança interfederativa com princípios fundamentados no artigo 25, §3º da Constituição Federal de 1988.

Fruto de um processo participativo, iniciado em 2015, envolvendo prefeituras, órgãos do governo estadual, representantes dos setores produtivos, organizações não governamentais e universidades, o projeto de lei do PDUI da RMSP foi encaminhado à Assembleia Legislativa em 2019 e até o momento não foi aprovado. Uma vez tornado lei, será o instrumento de planejamento e gestão do território metropolitano, com princípios, diretrizes e políticas para o desenvolvimento sustentável da região, que deverão ser incorporados nos instrumentos de planejamento municipal.

O PDUI é estruturado em quatro eixos: Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial; Habitação e Vulnerabilidade Social; Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos e Mobilidade, Transporte e Logística. O rural aparece nas diretrizes do primeiro — desenvolvimento do turismo e da economia verde, com base no uso sustentável e na recuperação do meio ambiente —, e do terceiro — promover a manutenção das atividades rurais e agrícolas associadas à conservação ambiental, promover instrumentos de sustentação econômica dos ativos ambientais e conter a expansão urbana sobre as unidades de conservação e outras áreas protegidas, sobretudo as áreas de proteção ao mananciais e as de produção agrícola sustentável.

O rural é entendido no PDUI não apenas como agrícola, mas também como patrimônio ambiental e cultural, em sintonia com o paradigma do novo rural pluriativo e multifuncional. Nesse sentido, é interessante ressaltar que no caderno de propostas —

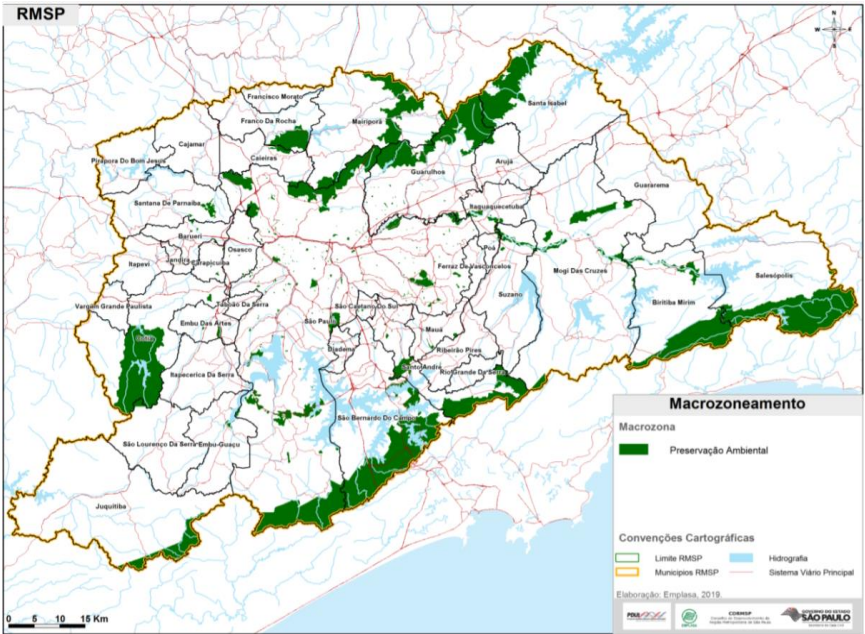
documento que consolida as propostas elaboradas durante o processo participativo que subsidiou a elaboração da minuta do projeto de lei — consta a diretriz “promover a implantação de paisagens agrícolas multifuncionais, tornando os sistemas produtivos vetores de conservação ambiental”. Embora essa diretriz não tenha sido incluída no texto final da minuta, a ideia está implícita na proposta de ordenamento territorial.

O ordenamento territorial proposto é organizado em três níveis: macrozoneamento, estratégias para ação metropolitana e áreas de intervenção. As últimas não estão definidas na minuta, posto que deverão ser pactuadas no âmbito da Agência de Desenvolvimento da RMSP e suas respectivas Câmaras Temáticas, a serem criadas após a promulgação da lei. O macrozoneamento propõe cinco macrozonas, divididas de acordo com as restrições à urbanização, provisão de serviços ecossistêmicos e dinâmicas rurais e, também, conforme as possibilidades de adensamento do tecido urbano e do melhor aproveitamento do investimento urbano já instalado.

Duas macrozonas compreendem os espaços rurais e de interface urbano rural: a Macrozona de Preservação Ambiental (figura 13) e a Macrozona de Diversificação de Interesse Ambiental (figura 14). A primeira corresponde às unidades de conservação de proteção integral, onde não cabem diretrizes de ordenamento territorial, posto que estas são regidas pelos planos de manejo dessas unidades. Já a segunda, que corresponde à maior parte do território do SPAT, tem por funções: conciliar a conservação do patrimônio socioambiental e urbano e seus serviços ecossistêmicos com o desenvolvimento de atividades urbanas, rurais e econômicas diversificadas; contribuir para a manutenção de áreas livres da ocupação urbana: garantir a restauração e manutenção das zonas de amortecimento das unidades de conservação e garantir a prestação de serviços ecossistêmicos (de provisão, de regulação, culturais e de suporte) essenciais para a sustentação da vida urbana. Entre as diretrizes para essa macrozona está a de “promover o uso sustentável, incluindo a manutenção e o

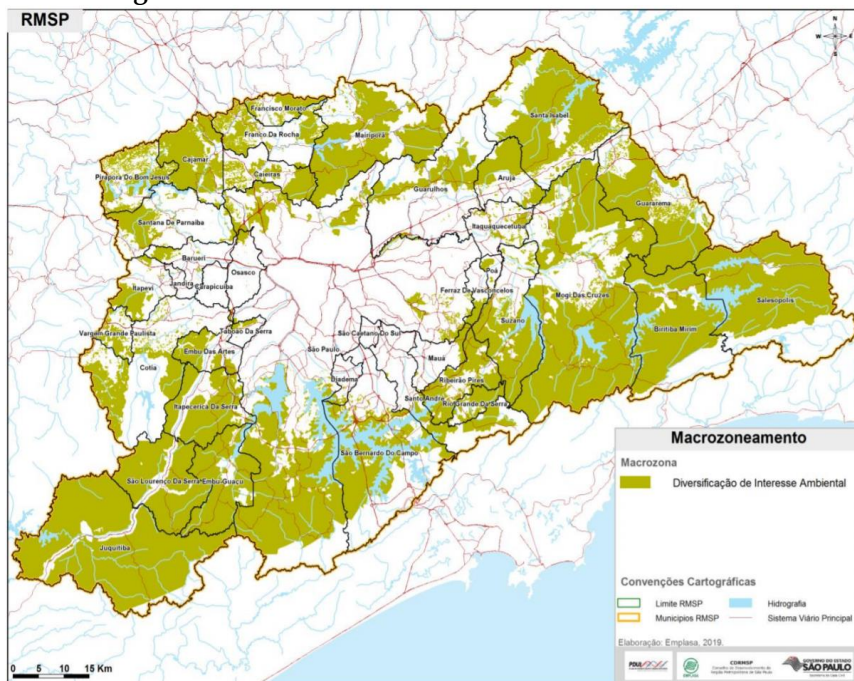
incremento das atividades rurais” (SÃO PAULO (Estado), CDRMSP, 2019). Embora o plano não explicita quais atividades pretendem ser incentivadas, entende-se aqui que o uso da expressão “atividades rurais”, ao invés do enfoque estrito na agricultura, indica que há espaço para uma abordagem multifuncional do rural.

Figura 13. Macrozona de Preservação ambiental



Fonte: CDRMSP, 2019, p.20.

Figura 14. Macrozona de Interesse Ambiental da RMSP



Fonte: CDRMSP, 2019, p.23.

O segundo nível, o das estratégias de ação metropolitana, visa orientar a ação integrada, organizando e articulando as políticas públicas que afetam o território da RMSP. São cinco as estratégias propostas: Rede de Centralidades; Sistema de Transporte, Mobilidade e Logística; Sistema de Áreas Verdes e Áreas Protegidas; Enfrentamento da Precariedade Urbana e Habitacional e Gestão de Riscos. Dentre as diretrizes do Sistema de Áreas Verdes e Áreas Protegidas (SAVAP) está a manutenção de áreas rurais e atividades agrícolas sustentáveis nas áreas periurbanas da metrópole.

O PDUI recomenda a adoção de políticas de incentivo ao adensamento urbano e de contenção da expansão urbana periférica, com vistas à redução da pressão sobre as “áreas ambientais” e sobre as áreas rurais para proteção dos ativos ambientais disponíveis, bem como da produção agropecuária nas áreas de fronteira rural/urbana com a possibilidade de incorporação de instrumentos de

compensação financeira na aplicação dessas políticas. Para tanto, uma das ações propostas no SAVAP é o desenvolvimento de um plano de apoio e incentivo às atividades agrícolas e agropecuárias que promovam segurança alimentar e ambiental, bem como à agricultura urbana e periurbana.

PDPA

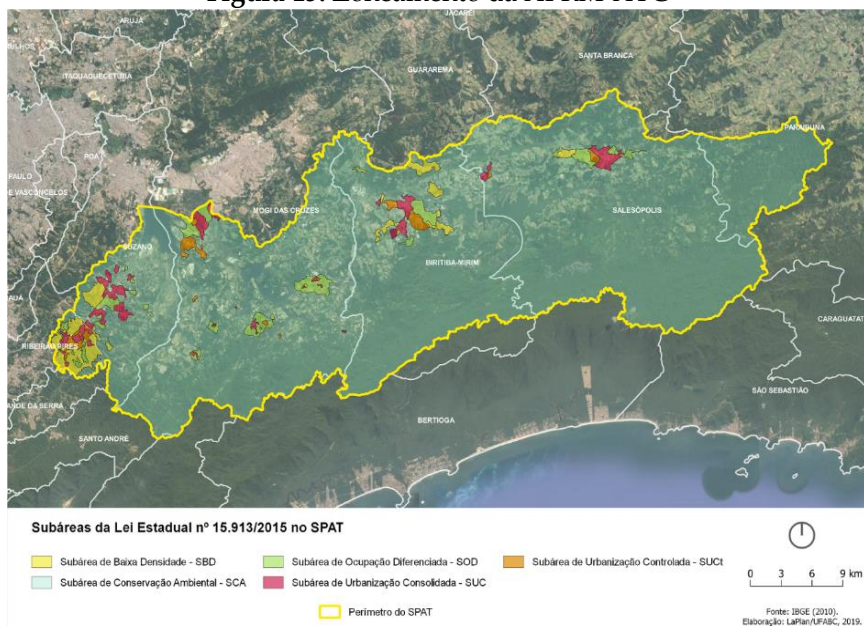
O Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) se propõe a ser um instrumento de planejamento estratégico para implementação das Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRMs). Apresenta diretrizes para políticas públicas setoriais, metas e programas de controle e recuperação ambiental, além de programas de investimentos, entre outros. Este plano estabelece também zonas de ocupação diferenciadas, metas de qualidade de água para os mananciais, mecanismos de controle e fiscalização, de planejamento e gestão, e de recuperação das áreas degradadas. Cada Área de Proteção e Recuperação de Mananciais tem o seu PDPA, que por sua vez norteia a Lei Específica de Proteção e Recuperação de Mananciais.

O PDPA dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras, correspondente ao SPAT, aponta alguns passivos oriundos da produção do espaço, mas também os caminhos pensados para seu futuro. Adotando uma abordagem setorial, o plano reconhece a importância da agropecuária para a economia da região. Traz um programa específico para essa atividade visando diminuir seus impactos sobre os mananciais de abastecimento, propondo: mapear detalhadamente solos, áreas de erosão e assoreamento; elaborar plano de saneamento rural, tratar as perdas na irrigação e mitigar a poluição difusa; estudar e controlar o comércio, transporte e uso de agrotóxicos, para diminuir seus impactos para a produção de água; e definir uma política de pagamento por serviços ambientais.

A Lei Específica da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras é muito mais focada nos usos

e infraestruturas urbanas do que seria de se esperar, dada a grande presença do rural na região. Além disso, a lei é pouco diretiva e generalista. O zoneamento estabelecido reflete essa questão, colocando praticamente toda a área rural e de interface urbano-rural em uma única categoria, a Subárea de Conservação Ambiental, com mesmos parâmetros de parcelamento e uso do solo (Figura 15). Ao estabelecer como fração mínima de parcelamento do solo 7.500 m² — área que corresponde a menos da metade do módulo rural na região —, a lei deixa a critério dos municípios a incorporação de áreas rurais aos perímetros urbanos. Ressalta-se que tampouco o PDUI traz diretrizes nesse sentido.

Figura 15. Zoneamento da APRM-ATC



Fonte: SMA/CPLA/DPAE, 2015. Elaboração própria.

Cabe ressaltar aqui que nenhum dos instrumentos aqui analisados aborda esse ponto importante. No que tange à ruralidade, tanto o PDUI como o PDPA são generalistas e pouco diretivos. O primeiro, pelo menos conceitualmente, incorpora o

paradigma do novo rural, tratando-o como um território multifuncional e pluriativo. Já o segundo não avança para além da abordagem setorial. Pode-se afirmar, portanto, que nos instrumentos de planejamento regional, o novo rural está parcialmente presente no discurso, mas ainda não na prática, uma vez que o PDUI nem ao menos foi aprovado.

3.1.2 Instrumentos de planejamento municipal

Saindo da escala regional, duas importantes formas de legislar sobre as áreas rurais localmente são por meio do Plano Diretor — que tem como objetivo geral orientar o desenvolvimento e crescimento de um município — e do estabelecimento de conselhos que atuem sobre as áreas rurais, com o objetivo de propor diretrizes para políticas públicas, fiscalização, controle e deliberação.

Apesar de localizados na mesma região, com similaridades territoriais, o conteúdo dos planos diretores e a estrutura organizacional dos municípios do SPAT diferem consideravelmente entre si. Como pode ser observado na tabela 3, de acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2017 (IBGE, 2018), dos quatro municípios com maior extensão territorial inserida no SPAT, apenas um possui tanto conselho quanto legislação que trata do zoneamento, uso e ocupação do solo e parcelamento rural.

Tabela 3. existência de conselho rural e legislação do solo rural no SPAT

Municípios	Conselho Rural		Legislação que trata do solo rural	
	Possui Conselho Rural	Quantidade de reuniões realizadas em 2017	Zoneamento ou uso e ocupação do solo rural	Parcelamento Rural
Biritiba-Mirim	Não	X	Sim	Sim

Mogi das Cruzes	Sim	12	Sim	Sim
Salesópolis	Sim	6	Não	Não
Suzano	Sim	6	Sim	Não

Fonte: IBGE, 2018. Elaboração própria

A seguir são apresentados de forma sintética cada um dos municípios da tabela acima, dando ênfase aos seus direcionamentos no plano diretor e entendimentos do que são e para onde devem caminhar as áreas rurais dentro do município.

Biritiba Mirim

O município de Biritiba Mirim não deixa explícito as informações sobre as características e atrativos do espaço rural. As leis não estão expostas no site da prefeitura e seu plano diretor vigente data de 2004, não há lei de uso e ocupação do solo, nem publicação oficial de plano de turismo.

De acordo com a lei complementar nº 05, de 26 de novembro de 2004, que aprova o Plano Diretor do município, existem claros indicativos de incentivos para a ampliação e adensamento das áreas urbanas, propondo maior aproveitamento do potencial construtivo dos lotes e ampliação das atividades dos setores de comércio e serviços em um polígono maior no eixo principal da cidade. As áreas urbanas são consideradas como aquelas que já estão efetivamente ocupadas ou parceladas e pela concentração de infraestrutura, enquanto a delimitação das áreas rurais equivale a tudo que não se encontra ocupado por urbanização.

Embora a questão ambiental seja sugerida no Plano Diretor, a importância da conservação e usos que garantam a qualidade ambiental é atribuída ao sustento das futuras gerações, porém sem diretrizes associadas.

A atividade mais importante no município é a agropecuária (REIS, 2016), contudo, seu tratamento no Plano Diretor de 2004 não é territorial. Há algumas previsões de programas com o intuito de inserir pequenos produtores rurais na economia local, incentivar a exploração do turismo e lazer e a criação de cooperativas, no entanto, evidências de sua implementação ou desdobramentos não foram encontradas.

Figura 16. Galpões agrícolas em Biritiba Mirim



Foto: Gabriel Machado, 2019.

Por outro lado, o município conta com um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural cadastrado na Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do governo do Estado de São Paulo. No entanto, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável não se encontra disponível e também não foram

encontradas notícias que evidenciam quaisquer atividades relacionadas ao plano ou ao conselho.

Sendo assim, embora o município de Biritiba Mirim possua em seu território expressiva atividade rural, principalmente no tocante à produção agrícola, o processo de acompanhamento dessas atividades e das políticas voltadas a elas é dificultado pela ausência de informações e publicações oficiais da prefeitura. Além disso, os obstáculos no acesso à informação sobre as dinâmicas territoriais atuais, dificultam uma análise do caráter dado a elas atualmente pelo município, uma vez que seu principal instrumento de ordenamento encontra-se desatualizado.

Mogi das Cruzes

Mogi das Cruzes é o município mais populoso da região do Alto Tietê Cabeceiras e, depois da capital, é o que possui a maior área da Região Metropolitana de São Paulo. Apresenta expressiva produção de hortifruticultura, com aproximadamente 30 mil hectares de produção e quase 6 mil pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários. Além disso, desde novembro de 2017, Mogi das Cruzes recebe o título de “Município de Interesse Turístico”, havendo um Plano Diretor de Turismo instituído desde dezembro de 2016.

Figuras 17 e 18. À esquerda, entrada do Casarão do Chá. À direita, Club Med Lake Paradise, às margens do reservatório de Taiapuêba.



Fonte: foto Bruna Fernandes, 2019. Fonte: foto: Eduardo Lavigne, 2017.

O Plano Diretor vigente do município, aprovado pela Lei Complementar nº 150 de 26 de dezembro de 2019, atrela o desenvolvimento das áreas rurais ao fortalecimento das atividades agropecuárias, mas também ao turismo rural, à proteção ambiental, à produção de água e utilização para lazer. Diferentemente do PD que o antecedeu, o plano de 2019 aposta fortemente nas atividades turísticas em todas as suas macrozonas rurais, além do fortalecimento da agricultura familiar.

Há uma maior preocupação com a contenção da ocupação, com estratégias definidas para coibir a expansão do perímetro urbano no município sobre as áreas de interface rural-urbana, para que se mantenham com baixa densidade construtiva e populacional. Nesse sentido, o plano busca valorizar a coexistência entre núcleos urbanos isolados, sítios, chácaras e atividades agrícolas, característica dessas áreas.

Figura 19. Sítio e silvicultura em Mogi das Cruzes



Foto: Bruna Fernandes, 2018

Salesópolis

Na lei complementar nº 9, de 19 de abril de 2018, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Participativo, a política de desenvolvimento urbano apresenta em primeiro lugar a consolidação da estância como polo de atração turística e ambiental, em consonância com o resguardo das áreas de interesse ambiental do processo de urbanização. O turismo é tido como um dos principais pilares ao desenvolvimento do município, ao lado do estímulo às cadeias produtivas do agronegócio para o desenvolvimento rural. Embora a política de desenvolvimento rural não abranja outras atividades que não as agrícolas e de turismo, há a sinalização do interesse do desenvolvimento delas de forma sustentável, de modo a não comprometer a qualidade ambiental e preservar as características cênico-paisagísticas existentes.

Para os espaços urbanos, é notória a intenção de controle de sua expansão, tendo coibida a implantação de novos assentamentos e, inclusive, limitando os investimentos em

ampliação da capacidade do sistema viário, exceto para manutenção das estradas vicinais.

Portanto, fica evidente tanto no Plano Diretor Participativo, quanto no Plano Municipal de Desenvolvimento Turístico o direcionamento para o desenvolvimento rural pela produção agrícola e pelos seus atrativos turísticos e culturais.

Suzano

O Plano Diretor de Suzano, aprovado em dezembro de 2017, apresenta, de início, alguns problemas, como a utilização de termos sem a especificação dentro da lei o que impede uma correta interpretação. Isso pode ser observado, por exemplo, em um dos objetivos, "direcionar o crescimento e desenvolvimento sustentável"(Lei Complementar n.312/2017 art.15, §1º, inciso II), mas sem definir o que é entendido como desenvolvimento ou sustentabilidade pelo corpo técnico e gestor do município.

Este plano determina seis macrozonas, sendo cinco urbanas e apenas uma rural; duas das quais estão inseridas no SPAT: a Macrozona de Proteção e Recuperação ao Manancial (MPRM), considerada rural e a Macrozona de Ocupação Controlada (MOC), urbana, mas com menção em seus objetivos à permanência dos usos rurais pré-existentes e à compatibilização das ações com a lei específica da APRM-ATC (Lei Estadual nº 15.913, de 2015). No entanto, simultaneamente são incentivadas atividades conflitantes com esse objetivo, como a implantação de centros de logística, que podem causar grande impacto na paisagem rural da região.

A MPRM possui em seus objetivos pontos que avançam sobre o tradicional rural produtivista, mencionando a promoção de atividades como pesquisa e educação ambiental,, a conservação dos serviços ambientais, o ecoturismo e o turismo rural, apresentando características de uma visão mais aproximada da multifuncionalidade do rural. Além de propiciar múltiplas estratégias de desenvolvimento rural sustentável na região, a abordagem multifuncional encontra aderência nos diversos usos

que se apropriam da paisagem rural observados nos levantamentos de campo (figura 16). Além disso, cabe ressaltar que as centralidades rurais do município, são categorizadas como Zonas Especiais de Localidades Urbanas (ZELU) inseridas dentro da macrozona rural.

Figura 20. Atividades do rural em Suzano



Foto: Bruna Fernandes, 2019

Ainda no Plano Diretor fica determinado que o Poder Executivo Municipal deverá elaborar um Plano Municipal Rural. Diferentemente dos objetivos estipulados para a macrozona rural, aquelas estipuladas para sua elaboração possuem um viés marcadamente produtivista, com objetivos como a promoção de capacitação para o uso racional dos insumos e defensivos agrícolas e a permanência do homem no campo por meio da melhoria na comercialização em função da implantação de entreposto ou galpões de agronegócios. Fica estipulado também que, após a elaboração do Plano Municipal Rural, o município deveria instituir um Programa Municipal de Incentivo e Desenvolvimento Rural a fim de implementar uma política de valorização das atividades econômicas na zona rural do município.

Entretanto, não foram encontradas notícias ou discussões preliminares para a elaboração do Plano Municipal Rural, mas é importante ressaltar a presença de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável para os anos de 2010 a 2013. Embora este plano tenha um olhar voltado para a produção agropecuária, sendo a atividade do turismo rural a única citada que vai além da cadeia produtiva da agricultura, ele traz reflexões importantes para compreender as dificuldades do turismo na região ao apontar a insegurança e resistência dos produtores à exploração do turismo, a infraestrutura deficiente e a falta de continuidade do projeto de turismo.

Figura 21. Produção de hortaliças e silvicultura em Suzano



Foto: Bruna Fernandes, 2019

4. Conclusão

Embora a heterogeneidade territorial do rural brasileiro venha ganhando força nas discussões a respeito do desenvolvimento

territorial nacional, a maioria dos planos e políticas de desenvolvimento estão formatados sem considerar a heterogeneidade intrarregional de ruralidades existentes (BITOUN *et al*, 2015). Apesar da sua importância para a economia, a coesão social e a sustentabilidade ambiental e de sua persistência no processo de urbanização brasileira, os espaços rurais ainda são pouco regulados, havendo, inclusive, sobreposição de competências constitucionais (SAULE, 2004; BITOUN *et al*, 2015).

No âmbito do planejamento municipal em regiões altamente urbanizadas, é preciso superar a visão tradicional do planejamento urbano sobre as áreas rurais, de modo a construir um modelo de desenvolvimento territorial mais equilibrado. Para tanto, é necessário lidar, pelo menos, com os desafios levantados na revisão de literatura. Considerando os três pontos destacados aqui, é possível debater os instrumentos de planejamento territorial regional e municipal que incidem no SPAT, para compreender em que medida as observações presentes na literatura são aderentes ao que se observa na região.

Em primeiro lugar, não é possível afirmar que há, nas três escalas de planejamento estudadas, o reconhecimento do rural metropolitano, uma diminuição da primazia do urbano sobre o rural ou uma nova estrutura institucional que dê respaldo à elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento regional que insiram o rural de forma abrangente.

Embora o PDUI possua um discurso aderente a uma abordagem territorial e não setorial no rural, e não o trate de forma totalmente marginal, os objetivos associados a esse discurso são generalistas, pouco diretivos e bastante vinculados às funções que esses territórios podem ter em relação ao urbano — mantendo a sua primazia em todos os aspectos do plano. Além disso, aparentemente o diagnóstico não considera as heterogeneidades do rural metropolitano, o que se reflete no macrozoneamento que trata de forma igual processos diferentes de produção do espaço. Mais preocupante é, atualmente, a própria aprovação do plano e sua implantação, uma vez que toda a estrutura de planejamento

regional do governo do Estado de São Paulo foi desfeita e a estrutura e centralidade da recém criada Secretaria de Desenvolvimento Regional, atual responsável pela elaboração e implantação de PDUIs, ainda é incerta, bem como a forma que se dará sua relação com os municípios.

No PDPA, a situação parece inversa: o diagnóstico trouxe de forma mais detalhada as dinâmicas territoriais do rural no SPAT, contudo, ainda fortemente apoiada em uma visão produtivista e setorial do rural. A lei específica oriunda deste plano tratou a região de forma homogênea, sendo muito mais detalhista nas áreas urbanas. Além disso, a lei não traz nenhum instrumento que possa conduzir ao desenvolvimento rural sustentável, nem mesmo para o setor que reconhece, o agrícola.

Com relação à competência, o fato de que ambos os planos estruturam o rural inserido no âmbito da proteção ambiental leva a responsabilidade por legislar sobre o uso e parcelamento do solo como competência concorrente. Em que pese o questionamento do município, muitos juristas consideram que, em matéria ambiental, todos os entes podem legislar, sendo que os entes estaduais e municipais somente podem expandir a proteção estabelecida pelo nível superior (BOHN, MARASTONI, MATTEDI, 2014).

Os planos diretores municipais, por sua vez, também parecem avançar na construção de um discurso do rural como um território e não como um setor. Com exceção de Biritiba Mirim, cujo plano está muito desatualizado, os demais municípios do SPAT reconhecem diversas atividades rurais não agrícolas e indicam a necessidade de compreender as dinâmicas presentes para atuar sobre este espaço. No entanto, os próprios planos conduzem a atuação, confirmando as limitações dos planos diretores e seus instrumentos ideados para tratar áreas rurais em qualquer conjuntura. Nesse caso, embora os planos diretores pudessem avançar — e muito — em instrumentos apropriados para as realidades municipais, inclusive pensando estratégias conjuntas para tratar o mesmo território, que ultrapassa as divisões administrativas, sua concepção com evidente primazia para o

urbano não oferece aos gestores municipais possibilidades de compreender e direcionar o desenvolvimento rural — que segue sendo, para os municípios, o território do não.

Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq-Brasil (Edital Universal. Processo: 409061/2016-6) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (processos n. 2020/15671-1; 2019/22940-1). O artigo é resultado das atividades dos projetos: Universal - “Análise das dinâmicas territoriais e transformações na paisagem nas cabeceiras da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (SP)” e Temático - “Governança ambiental na Macrometrópole Paulista, face à variabilidade climática” (processo n. 15/03804-9) financiado pela FAPESP e vinculado ao Programa FAPESP de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais.

Referências

- ABRANTES, P., FONTES, I., GOMES, E. & ROCHA, J. **Compliance of land cover changes with municipal land use planning: Evidence from the Lisbon metropolitan region (1990-2007)**. Land use Policy, v.51, 2015. p. 120-134. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.10.023>. Acesso em: 20 dez. 2020
- BIRITIBA MIRIM. **Lei Complementar n. 05, de 26 de novembro de 2004. Plano Diretor do Município de Biritiba Mirim**. Biritiba Mirim, São Paulo, nov. 2004.
- BITOUN, J. MIRANDA, L. I. B.; ARAÚJO, T. B. **As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional. XVI ENANPUR, espaço, planejamento e insurgências**. Anais eletrônicos, sessões temáticas. Desenvolvimento territorial, inovação e redes regionais. Belo Horizonte, 2015. Disponível em:

<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2366/2345>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BOHN, Noemia. MORASTONI, Eliana Pacheco; MATTEDI, Marcos Antônio. **Áreas de preservação permanente e a prevenção aos riscos de desastres: o papel do sistema de justiça**. In: As múltiplas dimensões das áreas de preservação permanente/Sandra Irene Momm Schult. Noemia Bohn (organizadoras), Blumenau: Edifurb, 2014.

BRASIL, IBGE. **Censo Agropecuário**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

BRASIL, IBGE. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

BRASIL, IBGE. **Censo Agropecuário**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

BRASIL. Decreto Federal. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Decreto Federal. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole. Diário Oficial da União, 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

CDRMSP. **Caderno de propostas. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. Abril, 2019. Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755>. Acesso em 24/03/2021.

EDELSVITHA, P.M. **O Sistema Produtor do Alto Tietê: Um estudo toponímico**. Dissertação (Mestrado em Semiótica e Linguística Geral). Universidade de São Paulo - USP. Curso de Pós-Graduação em Linguística, área de concentração em Semiótica e Linguística Geral, do Departamento de Linguística, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2008.

EMPLASA. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo – PDUI-RMSP**. Emplasa, 2019.

FAVARETO, A. **As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural: Lições para uma nova geração de políticas públicas.** Raízes, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n.1, Campina Grande, jan. 2009 a jun. 2010. p. 52-62

FEDELL, V., FEIERTAG, P. & HARRISON, J. **Invoking new metropolitan imaginaries: what type of metropolitan region for what kind of metropolitan planning and governance?.** Springer Nature Switzerland. In: Metropolitan Regions, Planning and Governance. Zimmermann K., et al. (eds.), ago. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6_10. Acesso em: 20 dez. 2020

HARRISON, J. & HELEY, J. **Governing beyond the metropolis: placing the rural in city-region development.** Urban Studies, vol. 52(6) 1113-1133, 2014. DOI: 10.1177/0042098014532853

IPT. **Plano de Desenvolvimento Regional dos Mananciais do Subcomitê Alto Tietê-Cabeceiras: Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental - PDPA - e assessoria para elaboração das leis específicas RELATÓRIO FINAL**, 2014.

KRISHNANKUTTY, M. **Fragmentary planning and spaces of opportunity in peri-urban Mumbai.** Economic and political weekly, 53 (12), Jan. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/324088658>. Acesso em: 20 dez. 2020.

LEONE, S. FIAMINI, C.; PIRES, D.; ZARBIETTI, G. **Memórias de Suzano: Histórias e fotos de todos os tempos, do vilarejo à cidade grande.** Suzano: Diário do Alto Tietê, 2009

NAKANO. **O plano diretor e as zonas rurais.** In: BARRETO, A. G. O. et, al. O planejamento do município e o território rural. SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.), São Paulo, Instituto Pólis, 2004. p. 25-36.

PAÜL, V., & TONTS, M. **Containing urban sprawl: Trends in land use and spatial planning in the metropolitan region of Barcelona.** Journal of Environmental Planning and Management, 48:1, 7-35, 2005. DOI: 10.1080/0964056042000308139

REIS, S.D.G.M. **Políticas públicas para a agricultura familiar: o PNAE na região do Alto Tietê –SP**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo –USP. Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2016.

SAA; CATI; IEA. **Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuárias - LUPA 1995/1996**. Dados consolidados regionais, 1996.

SAA; CATI; IEA. **Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuárias - LUPA 2007/08**. Dados consolidados regionais, 2008.

SAA; CATI; IEA. **Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuárias - LUPA 2016/2017**. Dados consolidados regionais, 2017.

SALESÓPOLIS. **Lei Complementar n. 09, de 19 de abril de 2018**. Revisão do Plano Diretor Participativo da Estância Turística de Salesópolis. Salesópolis, São Paulo, abril de 2018.

SALESÓPOLIS. **Lei n. 1732, de 25 de agosto de 2016**. Plano Municipal de Desenvolvimento Turístico da Estância Turística de Salesópolis. Salesópolis, São Paulo, ago 2016.

SANTORO, P., COSTA, C. & PINHEIRO, E. **Introdução**. In: BARRETO, A. G. O. et, al. O planejamento do município e o território rural. SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.), São Paulo, Instituto Pólis, 2004. p. 05-13.

SÃO PAULO (Estado); Conselho de Desenvolvimento Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP). **Caderno de Propostas PDUI**. Abril de 2019. Disponível em: <http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0016_caderno_final_de_propostas.pdf> Acesso em 25/03/2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 15.913, de 02 de outubro de 2015**. Dispõe sobre a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras - APRM ATC. Diário Oficial - Executivo, 03/10/2015, p.1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 898, de 18/12/1975**. Disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Diário Oficial - Executivo, 19/12/1975, p.1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997**. Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial - Executivo, 29/11/1997, p.1.

SAULE Jr. N. **A competência do município para disciplinar o território rural**. In: BARRETO, A. G. O. et, al. O planejamento do município e o território rural. SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.), São Paulo, Instituto Pólis, 2004. p. 41-52.

SCOTT, M. **Strategic spatial planning and contested ruralities: insights from the republic of Ireland**. European Planning Studies, 14:6, 811-829, 2005. DOI: 10.1080/09654310500496149

SEADE. **ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE**. Fundação Seade, 2016.

SILVA, A. M. **Ecologia da Paisagem: fundamentos e aplicações**. Papel Virtual Editora, 2009.

SMA; CPLA; DPAE. **Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Alto Tietê Cabeceiras (APRM-ATC) - LE 15.913/2015**. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos - SSRH, Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT, Secretaria do Meio Ambiente - SMA/CPLA, 2015. Disponível em: <<http://datageo.ambiente.sp.gov.br/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid=%7B57801874-0768-4AA8-8FC2-ADBC918B1825%7D>>. Acesso em: 15 de jan. 2021.

TRAVASSOS, L. et al. **Heterogeneidade e fragmentação espacial na Macrometrópole paulista: a produção de fronteiras e buracos**. Ambient. soc., São Paulo, v. 23, 2020.

TRAVASSOS, L. FERREIRA, R. C. **O Periurbano e o Rural Metropolitanos: desafios para a elaboração do plano diretor regional do grande ABC.** Anais III Congresso Internacional Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural, 2016.

TRAVASSOS, L.; PORTES, B. **Rural metropolitano: caracterização e regulação na Região Metropolitana de São Paulo (Brasil).** Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), 2018. v. 14. Setembro, no. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 359–380.

TRAVASSOS, L. R. F. C.; PORTES, B. C. N. FERNANDES, B. S.; ARAUJO, G. M. **Ruralidades na RMSP: Dinâmicas Territoriais e Paisagem no Sistema Produtor Alto Tietê (SPAT).** In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS - Conexões, Democracia, Sustentabilidade, 2019, Brasília. Anais do IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS - Conexões, Democracia, Sustentabilidade. Brasília, 2019. p. 430-448.

VALLIM, E. **Dinâmicas territoriais no sistema produtor alto Tietê.** Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, 2019.

WOODS, M. **Rural geography: Blurring boundaries and making connections.** Progress in Human Geography,. v. 33, n. 6, 2009. p. 849–858.

Capítulo 9

Atores sociais no plano de desenvolvimento rural de Montenegro-RS: desafios e perspectivas

Cidonea Machado Deponti

Tanise Dias Freitas

Markus Ervin Brose

1. Introdução

Desde início da redemocratização as atribuições do Estado de Bem-Estar Social vêm sendo ampliadas, tornando o processo de planejamento do espaço rural tanto mais ambicioso como mais complexo. Após a Constituição Federal de 1988, os anos 1990 foram marcados pelo entusiasmo com a descentralização do Estado, criando através dos conselhos municipais instâncias locais de planejamento participativo.

É neste período também que a participação da sociedade civil se amplia no planejamento e implementação das políticas para o desenvolvimento rural. No campo das agendas, ficava evidenciado que o rural estava além do setorial, do produtivismo econômico e tecnológico, mas um rural constituído por diferentes grupos em condições sociais e econômicas amplamente desiguais. O grande desafio no redesenho das políticas deste período foi (e ainda é) promover o diálogo entre esses diferentes atores e seus interesses, somando ao debate as demandas das agendas internacionais, como a pauta do desenvolvimento sustentável, que permanece até os dias atuais.

A diversidade das instâncias municipais de participação cidadã, contando com mais de 20 conselhos setoriais por município, convivem com as instituições formais de gestão do desenvolvimento municipal, as Prefeituras e as Câmaras Municipais. Esse arranjo institucional convive, além disso, com o legado da centralização dos anos 1970, os braços operacionais do governo federal no território, como autarquias de desenvolvimento regional ou agências de planejamento. As três esferas da federação planejam simultaneamente, mas a empiria registra que pouco dialogam entre si.

No entanto, diferentes atores sociais se envolvem com o planejamento e a implementação de políticas, sejam elas no âmbito federal, estadual ou municipal. Governos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, extensionistas, sindicatos, associações, cooperativas e grandes empresas atuam conjuntamente sob um mesmo espaço, com maior ou menor força política na tomada de decisão, dando assim o direcionamento das políticas para o desenvolvimento rural nas suas diferentes gerações.

Assim, o presente capítulo visa contribuir ao debate sobre desafios atuais ao Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), mediante reflexões a partir de processo de planejamento em curso no município de Montenegro-RS. Iniciado a partir de mobilizações pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, em 2018, essa iniciativa visa a revigorar a mobilização comunitária e promover mudanças planejadas, através do diálogo entre lideranças comunitárias, técnicos de organizações atuantes no meio rural e representantes da Prefeitura¹.

Para além da elaboração de um plano, a estratégia participativa reside na construção de uma visão conjunta para a gestão compartilhada do território, minimizando eventuais

¹ Mudanças intempestivas que se sobrepõe a processos de planejamento apresentaram-se rapidamente, como o distanciamento social imposto pela pandemia do Covid-19, a partir de março de 2020, ou a troca da administração municipal, em janeiro de 2021.

divergências organizacionais ou conceituais. Faz-se necessário destacar que, no campo teórico-empírico não se trata apenas de substituir políticas elaboradas pelo espectro normativo-racionalista pelo modelo participativo, mas redefinir e reorientar o olhar sobre o rural, considerando as interfaces, os jogos de poder, as arenas, os domínios, as redes etc.

Para estruturar a interpretação das ações em curso em Montenegro, esse artigo utiliza a Perspectiva Orientada ao Ator (POA), lançada na segunda metade do século XX, é resultado de um trabalho de pesquisa de longos anos realizado por Norman Long, contando com a colaboração de Jan Douwe van der Ploeg. Entende-se que a POA, como instrumento teórico, permite desconstruir uma análise do planejamento com participação dos atores locais como uma intervenção indireta, afastando o peso das ortodoxias e das simplificações existentes relacionadas às mudanças estruturais e à articulação entre diferentes mundos cotidianos.

A POA tem sido utilizada por diversas pesquisas no âmbito acadêmico para dar conta dos projetos de desenvolvimento implementados no meio rural, tais como Deponti (2010), Medeiros (2011), Ludtke (2016). Estes três trabalhos podem ser somados a outros não menos importantes que utilizaram a POA² como abordagem teórica para avaliar políticas públicas, diversificação produtiva, produção de inovações, etc.

Partindo desta introdução, primeira seção, o capítulo compreende uma análise sobre a importância do planejamento participativo. Na terceira parte, tem-se uma revisão do referencial metodológico da POA, oferecendo uma lente de análise centrada nos atores sociais que interagem no campo de disputas e alianças desse processo de planejamento participativo. Já na quarta seção, apresentamos uma caracterização do município de Montenegro-RS e o processo de

² Preiss (2013), Cardoso (2012), Luz (2012), Muniz (2011), Cotrin e Dal Soglio (2010), Bulhões e Dal Soglio (2009) e Marques (2009). Acrescentam os estudos de Gazolla e Peregrini (2011), Oliveira et al., (2011) e Conterato et al., (2011), Pacífico (2008), Carvalheiro e Garcez (2007), Triches (2010).

elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural, analisando sob as perspectivas teóricas da POA e do Planejamento participativo; nesta parte identificamos os atores pertencentes à formulação do plano, os grupos participantes, bem como os obstáculos enfrentados, os conflitos entre os diferentes atores que participam deste plano. Na quinta e última seção são registradas considerações finais e as perspectivas ao desenvolvimento rural de Montenegro.

2. Do Planejamento Normativo-Racional ao Planejamento Participativo

Uma das perspectivas teóricas que pautaram os modelos de planejamento da gestão governamental por muito tempo deriva da chamada “abordagem da escolha racional”, a qual parte da premissa de que os atores do planejamento fazem suas escolhas a partir de uma intencionalidade racional – “utilidade esperada”. No que concerne à burocracia estatal, uma perspectiva mais racional da ação pública poderia diminuir as incertezas e os conflitos no relacionamento político e social, delimitando a imprevisibilidade, operando assim com menor custo e maior eficiência – as instituições recebem o atributo de “indivíduo racional” (DE TONI, 2016).

Carlos Matus (1993) alerta que a existência de um modelo simples e explicativo de um sistema social pode levar à crença de uma alta governabilidade do sistema, ou seja, um modelo pelo qual somente um ator planeja e governa esse sistema. Nesse modelo, as ações são previsíveis e as variáveis não controladas não interferem na condução do plano, sendo movimentos que não podem ser explicados, portanto, não podem ser mensuradas como ações de causa e efeito. Para o autor, esse modelo normativo de planejamento “caracteriza-se por um reducionismo ilegítimo de todas as ações e comportamentos. Por outro lado, a eliminação artificial do outro revela que (...) o planejamento econômico normativo assume a existência do *eu* com poder absoluto” (MATUS, 1993, p. 51).

O modelo normativo e tradicional de planejamento governamental foi replicado no Brasil ao longo do século XX, servindo como um instrumento burocrático e centralizador das decisões, com baixa capacidade de compreender e solucionar os problemas sociais. A sucessão de planos econômicos – especialmente a partir da segunda metade do século XX – associou o planejamento a planos emergenciais de resposta às crises econômicas, sem tratar de problemas estruturais e com baixa visão estratégica de médio e longo prazo nas propostas.

Desde a Constituição Federal de 1988, a administração pública brasileira assumiu a participação popular como um dos pressupostos aos processos de planejamento, tendo a descentralização como um novo paradigma administrativo e uma possibilidade de ampliação dos espaços de interação e diálogo com a sociedade civil. Planos (Plurianuais, Planos Regionais de Desenvolvimento, etc) do governo federal e dos estados buscaram trazer ao debate conselhos consultivos das mais diferentes áreas, bem como foi possível a participação de comissões e de entidades, organizações e movimentos sociais.

Sem desconsiderar o caminho normativo-racional, mas buscando ampliar a participação dos cidadãos nesse espaço [...],

O planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador (MPOG, 2015, p. 13).

Retomando Matos (1996) com o Planejamento Estratégico Situacional propõe uma abordagem que busca compreender a complexa realidade social. O autor afirma que é preciso considerar os diferentes agentes na realidade social que planejam a partir de objetivos específicos, rompendo com o modelo tradicional que centraliza o Estado como ator fundamental deste processo. Assim,

o planejamento deixa de ser prerrogativa exclusiva do Estado ou de uma classe dominante e passa a ser um espaço de interação, conflitos e coalizões entre atores com maior ou menor grau de institucionalização (SILVEIRA, KIST, KUMMER, 2015).

Amplia-se então a necessidade de criar mecanismos que possibilitassem uma participação mais efetiva e direta da comunidade na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, dando maior autonomia e protagonismo a esta comunidade no processo de desenvolvimento (RAMBO, FREITAS, STOFFEL, 2017). A demanda por participação é decorrente também do processo de redemocratização do país, pela institucionalização de instrumentos incorporados nas Constituições Estaduais, Federal e nas Leis Orgânicas dos Municípios. Tal transformação legislativa possibilitou a criação de dinâmicas, arranjos e mecanismos de participação na gestão das políticas públicas, com intuito de construir um sistema democrático e participativo (ALLEBRANDT, et. al, 2011).

Ressalta-se que os processos participativos apresentam diferentes graus, que vai desde a informação direta, passa pela comunicação, chegando à consulta, deliberação e por fim à decisão.

“(...) os processos centrados apenas em informação e/ou comunicação não podem ser considerados processos participativos, ainda que ambos sejam elementos importantes e necessários a qualquer processo participativo. Deste modo, é importante verificar se estão sendo praticados processos de consulta (basicamente solicitando informações sobre prioridades e necessidades), de deliberação (com discussão sobre as propostas, previsão e avaliação de alternativas) ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações decidam e gerenciem o próprio processo e os resultados derivados” (ALLENBRANDT et. al, 2011, p. 922).

Ainda que de forma muito tímida e quase imperceptível, a participação ocorre muitas vezes de forma indireta, pouco valorada, atrelada também à desconfiança nas instituições e na crença da baixa capacidade estatal para resolução dos problemas

sociais. Nesse sentido, é preciso estabelecer mecanismos sólidos de participação, o que exige um esforço institucional para que se efetive de forma permanente organizações, as quais buscam mobilizar e conscientizar a população sobre os problemas locais, assim como possibilidades de resolução desses problemas (BANDEIRA, 1999).

Um dos principais mecanismos de participação em planos de desenvolvimento são os chamados Diagnósticos Participativos, pelos quais é possível identificar os problemas e as potencialidades existentes, a fim de construir uma base sólida de evidências para as mudanças futuras (KUMMER, 2007). No caso do Plano de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS, um dos instrumentos participativos utilizados na primeira etapa foi a matriz *SWOT*, ou FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças — a qual tem por objetivo identificar e examinar coletivamente quais as forças e as fraquezas identificadas no ambiente interno vis-à-vis as oportunidades e as ameaças vislumbradas no ambiente externo, as quais facilitam e/ou dificultam a atuação governamental.

As respostas às perguntas da análise estratégica buscam definir e preparar os meios, os cursos de ação, os arranjos de coordenação e responsabilidades necessários para viabilizar o alcance dos Objetivos Estratégicos. Estes objetivos são fundamentais para a realização da Visão de Futuro estabelecida, levando em consideração os recursos e as capacidades dos diversos órgãos e atores dentro do Governo (secretarias de estado, fundações, autarquias e estatais).

Figura 1. Matriz de Avaliação Estratégica – Matriz SWOT ou FOFA

Ambiente interno		Ambiente externo							
		OPORTUNIDADES				AMEAÇAS			
		1	2	3	n	1	2	3	n
F O R Ç A S	Força 1	CAPACIDADE OFENSIVA Capacidade de suas forças “capturarem” oportunidades relacionadas ao ambiente externo Em que nível a FORÇA pode capturar a OPORTUNIDADE?				CAPACIDADE DEFENSIVA Poder do conjunto das forças da organização neutralizar ou minimizar ameaças do ambiente externo Em que nível a FORÇA pode minimizar a AMEAÇA?			
	Força 2								
	Força 3								
	Força n								
F R A Q U E Z A S	Fraqueza 1	INCAPACIDADE OFENSIVA Quando as fraquezas atuais dificultam ou impedem a organização de aproveitar as oportunidades Em que nível a FRAQUEZA dificulta a captura da OPORTUNIDADE?				INCAPACIDADE DEFENSIVA Quando as fraquezas atuais acentuam os riscos das ameaças impactarem a organização Em que nível a FRAQUEZA nos torna mais vulneráveis frente à AMEAÇA?			
	Fraqueza 2								
	Fraqueza 3								
	Fraqueza n								

Fonte: Rio Grande do Sul (2018), adaptado de ENAP (2018).

Para além da matriz *SWOT*, outros mecanismos de participação também são utilizados em processos de planeamento rurais, tais como Diagnóstico Rápido Participativo – DRP sensibilização e mobilização (KUMMER, 2007) ou ainda assembleias locais e comunitárias de livre-adesão (como ocorreu no caso do planeamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, ainda que seja um espaço de democracia e representações, é preciso entender as articulações entre os atores, os conflitos em cada etapa decisória até a constituição do plano final. Para tanto, identificados a Perspectiva Orientada ao Ator (POA) como a abordagem teórica que possibilita compreender como se dá o empoderamento dos atores no processo de planeamento e de intervenção para o desenvolvimento rural.

3. Empoderamento dos Atores nos processos de Planejamento de Áreas Rurais

O *Actor-oriented Approach*, a Perspectiva Orientada ao Ator, foi elaborada nos anos de 1980 como uma resposta às teorias que não acreditam na capacidade das pessoas comuns alterarem a direção da sociedade e fazerem sua própria história. Segundo Long (2007a); Long e Ploeg (1994), essas teorias são simplificadoras, centralistas, deterministas e, em boa medida, excluem da análise a possibilidade dos atores influenciarem de maneira significativa os processos de mudança.

Long (2007a) destaca que as pessoas são parte ativa dos processos de desenvolvimento e que todas as formas de intervenção externa entram necessariamente no mundo dos indivíduos e dos grupos sociais, ultrapassando certos filtros sociais e culturais, ou seja, fatores externos são mediados e transformados pelas estruturas internas. Nesse sentido, a adoção de um enfoque mais dinâmico, que reconheça a inter-relação dos fatores e das relações externas e internas, é importante para a compreensão da mudança social no meio rural.

Pela POA, deve-se assumir que essa mudança não é linear, nem gradual ou que converge até alguma forma predeterminada, mas sim considerá-la altamente heterogênea e divergente. Dessa forma, a capacidade de intervir e de fazer dos atores considera a limitação de seu campo de possibilidades, buscando compreender de que forma eles conduzem suas ações e usam sua margem de liberdade para agir, considerando os limitantes e os condicionantes desta ação.

Os atores sociais são os centros de decisão e de ação. Long e Ploeg (1994) argumentam que a tomada de decisões implica o uso implícito ou explícito de meios discursivos que variam, pois fazem parte do estoque diferenciado de conhecimentos e de recursos disponibilizados aos atores. As decisões não estão baseadas em um único discurso, mesmo sendo as escolhas limitadas, os atores acham formas alternativas e modos específicos de ação. As estratégias e construções culturais utilizadas pelos indivíduos são

retiradas de um estoque de discursos disponíveis que são, de certa forma, partilhados com outros indivíduos.

Nesse contexto, a **noção de agência humana é central**, porque as formas com que as pessoas, mediante práticas discursivas e organizadoras, brecam e manipulam certos elementos restritivos e habilitadores, implica contínuas negociações sobre significados, valores, intencionalidades, já que os atores sociais podem comprometer-se, distanciar-se ou adotar uma posição ambígua. O ponto importante de referência é a elaboração, a negociação e a confrontação desses projetos de vida dos atores.

Ressalta-se que a POA não propõe excluir a ideia de estrutura, mas considera a construção das relações sociais específicas como tema central na análise, permitindo ver atrás dos mitos, dos modelos, das políticas de desenvolvimento e das instituições, explorando os valores locais e conhecimentos e descortinando os detalhes *do vivido en los mundos de la gente*. Assim, tal perspectiva serviria como um antídoto contra os excessos das explicações estruturalistas e culturalistas e como um modo de conceituar as complexidades e dinâmicas da vida social.

Ainda, Long e Ploeg (1994) criticam as intervenções planejadas pelo Estado, na medida em que não dariam conta do conhecimento detalhado e do domínio das situações locais altamente diversas, desconsiderando a heterogeneidade como traço estrutural e não casual do desenvolvimento rural. Os autores ressaltam que a abordagem participativa pelo Estado seria insuficiente, porque suas propostas representam interesses específicos, que podem ser diferentes das expectativas e dos projetos dos atores envolvidos, principalmente de agricultores que não possuem representação ou pertencimento nesses interesses do Estado³.

³ É necessário esclarecer dois pontos. Primeiro, os autores criticam as formas de intervenção mais do que a própria intervenção. Segundo, defendem que o desenvolvimento, sendo um processo multifacetado, multiator, mutável, multidimensional, multissetorial permite ampla forma de objetivação, pois sua heterogeneidade e diversidade admitem diversas possibilidades, não excluindo, e

Long (2007a) conclui que, embora se reconheça a necessidade de compreender como os agentes locais enfrentam seus problemas, geralmente, essa situação envolveria a substituição de enfoques "pré-fabricados" por outros "de aprendizagem" ou a substituição de "velhos estilos profissionais por outros novos", baseados na promoção de métodos de investigação e avaliação participativos. Tais situações não escapariam da conotação gerencial e intervencionista inerente à ideia de desenvolvimento.

Mesmo na presença de boas intenções e de conhecimento sobre estratégias participativas pelos representantes do Estado, a situação de "externos poderosos" que ajudam os "sem poder" ainda é presente. Nesse sentido, o **empoderamento depende do próprio ator social** e não de representações. Esse empoderamento estaria relacionado às redes e às capacidades estratégicas que inter-relacionam os projetos dos atores particulares com outros e com a expansão do espaço de interface e de negociação. A compreensão do empoderamento, à luz da POA, advém da interface social que ocorre na relação entre as pessoas, mediante a negociação e da incorporação dos interesses dos agricultores aos projetos das organizações estatais.

A utilização da POA proporciona captar informações sobre os processos pelos quais a política de desenvolvimento rural transforma-se durante sua implementação, como são construídos os espaços de manobra e empoderamento, tanto por parte dos técnicos, quanto dos agricultores, e como as pessoas se envolvem dentro dos projetos uns dos outros. Analisar um processo de construção de um planejamento rural pelo espectro da POA possibilita compreender a intervenção para o desenvolvimento, assim como as experiências vividas pelos atores sociais diversamente localizados e afetados a circunstâncias estruturais similares.

O desenvolvimento não "vem de fora" e se concretiza por meio de projetos. Os grupos locais possuem seus próprios projetos, suas

sim valorizando novos diálogos, redes, produtos, instituições, capitais ecológicos, sociais e culturais.

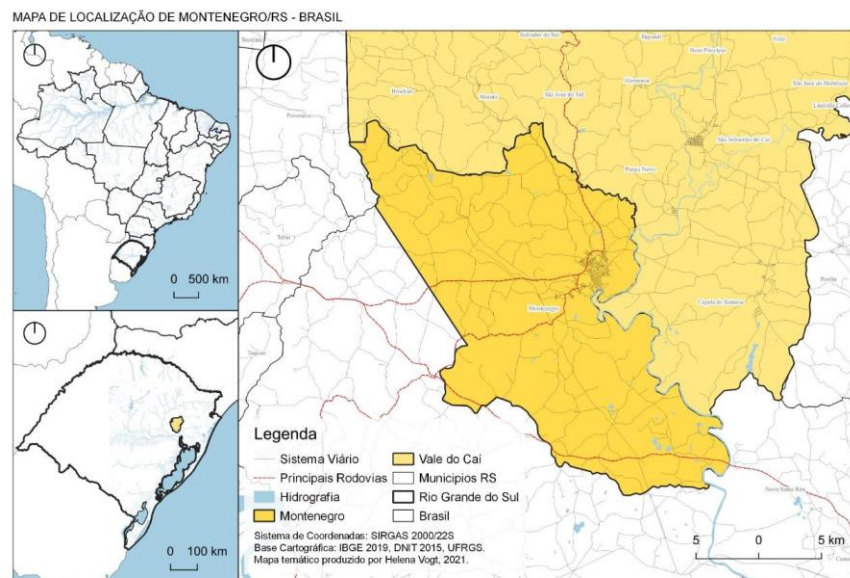
práticas, estratégias, ações, identidades, motivações. A importância está em entender o mundo de vida dos locais; as alternativas e soluções estão nos seus estilos de vida, formas de vivência e na sua valorização, compreensão, potencialização e estimulação. Portanto, não se trata de substituir políticas *top down* por políticas *bottom up*, mas redefinir e reorientar o olhar sobre o rural, considerando as interfaces, os jogos de poder, as arenas, os domínios, as redes etc. A POA, assim, permite desconstruir a intervenção e afastar o peso das ortodoxias e das simplificações existentes relacionadas às mudanças estruturais e à articulação entre diferentes mundos cotidianos (LONG e PLOEG, 1994).

4. Processo de Planejamento do Espaço Rural de Montenegro – RS: obstáculos e perspectivas

4.1 Caracterização do município e do espaço rural

Montenegro possui uma área territorial de aproximadamente 424 km², com população estimada em 2020 de 65.721 pessoas, localizado à 61 Km de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul (IBGE Cidades, 2021). Situa-se na Bacia do Rio Caí que, por sua vez faz parte da Bacia do Rio Guaíba, uma das principais regiões de escoamento fluvial do RS.

Figura 2. Localização do Vale do Caí e do município de Montenegro-RS



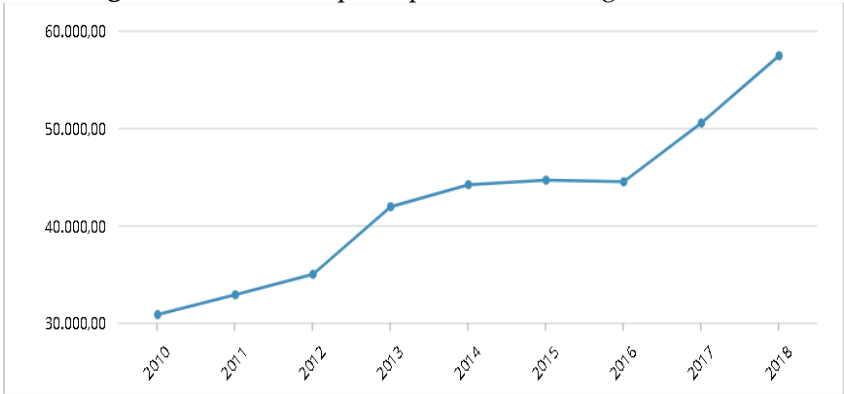
Fonte: Base Cartográfica IBGE 2019.

Ainda que a área municipal corresponda a apenas 10% do total da Bacia do Rio Caí, Montenegro apresenta influência singular devido ao crescimento de sua atividade industrial e da população urbana, já que faz parte do principal eixo dinâmico da economia gaúcha, interligando as regiões metropolitanas de Caxias do Sul, na Serra Gaúcha, e da Grande Porto Alegre. Constitui também o principal aglomerado da inovação e da tecnologia do RS, já estável e consolidado, contribuindo para a desigualdade territorial pela atração de jovens trabalhadores, ideias, investimento e profissionais qualificados das demais regiões (RS, 2014).

Apesar da crise da economia nacional, desde 2014/15, o município experimenta crescimento populacional contínuo, acima da média estadual. A expansão populacional, com mais de 67 mil moradores, foi acompanhada pelo aumento do PIB e a oferta de empregos, o que torna o município atrativo para manter os jovens na cidade, atrair novos moradores que trabalham em empreendimentos em municípios vizinhos da região

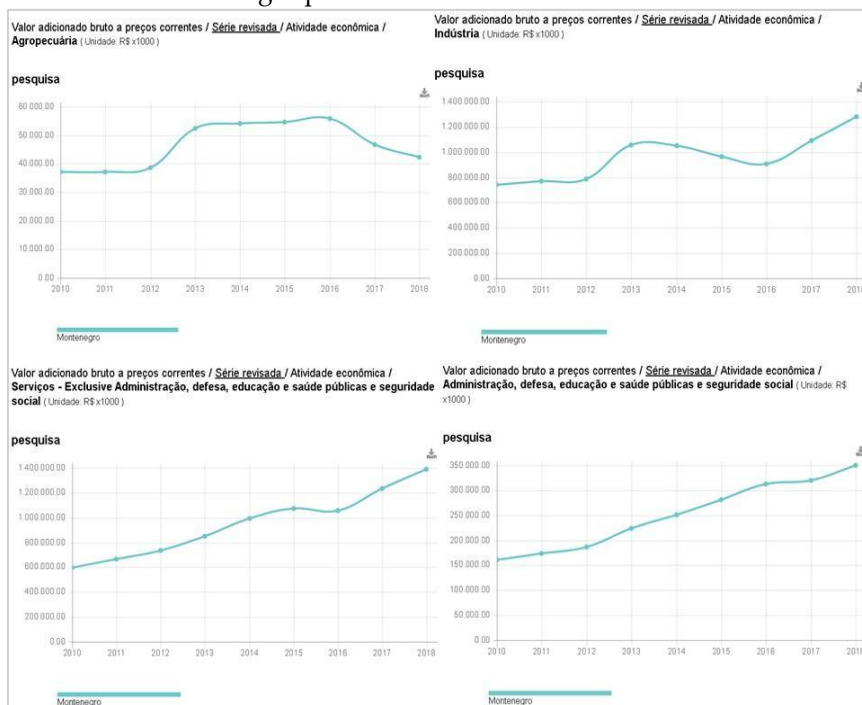
metropolitana, ou mesmo na capital. Conforme dados do IBGE Cidades (2021), o PIB *per capita* do município segue em elevação, chegando a R\$57.568,88 em 2018. A composição da economia do município pode ser observada nas figuras que seguem.

Figura 3. Gráfico PIB per capita de Montenegro 2010-2018



Fonte: IBGE Cidades, 2021.

Figura 4. Gráficos do Valor Adicionado Brutos a preços correntes de Montenegro por atividade econômica 2010-2018



Fonte: IBGE Cidades, 2021.

Especificamente quanto à produção rural, ainda que seja o setor com menor peso no PIB de Montenegro, tem-se as seguintes informações sobre a exploração das áreas:

- Cerca de um terço do território do município é destinado ao uso agropecuário;
- Aproximadamente 50% da área é constituída por cobertura vegetal, tanto remanescentes de mata em áreas de proteção permanente, como florestas plantadas;
- Cerca de 14% da área é ocupado por alagados/banhados.

O setor primário, dada a ampla extensão do município, apresenta como principais atividades a citricultura⁴, a silvicultura⁵, a criação de aves⁶ e a pecuária⁷. A Secretaria Municipal da Fazenda contabilizou, no ano de 2018, cerca de 1.800 produtores rurais com movimentação de notas fiscais, além dos segmentos citados, merecem destaque ainda a produção de ovos, leite, carvão, arroz mandioca, melancia, mudas e hortifrutigranjeiros.

Em termos de produção, diferentes municípios da região do Vale do Caí destacam-se no *ranking* de maiores produtores do RS para dois alimentos de referência – laranja e bergamota. O município de Montenegro lidera a maior produção de bergamota e ocupa o terceiro lugar na produção de laranja (Censo Agro, 2017).

Cabe destacar que o município apresenta as dinâmicas territoriais que podem favorecer o crescimento econômico, a redução da pobreza, e a desigualdade social. Conforme Favareto (2019) e Favareto et. al (2016) cinco elementos podem favorecer dinâmicas de desenvolvimento rural, a saber: regiões rurais que se diferenciam pela maneira com que acessam os recursos naturais; forma de acesso aos mercados; centro urbano dinâmico próximo; estrutura produtiva diversificada; acesso à políticas públicas. Para o autor onde estas condições se constituem de maneira combinada há maior possibilidade que surjam coalisões de forças sociais.

No território, a distribuição dos capitais fundamentais, acesso à terra, água e florestas não é tão desigual, favorecendo a criação de oportunidade positivas de mercado. A caracterização do município como rural metropolitano já demonstra a proximidade de um centro urbano dinâmico, demonstrando a conectividade

⁴ Mais informações sobre a produção agrícola de Montenegro ver em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5457#resultado>

⁵ Informações sobre extração vegetal de Montenegro ver em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/291#resultado>

⁶ Informações sobre produção de origem animal de Montenegro ver em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/74#resultado>

⁷ Informações sobre a pecuária de Montenegro ver em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3939#resultado>

física e virtual entre campo e cidade. A diversidade da estrutura produtiva pode ser observada pela diversificação das cadeias produtivas, com empresas de vários ramos, além de extração mineral. E essa diversidade produtiva também se espelha na diversidade de forças sociais e pode ainda ser ampliada.

A partir deste rápido diagnóstico econômico produtivo e do setor rural de Montenegro, para analisar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural é preciso identificar as instituições que estão envolvidas no planejamento e como estas se configuram neste espaço de tomada de decisão. Assim, iniciamos a análise sobre as instituições que compõem o arranjo institucional do PDR de Montenegro.

4. 2 As Instituições atuantes no Planejamento

Um dos desafios para o planejamento do desenvolvimento rural, não apenas em Montenegro, deriva da organização política-administrativa do território pelos entes federados, o que resulta na multiplicidade de instituições, processos, normas e controles de diferentes ordens e nas diversas escalas do poder público. Na ausência de recursos humanos e financeiros para a operacionalização de políticas estratégicas, as múltiplas instâncias planejam, delimitam, controlam, porém, não há a responsabilização da execução do plano.

Existe uma multiplicidade de instituições que intervém no espaço rural, herança da Constituição de 1988 que não apresentou de forma clara os limites das respectivas escalas de atuação pelo Estado e na sua relação com a sociedade civil. Além da centralização financeira e da descentralização administrativa, o caso de Montenegro mostra ainda a sobreposição das instâncias de planejamento rural.

Quadro 1. Sobreposição das instâncias do Estado no planejamento para o desenvolvimento rural de Montenegro (em 2018/19)

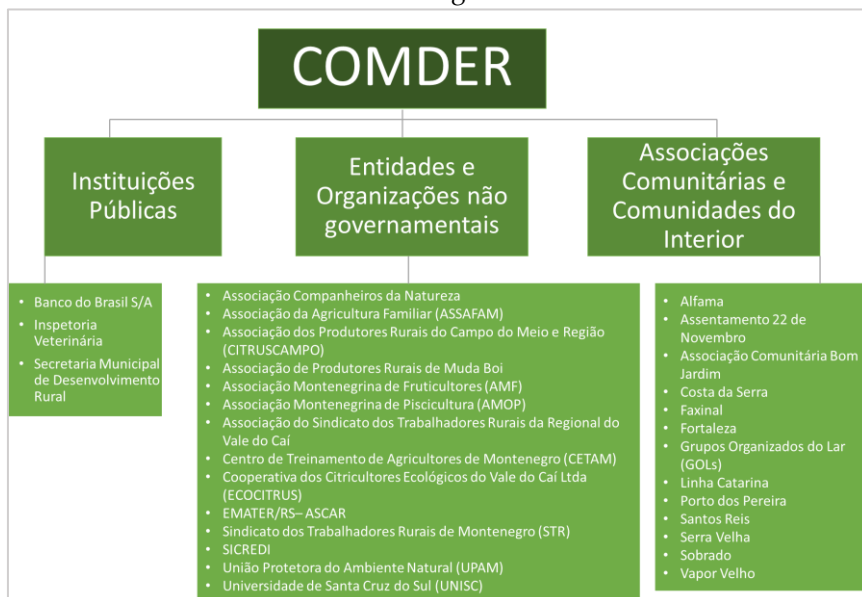
Escala	Escopo	Responsabilidade	Sede
Nacional	Plano Nacional de Política Fundiária	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília
	Plano Nacional de Política Agrícola	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília
	Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília
Estadual	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - RMPA	Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional	Porto Alegre
	Região Funcional de Planejamento 1:PPA 2016/2019	Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional	Porto Alegre
	Plano Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural	Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Irrigação	Porto Alegre
Regional	Plano Regional de Desenvolvimento 2015 a 2030	Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Caí	São Sebastião Caí
	Plano de Bacia do Rio Caí	Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Caí	Caxias do Sul
Local	Plano Diretor (2007)	Prefeitura	Montenegro
	Plano Plurianual (2018 a 2021)	Prefeitura e Câmara Municipal	Montenegro
	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Montenegro

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Na escala municipal, tem-se a Prefeitura e a Câmara Municipal e, como instância consultiva do Executivo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER). O Conselho é composto por 58 representantes entre titulares e suplentes com membros indicados (com mandato delimitado) pelo ordenador de despesas, o titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural.

A principal função do conselho, além de assessorar a secretaria municipal, é apresentar propostas para nortear a elaboração do Plano Plurianual (PPA) a ser debatido e aprovado na Câmara Municipal até dezembro do primeiro ano da nova gestão. Apesar de um mandato claramente delimitado na legislação, o COMDER enfrenta diversas restrições quanto à sua autonomia e poder de decisão. Foi justamente o COMDER que, no âmbito de suas atribuições, deu início à elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural de Montenegro.

Figura 5. Organização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro - COMDER



Fonte: Elaboração própria com base na Portaria N.º 7.969 – de 30 de Novembro de 2018.

As principais forças políticas do meio rural se encontram razoavelmente equilibradas no microcosmo da vida política de Montenegro. O Sindicato de Trabalhadores Rurais conta pouco mais de trezentos associados, enquanto o Sindicato Rural mantém cerca de 350 associados. Existe ainda uma associação das vinte famílias do assentamento de reforma agrária estabelecido pelo governo estadual, em 1991.

4.3 O Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS

O Programa de Desenvolvimento Rural do município, estabelecido em 2018, limitava-se a regular o acesso de proprietários de imóveis rurais aos serviços das máquinas da Prefeitura. Em geral, as ações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR) tratavam essencialmente dos serviços de manutenção dos parques e praças na cidade. As principais atividades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR) se concentravam na manutenção de estradas rurais e vigilância sanitária, ressentindo-se de uma política agrícola ou rural definida para o PPA.

Essa invisibilidade do setor rural pode ser interpretada como reflexo da concentração de população e do dinamismo econômico nos setores da indústria e de serviços, por sua vez localizado entre duas regiões metropolitanas com economias em ritmo de crescimento, apesar da crise econômica vigente no país. Assim, ao final de 2018, a partir de uma mobilização espontânea entre os 58 integrantes oficiais do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural foi dado início ao processo de planejamento.

O processo de participação proposto pelas políticas públicas envolve um planejamento a ser executado com a **participação dos atores inseridos no território**, de forma democrática e com a representação dos interesses coletivos (RAMBO, FREITAS, STOFFEL, 2017). Dentro deste processo, destaca-se o papel da coordenação da gestão, a qual deve ser descentralizada, com

negociações verticais e horizontais, preocupando-se com fortalecimento da capacidade de intervenção e inserção dos atores sociais nos espaços de gestão compartilhada.

Assim, no caso de Montenegro, foi realizado inicialmente um convite à comunidade e seus representantes, o que partiu dos membros do COMDER, liderada pela EMATER-RS/ASCAR e UNISC, juntamente com a SMDR; somaram-se à iniciativa o CETAM e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). Essa primeira mobilização contou com a presença de 60 pessoas das diferentes comunidades e entidades que declaravam ter relação com o espaço rural de Montenegro, na qual ficou declarado apoio para a realização do Plano de Desenvolvimento Rural.

Nesse seminário foram apresentadas experiências locais de planejamento, como o caso do município de Morro Reuter-RS, onde o plano já foi elaborado e segue sendo executado pelo município. Também foi demonstrado um caso da Escola da Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC), para abordar a relação da educação com período vivencial de aprendizagem rural; ainda, o seminário contou com a presença de um técnico do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), o qual abordou a necessidade e o modelo de planejamento para acesso às políticas públicas pelos municípios.

Retomando a abordagem teórica da POA, é possível analisar esta primeira mobilização a partir dos seus atores-chave, os quais estão mais associados ao papel da pesquisa e da extensão rural, que da produção. A importância desses “atores articuladores” é a capacidade de operacionalizar demandas normativas, como a Portaria nº 415, de 16 de fevereiro de 2017, que definia no seu Art. 3º - § 1º *Os Planos de Trabalho, bem como os objetos a serem adquiridos, deverão ser compatíveis com o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, ou documento similar, sendo que este deverá ser anexado a proposta apresentada.* Tal Portaria destacava a necessidade de um PMDR para o acesso a outras políticas públicas.⁸

⁸ Esta Portaria foi revogada pela Portaria Nº 1.211, DE 26 DE MAIO DE 2017 – MAPA – que definiu: Art. 3º - Para aprovação dos Planos de Trabalho dos Projetos

Nesse contexto, a **noção de agência** é central, porque requer a geração de uma rede de relações sociais e o entrelaçamento de itens específicos (demandas, reivindicações, ordens, instrumentos, informações, tecnologias e bens) (DEPONTI, 2010). Ser capaz de "atuar de outro modo" significa ser capaz de intervir no mundo, ou abster-se de tal intervenção, com o efeito de influenciar um processo ou estado específico de coisas. No caso de Montenegro, os atores articuladores demonstraram insatisfação com o que estava posto (inexistência de uma PMDR) e exploram novas formas, contra hegemônicas (construção coletiva de um PMDR) para atuar, embora a capacidade dos atores de responder a estas situações implique em reformular, traduzir significados, mudar definições e negociar posições, sendo que todos envolvem agência.

O segundo passo deste processo ocorreu em fevereiro de 2019, quando foi realizada uma segunda reunião após mobilização de lideranças nas comunidades rurais. Como ação primordial, em um diagnóstico preliminar, foram coletadas informações acerca dos principais problemas e dos potenciais presentes no município, segundo a percepção própria dos atores. Nesta ocasião, foi elaborada com as comunidades uma matriz do planejamento estratégico – Matriz FOFA (ferramenta/instrumento que permite levantar as fortalezas, as oportunidades, as fraquezas e as ameaças), na qual os representantes das entidades presentes elencaram tais elementos para área rural de Montenegro, conforme figura 6.

A participação de diversos atores na elaboração do diagnóstico é fundamental, pois o processo de planejamento pode ser compreendido como uma arena, um espaço social onde

Governamentais selecionados pelo MAPA, cada SFA/MAPA deverá observar a compatibilidade dos objetos propostos pelos proponentes com a relação de bens e objetos constante do anexo desta Portaria.

§ 1º - Os Planos de Trabalho devem vir acompanhados de declaração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão municipal assemelhado, justificando a necessidade do objeto proposto.

Art.6º - Ficam revogadas as Portarias MAPA nº 168, de 20 de agosto de 2015, e nº 415, de 16 de fevereiro de 2017.

ocorrem confrontações e o conflito é inerente, expressando não somente interesses e objetivos opostos, mas também o efeito de estratégias pessoais e de fenômenos idiossincráticos (maneiras de ver, sentir, reagir de cada indivíduo). Analisar o conflito, permite colocar em evidência os meios de prevenção ou de resolução de conflitos e ir além da aparência consensual deste processo (SARDAN, 1995).

Nesse sentido, é preciso compreender a configuração interna de poder, conhecendo a composição e papel das diferentes instâncias, observando a existência (ou não) do pluralismo necessário para um espaço de cidadania. Essa composição, mesmo que se constitua por uma multiplicidade de atores dos diferentes setores/segmentos e pela sociedade civil, não garante a plena participação no diagnóstico para planejamento, mas é ponto importante para aproximar as pessoas da política (FREITAS, SILVEIRA, DEPONTI, 2019).

Portanto, o processo de construção da Matriz *SWOT* tem sido fundamental, já que aproxima os conhecimentos, manifestando a interface social que se estabelece em função de capacidade de agência dos agricultores participantes e a possibilidade de negociação por parte do poder público municipal e demais entidades coordenadoras desse processo. Ainda que persistam os conflitos de interesses, a negociação permite chegar a um consenso, tentando manter o interesse do agricultor e da gestão municipal de Montenegro.

Posteriormente, reuniões ocorreram para validar esta matriz e contaram com representantes das comunidades rurais e de setores relacionados ao rural. Dentre os convidados estiveram presentes as seguintes instituições: SMDR , CITRUSCAMPO, UNISC, CETAM, SECRETÁRIA SMIC, BRIGADA MILITAR, ECOCITRUS, EMATER, ASSENTAMENTO, PREFEITURA, CONSELHO SAÚDE, CÂMARA DE VEREADORES, CONSELHO TURISMO, ESCOLA PORTO DOS PEREIRA, ASSOCIAÇÃO AGR. MUDA BOI, SMEC, ACI, STR, SMMA, SMIC, BANRISUL, COMDEMA, JORNAL IBIÁ, CONSELHO DEFICIENTE, ASSENTAMENTO. No entanto, em função de alterações de representantes, entende-se que esse foi um

momento de conflitos, pois havia uma demanda por alterações em muitos elementos desse diagnóstico. Esses conflitos foram mediados pelos atores que conduziam a elaboração do plano, como representantes do COMDER, UNISC, EMATER e CETAN.

O processo de validação do planejamento em Montenegro revelou o grau de consciência entre a realidade dos agricultores e os programas/políticas/planos do governo municipal, bem como a busca de espaços de negociação e de manobra. Além disso, as experiências negativas, tanto individuais quanto coletivas, provocam desconfiança dos agricultores e convertem-se em uma espécie de "memória coletiva". Essa seria uma barreira ao desenvolvimento de relações de confiança entre agricultores e coordenadores do presente Plano de Desenvolvimento Rural nas diferentes escalas. Essas diferenças podem conduzir a uma comunicação imperfeita ou choque de racionalidades.

O **empoderamento** é estabelecido quando a interface social se manifesta na relação agricultor-gestor mediante a negociação. Tal negociação, baseada na margem de manobra estabelecida pelo agricultor frente ao projeto/política governamental, levou à apropriação de tal proposta. O projeto/política negociado incorpora (em alguma medida) os interesses tanto dos agricultores como da gestão municipal. Dessa forma, o agricultor apresenta o sentimento de pertencimento, tendo seus interesses considerados, sendo então parte do processo. Essa conquista representa o seu empoderamento.

As reuniões para avaliação da FOFA caracterizam-se por **encontros de interface social** em que as margens de manobra envolvem um grau de independência em certas esferas e um grau de dependência em outras, implicando o envolvimento dos outros em seus projetos/políticas. Essa situação envolve uma disputa para impor aos outros significados e representações que, no caso em tela, são úteis para os interesses do agricultor, implicando poder, negociação e consentimento. O poder apresenta-se como uma negociação de eventos microsociais.

A noção de interface social permite compreender como o silêncio dos agricultores pode representar uma situação de manobra, de negociação e de poder, pois se reveste da possibilidade de exercer certo controle, prerrogativa, autoridade e capacidade para ação, mesmo que essa seja nos "bastidores" e em momentos flutuantes. As relações de poder geram resistência, acomodação e submissão estratégica, a qual implica também uma condição autoimposta. Os agricultores aprendem a tratar com as intervenções externas, contra-argumentando ou mesmo silenciando; criam espaços para manobrar, não se comprometendo com os planos elaborados pela parte externa, aprendendo a encontrar seu caminho, extrair benefícios, mesmo que isso signifique subordinar-se às normas externas, pelo menos na retórica.

As análises desses momentos de interface revelam a natureza das relações entre governo/gestores/técnicos/agricultores e possibilitam identificar quanto espaço político há para iniciativas locais, que buscam alterar o padrão de distribuição de recursos ou para melhorar os benefícios recebidos pelos grupos locais. A noção de interface social colabora na compreensão das várias formas de poder estatal e não estatal, ressaltando os processos pelos quais quem carece de poder se apropria, manipula e subverte a autoridade externa em suas lutas para defender seus interesses e projetos, apresentando **capacidade de agência e mobilizando redes de relacionamento e de conhecimento**.

Assim, verifica-se que o poder não é uma propriedade estrutural fixa que é invocada para explicar a ação de ator particular, mas é negociado por atores e pode estar fluido no processo. Desta forma, o sucesso ou fracasso de uma intervenção externa não está garantido, já que o mundo de vida dos agricultores não se restringe às opções espaciais e estratégias promovidas por determinados projetos vindos de fora. Situações de embate e pontos de vista contraditórios são frequentes em situações de planejamento.

Por outro lado, os agricultores focam-se nos espaços de manobra dentro da normatividade do programa/política/projeto, aspirando impedir que outros tomem o controle que eles têm neste espaço. De diversas maneiras, a relação entre os mundos de vida

não se dissolveu nem se transformou, seu resultado final foi uma "coexistência incômoda". Portanto, para ocorrer a intervenção é preciso o envolvimento do governo/gestores/técnicos e dos agricultores. Embora a intervenção/processo planejamento seja contraditória por natureza, é a negociação, o diálogo e a própria interface social que irá permitir a acomodação dos objetivos e necessidades dos diferentes atores sociais.

Figura 6. Matriz FOFA do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro



Fonte: Elaboração própria com base nos documentos de registro

Para ser finalizado esse processo de validação da presente matriz, foi realizado um segundo encontro, onde por fim ficou acordado por estes indicadores dentro de cada uma das categorias (figura 6). A partir desta validação dos atores, no início de 2020, foi constituída uma Comissão Técnica do Processo de Diagnóstico Participativo que está subsidiando a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro.

A presente comissão foi formada por: representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria Municipal de Meio

Ambiente, Secretaria Municipal da Saúde, CETAM, COMDER, EMATER, UPAN e UNISC. Em decorrência da dificuldade de buscar as possíveis relações de causa e efeito entre esses indicadores da matriz, a comissão dividiu-se em subcomissões de trabalho e indicou três áreas prioritárias para realizar os próximos passos do PMDR, a saber:

- a) Formação do conhecimento no rural;
- b) Mobilidade;
- c) Saneamento básico.

Mesmo com as dificuldades impostas pela pandemia, ao longo do ano de 2020, os dados coletados inicialmente foram consolidados pelos membros dessas subcomissões, assim como houve uma melhora na estruturação do plano pela realização de reuniões *on-line*. Em janeiro de 2021, já com a nova administração pública municipal, ocorreu mais uma reunião da comissão técnica com o objetivo de finalizar o plano. No entanto, o agravamento da pandemia da COVID-19 nos meses de fevereiro, março e abril, acarretaram em um atraso temporário deste planejamento.

À despeito das adversidades sanitárias, foi possível identificar que o processo de planejamento de desenvolvimento rural de Montenegro mobilizou a agência dos atores, ou seja, as forças sociais que se fazem presentes no território. Assim, retomando a proposta teórica da POA, conseguimos analisar, ainda que desta etapa inicial, os atores sociais e seu envolvimento no planejamento rural de Montenegro.

Essa agência manifestou-se na inter-relação entre projetos/políticas/programas, simbolizando a capacidade de organizar relações sociais de forma que um estado pré-existente de acontecimentos ou cursos de eventos é alterado. Mediante essas inter-relações, projetos particulares tornam-se efetivos, e múltiplas formas sociais são produzidas, apropriadas, reproduzidas e transformadas.

Quando o desejo ou necessidade dos agricultores é respeitada mediante a negociação e a consideração de sua opinião, ocorre a legitimação do processo, o que leva ao sentimento de

pertencimento dos agricultores pelo processo de planejamento. Há troca de experiências, saberes e conhecimentos, e a interface híbrida (conhecimento técnico e popular) gerada produzirá novas ações e renovar-se-á em novos encontros de interface e de conhecimento.

5.Considerações

O campo do planejamento precisa avançar no que tange aos aspectos institucionais para dar conta dos desafios do século XXI. O presente artigo pretendeu mobilizar o aprendizado sobre planejamento a partir da experiência de Montenegro e da compreensão das lições e dos desafios que a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) evidenciaram.

A mobilização dos atores sociais frente a iniciativa de construir o PMDR de forma coletiva, levando em consideração o que as comunidades rurais demandaram e legitimaram em plenária aproxima-se do conceito de agência — capacidade de intervir, capacidade de fazer a diferença. Pois superam a tradição do planejamento verticalizado, de cima para baixo, *top down*.

O planejamento territorial implica a coordenação entre o Estado, a sociedade e o mercado, embora estas formas de coordenação sejam conflitivas e contraditórias. Para o caso de Montenegro, tem-se elementos que favorecem dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural e os atores territoriais formaram coalisões que buscaram valorizar os seus atributos, dando voz às demandas do rural. Reforça-se que os atores do espaço rural de Montenegro são capazes de conhecer e de fazer seu espaço, revelando-o como um agente que direciona sua conduta no processo de planejamento de acordo com seus limites de informação e recursos disponíveis.

Ressalta-se que neste caso, sem a participação efetiva do Estado ou a existência na prática da governança interfederativa, o processo de planejamento e desenvolvimento de áreas rurais continuaria sendo apenas um plano de manutenção de estradas vicinais e apoio à política institucional, agravando os processos de

esvaziamento e envelhecimento das áreas rurais. Pela POA, abriu-se espaço para a compreensão da complexidade da intervenção, valorizando o espaço para manobra e superando as análises que consideram o jogo social antecipadamente definido. Assim, identificou-se que a capacidade de comunicação e o estabelecimento de vínculos mais consistentes entre os atores podem ser fatores que produzem resultados mais eficazes e além do fortalecimento do desenho institucional da política.

Observou-se também que a Perspectiva Orientada ao Ator permitiu analisar o conflito manifestado pela interface social que ocorreu na arena que se formou a partir do programa/política/projeto/plano de desenvolvimento de Montenegro, manifestando o jogo de forças e de poder que envolveu e ainda envolve uma proposta de planejamento municipal rural. Nessa linha, a análise do empírico permitiu verificar a existência de um poder fluido, ora prevalecendo o poder do agricultor, ora do mediador, não sendo possível uma determinação linear dessa relação.

Referências

ALLEBRANDT, S. L. et. Al. **Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, artigo 11, Rio de Janeiro, Set. 2011, p.914-945.

BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão Nº630 – IPEA: Brasília, 1999

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Painel IBGE Cidades** – Montenegro. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/montenegro/panorama>>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Almanaque do Planejamento: para entender e participar**. Brasília, 2015.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A. S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”?** Revista Estudos Avançados, São Paulo, num. 24, n. 68, 2010.

_____ et al. **Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil**. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015

FREITAS, T. D.; SILVEIRA, R. L. L.; DEPONTI, C. M. **Atores e Estratégias de Desenvolvimento Regional: Percepções sobre a atuação do COREDE Vale do Rio Pardo – RS**. In: XVIII ENANPUR. Natal-RN: Anais dos Trabalhos (ISSN 1984-8781), 2019.

LONG, N. **Resistance, agency and counter-work: a theoretical position**. In: WRIGHT, W.; MIDDENDORF, F. (Ed.). The fight over food. University Park, PA: Penn State University Press, 2007b. p. 69-91.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el ator**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007a. 504 p. (Colección Investigaciones).

LONG, N.; PLOEG, J. D. **Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure**. In: BOOTH, D. Rethinking social development theory, research and practice. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.

CARDOSO, M. A. **Agrofloresta como ferramenta de autonomia: a percepção do agricultor familiar de base ecológica**. Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2012.

CARVALHEIRO, E. M.; GARCEZ, D. **Da perspectiva orientada a ator ao processo de mercantilização: o caso da produção de banana ecológica no litoral norte do Rio Grande do Sul**. In: XLV Congresso Sociedade Brasileira de Economia, Administração e

Sociologia Rural, Anais. Londrina: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2007.

CONTERATO, M.; NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G.F.W.; SCHNEIDER, S. **Mercantilização e mercados: a construção da diversidade da agricultura na ruralidade contemporânea.** In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Editora da UFRGS, Porto Alegre 2011. p. 67-89.

COTRIM, D. **O estudo da participação na interface dos atores na arena de construção do conhecimento agroecológico.** Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2013.

COTRIM, D., DAL SOGLIO, F. **Análise do processo de Construção do Conhecimento Agroecológico.** In: VIII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural. Ponencias GT2. Porto de Galinhas: Asociación Latinoamericana de Sociología. 2010.

DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural : o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. 274 f.

GAZOLLA, M.; PEREGRINI, G. **As experiências familiares de agroindustrialização: uma estratégia de produção de novidades e de valor agregado.** Ensaios FEE, Porto Alegre, 32 (2): 361-388, 2011.

GONZÁLEZ, S., PEREIRA, V., DAL SOGLIO, F. **A Perspectiva Orientada ao Ator em estudos sobre Desenvolvimento Rural.** Perspectivas Rurales. Nueva época, Año 13, N° 25, 2015.

KUMMER, L. **Metodologia participativa no meio rural: uma visão interdisciplinar. Conceitos, ferramentas e vivências.** - Salvador: GTZ, 2007. 155p

LONG, Norman. **Introdução à sociologia do desenvolvimento rural.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor.** México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007. 504 p.

_____. **Development sociology: actor perspectives.** London and New York: Routledge, 2001. 293 p.

LONG, N.; PLOEG, J. D. **Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure.** In: BOOTH, D. Rethinking social development theory, research and practice. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.

LONG, N.; PLOEG, J. V. D. **Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura.** In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-47.

MARQUES, F. **Velhos conhecimentos, novos desenvolvimentos: transições no regime sociotécnico da agricultura. A produção de novidades entre agricultores produtores de plantas medicinais no sul do Brasil.** Tese de Programa de Pós- Graduação de Desenvolvimento Rural, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

MATTUS, C. **Política, Planejamento e Governo – Tomo I.** IPEA: Brasília, 1993.

_____. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados.** São Paulo: Edições Fundap, 1996

MEDEIROS, M. **Diversidade de saberes em situações de interface: A emergência da agricultura de base ecológica entre agricultores familiares no sul do rio grande do sul.** Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2011

MUNIZ, M. F. **Percepção de agricultores e a agrobiodiversidade em quintais no Rio Grande do Sul: expressões da luta por autonomia camponesa.** Dissertação de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2011

OLIVEIRA, D.; GAZOLLA, M.; CARVALHO, C. X. ; SCHNEIDER, S. **A produção de novidades: como os agricultores fazem para fazer diferente?.** In: SCHNEIDER; S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). Os

atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 91-116.

PACÍFICO, D. **Impasses na transição para uma agricultura de base ecológica: o projeto café de Lerroville-PR.** Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2008.

PLOEG, Jan. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização.** Tradução Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 372 p.

PREISS, P. V. **Construção do conhecimento agroecológico: o processo das famílias produtoras de arroz no Assentamento Filhos de Sepé, Viamão.** 195 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre. 2013.

RAMBO, A. G. FREITAS, T. D., STOFFEL, J. **Repercussões Territoriais decorrentes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da Política Territorial de Desenvolvimento Rural Brasileiras.** Anais do XVI EGAL 2017 Encuentro de Geografos de América Latina. La Paz, 2017.

SCHNEIDER, S. **Agricultura Familiar e pluriatividade.** In: A pluriatividade na agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. **Os atores entram em cena.** In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Org.) Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 11-17.

SILVEIRA, R. L. L. da; KIST, R. B. B.; KUMMER, D. C. **O Planejamento Estratégico Regional dos Coredes-Rs: um olhar sobre a construção da Matriz Swot nos Planos Regionais de Desenvolvimento.** VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Anais. UNISC: Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13299/2465>>

TRICHES, R. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar.** Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.

Capítulo 10

A Agricultura familiar e a base econômica nas regiões do agronegócio da soja: planejando um novo rural no interior do Brasil

Thiago José Arruda de Oliveira¹
Waldecy Rodrigues²

1. Introdução

De áreas rurais isoladas ou com limitada interação ao seu redor, a maior parte do interior brasileiro desenvolveu, nos últimos 30 anos, uma base econômica³ dependente do mercado externo, originando, assim, as regiões do agronegócio⁴. Essa relação, calcada no olhar produtivista sobre o campo, que inclusive recaiu sobre a agricultura familiar em anos recentes, acompanhou o país desde o seu processo de formação, conforme Celso Furtado (1920-2004) expõe em suas obras⁵. O ápice dessa mentalidade ocorreu nos anos 1960 e 1970, quando projetos da reforma agrária cederam lugar

¹ PGDR/UFT

² PGDR/UFT

³ Trata-se de um conjunto de atividades lideradas por uma produção motriz ou exportadora (NORTH, 1977).

⁴ O agronegócio são empresas e pessoas que trabalham especificamente nas atividades agropecuárias voltadas para o abastecimento externo, grandes redes agroindustriais ou *tradings*. Por meio desses agentes, surgiram delimitações geográficas intituladas de Regiões Produtivas do Agronegócio, ou RPAs (ELIAS, 2017; OLIVEIRA; RODRIGUES, 2019). Nesse estudo, adotou-se somente o nome “regiões do agronegócio”.

⁵ Com destaque para Furtado (2007).

para os grandes proprietários de terra, favorecendo a especialização agrícola e a concentração fundiária, ao invés da diversificação produtiva.

Embora a transição do Brasil rural rústico e atrasado para o empresarial e global trouxeram divisas, nem todos usufruíram de tais benefícios. Entre 1981 e 2006, a proporção de pessoas vivendo no campo em relação aos centros urbanos reduziu em 58.1%, a maior taxa registrada pelo mundo⁶. A consolidação de regiões metropolitanas como a de São Paulo e a construção da nova capital federal, Brasília, que ofereceram melhores oportunidades de emprego e renda do que o interior, e a mecanização da produção agrícola, foram os principais responsáveis pelas ondas migratórias entre 1950-2000, comandada essencialmente pelos agricultores familiares ou donos de pequenas propriedades⁷.

Por outro lado, na primeira década do século XXI, houve uma diminuição na saída de pessoas da zona rural em comparação ao período 1991-2000⁸. Esse arrefecimento relacionou-se com o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), concebida em 1996, que possibilitou o aumento da renda e da produtividade agrícola nas propriedades de base familiar⁹. Além disso, implementou-se, nos anos 2000, o Programa Luz para Todos (PLT), permitindo que os moradores do campo tenham acesso à energia elétrica, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma forma de incluir os agricultores desfavorecidos na dinâmica local¹⁰.

Para que nos próximos anos a agricultura familiar prospere nas regiões do agronegócio, principalmente aquelas dominadas pela soja, demanda-se políticas públicas que facilitem o acesso à

⁶ Informação extraída em Li et al. (2019).

⁷ Camarano; Abramovay (1999).

⁸ Tabela 1 de Oliveira; Rodrigues (2020b).

⁹ Maiores informações sobre os impactos do Pronaf ver Araújo (2019).

¹⁰ De igual modo, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) e o Bolsa Família contribuíram para a consolidação desse cenário.

informação, às práticas extensionistas e à assistência técnica¹¹. Sem esses serviços, as economias regionais tornam-se mais dependentes das *commodities* agrícolas, uma situação que ameaça os seus rendimentos de duas maneiras: a primeira relaciona-se à questão do emprego, dado que a produção mecanizada em larga escala aloca uma quantidade ínfima de pessoas; a segunda remete-se à constante oscilação dos preços no mercado externo, um fator que limita os ganhos financeiros internos¹².

Neste contexto, por uma questão de ordem social, torna-se necessário que a base agrícola nacional amplie as suas relações domésticas. Para tanto, essa função relaciona-se aos agricultores familiares, dado que uma parcela deles ultrapassaram os desafios presentes em seu meio e se tornaram empreendedores, difusores de novas atividades capazes de satisfazer as demandas urbanas¹³. A consolidação dessa iniciativa, passa, no entanto, pelo abandono da mentalidade produtivista dos governantes brasileiros até então vigente, assumindo que o campo é um lugar de diversidade, onde há uma relação de complementariedade entre pequenos e grandes produtores.

Em vista de tais considerações, o capítulo analisou o nível de diversificação econômica nas regiões do agronegócio da soja, a principal *commodity* nacional, focando nos agricultores familiares que residem nessas delimitações. Além das referências bibliográficas, a pesquisa utilizou de dados secundários fornecidos pelo Censo Agropecuário 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Índice de Hirschman-Herfindhal (IHH), para medir o nível de concentração produtiva. Diante dos resultados apresentados em forma de ilustrações geográficas e tabelas, discutiu-se sobre a possibilidade de elaborar um

¹¹ Souza et al. (2020) constatou essa relação nas regiões do Cerrado, estreitamente envolvidas pelo agronegócio.

¹² Maiores informações sobre vulnerabilidade e regiões do agronegócio ver Oliveira; Rodrigues (2020d).

¹³ Os agricultores familiares ainda possuem o sentimento de que o seu trabalho é um dos mais importantes do mundo, por isso lidam constantemente com as incertezas e riscos (TOMEI; SOUZA, 2014; PLOEG, 2020).

planejamento rural direcionado para o novo rural, onde o global e o local convivem harmoniosamente.

2. Diretrizes para o novo rural

Ao longo da sua história, as regiões rurais apresentavam-se como lugares de intensos conflitos sociais, miséria e morte prematura de crianças e jovens¹⁴. Diante disso, inexistiam qualquer possibilidade de enraizar instituições inclusivas¹⁵. Assim, sem a capacidade de reconhecer as suas deficiências, a maioria atravessou longos períodos de declínio, sendo completamente abandonadas pelos seus moradores¹⁶. Em resposta, planos governamentais *top-down* foram implementados em tais áreas. Esse intervencionismo demonstrou ser inábil, porquanto os novos agentes econômicos raramente reinvestiam os seus lucros na base econômica regional.

No início do século XXI, casos de sucesso como as *Taobao villages* da China¹⁷ reacenderam o debate sobre os meios apropriados para que as regiões rurais retornem ao caminho da prosperidade. De início, levantou-se a hipótese de que fatores macroeconômicos, sociais, culturais ou geográficos contribuíram para essa dinâmica. Por outro lado, essas causas são amplas, vagas, generalizadas e falham¹⁸ em explicar consistentemente os motivos que permitem o campo se transformar em uma zona resiliente e ausentes de conflitos internos. Em uma tentativa de melhor

¹⁴ Para maiores informações sobre o processo de ocupação espacial para fins agrícolas ver Li et al. (2019) e Oliveira; Rodrigues (2020c).

¹⁵ Acemoglu; Robinson (2012) conceitua as instituições inclusivas.

¹⁶ Há regiões rurais nos Estados Unidos da América, Canadá, Suécia, Austrália, China e Japão que experimentaram ou experimentam esse processo (Li et al., 2019).

¹⁷ Até o final de 2007, no território chinês existiam 2.118 “*Taobao villages*” onde emergiram 28 milhões de postos de trabalho (YIN et al., 2019). Sobre o tema, recomenda-se a leitura de Lin (2019).

¹⁸ Acemoglu; Robinson (2012) demonstra como o aspecto geográfico e cultural são argumentos insuficientes para explicar as diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

compreender a situação, Lin (2019) elencou três parâmetros que se entrelaçam e são capazes de explicar o fenômeno em análise:

- **Nível de diversificação:** como forma de se protegerem dos choques externos, os agricultores plantam uma diversidade de frutas e grãos, comercializam alimentos processados e desenvolvem o turismo rural. Essa condição exige dos locais uma gestão profissional no que tange à exploração sustentável dos recursos naturais e à criação de micro agroindústrias;

- **Instituições modernas:** a diversificação econômica rural ocorre quando os mecanismos formais de regulação substituem as normas informais. Essa mudança significa que todos os agentes econômicos se sujeitam a leis e regras, criando, assim, um ambiente coordenado pela racionalidade e profissionalismo;

- **Arranjos organizacionais:** lugares com presença de associações e cooperativas são propensos a gerarem um sentimento de unidade entre os moradores do campo, situação que facilita a mobilização de recursos internos e externos para viabilizar iniciativas endógenas capazes de responder às mudanças abruptas na conjuntura econômica global.

Em contrapartida, guiar os arranjos organizacionais para que modernizem o ambiente institucional e diversifiquem a base agrícola regional, isto é, para um novo rural, é uma tarefa árdua e complexa. A principal barreira é a rivalidade entre os grupos familiares, religiosos, partidários, ideológicos e econômicos presentes na região. Essa fragmentação promove uma sensação de desconfiança mútua, onde impera o pensamento de “nós” contra “eles”¹⁹. Em tempos de crise, quando os ganhos financeiros e a transferência de recursos da União para os demais entes da federação se minimizam, ou quando há uma instabilidade política,

¹⁹ Meijers; Wouw (2019) analisou sobre rivalidades internas na província rural de Zeeland, Países Baixos.

as rixas se tornam explícitas, levando a demonstrações de ódio que emperram a formação de coesões²⁰.

O Estado possui uma fundamental importância em resolver as disputas geradas no campo, aplicando a lei e punindo os responsáveis que promoveram a desordem. Contudo, há a possibilidade de o governo adotar medidas de precaução antes que as agitações se transformem em rotina. Para tanto, elabora-se planos estratégicos objetivando que todos os participantes, independente do seu ideal, tenham a oportunidade de satisfazer as suas necessidades. Caso alcancem o sucesso, origina-se um ambiente harmônico, coeso, integrado e plural, alicerçado por modernas instituições e atuantes associações e cooperativas, refletindo, desse modo, o alto nível organizacional e de atividades econômicas presentes na região.

2.1 O caso brasileiro

O Brasil, a partir de meados da década de 1990, de certo modo buscou a redução das adversidades provocadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) das décadas de 1960 e 1970²¹, implementando ações de abrangência nacional, específicas para os agricultores ditos “vulneráveis” ou “marginalizados”, como o Pronaf, e criando o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Subsequentemente, programas como o Luz para Todos, a cargo do Ministério das Minas e Energia (MME), e o PAA, sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), preencheram demandas básicas reivindicadas pelos moradores do campo.

A valer, as ações comandadas pelas pastas ministeriais aplicadas entre 1996 e 2010 pouco corresponderam ao novo rural.

²⁰ Sobre o tema recomenda-se a leitura de Souza (2017)

²¹ Problemática discutida na introdução do capítulo. Para aprofundar no tema, recomenda-se Bacelar (2006), que trouxe uma primaz reflexão sobre as políticas de desenvolvimento regional aplicadas no Brasil.

O olhar produtivista ainda persistiu, e ainda foram ineficientes em ampliar o seu raio de alcance no território nacional, uma vez que somente 10% dos agricultores familiares inseriram-se nas bases produtivas regionais²². Esse restrito percentual mostra que a maioria pertencente a esse grupo ainda possui dificuldades em se organizarem e transformarem o seu ambiente institucional em prol do novo rural. De igual modo, problemas de logística ainda presentes no interior do país colaboraram para o distanciamento entre pequenos produtores agrícolas e consumidores.

Trata-se de um cenário totalmente diferente dos grandes agricultores donos de vastas terras que se associaram ao agronegócio global através da sojicultura. Nesse segmento, o farto acesso ao crédito, seja através das instituições públicas, seja por meio de bancos privados, permite o financiamento da safra por um longo período. A operação de ramais ferroviários e a modernização de portos fizeram com que os mercados do Oriente fossem abastecidos com produtos da agropecuária brasileira *in natura* ou processados. Ademais, o apoio que recebem das multinacionais como a Basf, Bayer e Du Pont, igualmente de importantes organizações classistas²³ e da bancada ruralista²⁴, consolidaram de vez essa base econômica no país.

Como resultado, aproximadamente 80% dos agricultores que possuem propriedades acima de 500 hectares plantaram soja, o “carro-chefe” das exportações nacionais²⁵. Trata-se de uma cultura que exige um robusto pacote tecnológico constituído por maquinários, defensivos e sementes adaptadas, disponibilizado

²² Informação em Medina et al. (2021), onde analisou a inserção dos agricultores familiares nas “cadeias curtas”.

²³ Neste rol, destacam-se a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação dos Produtores de Soja (APROSOJA) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

²⁴ Formalmente intitulada de Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), é uma organização constituída de parlamentares que defendem os interesses do agronegócio no Congresso Nacional.

²⁵ Considerou apenas os estabelecimentos dedicados às culturas perenes. Fonte: Censo agropecuário 2017 (IBGE).

somente pelas empresas globais. Essa constelação de fatores asseguram uma excelente produtividade e rentabilidade no campo. A busca incessante pela eficiência agrícola também incidiu sobre os agricultores familiares, grupo que cada vez mais emprega agroquímicos em suas plantações por pressão do mercado ou das cooperativas vinculadas, especialmente na região Sul²⁶.

A preocupação de se estreitar as relações com o agronegócio, além da diminuição nos níveis de emprego, volatilidade dos ganhos produtivos e desabastecimento interno, deve-se às seguidas violações e desrespeitos que os seus representantes fazem em relação ao meio ambiente e aos demais entes da sociedade²⁷. Essa questão se tornou evidente a partir de 2018 com a posse do presidente Jair Messias Bolsonaro, que junto com o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, retomaram a agenda praticada nas décadas de 1960/1970, onde a apropriação irresponsável de terras para a agropecuária extensiva era o cerne. Diante disso, atualmente o Brasil atravessa um período de retrocesso no que se refere à criação de um novo espaço rural²⁸.

3. Metodologia

O estudo adotou a premissa norteadora de que a diversificação da base agrícola regional é o principal componente para que as regiões rurais evitem a decadência socioeconômica. Trata-se de uma árdua iniciativa, e por isso o Estado, através de políticas públicas, participa da dinâmica incentivando a formação ou a ampliação das capacidades produtivas existentes, no caso, por uma questão de ordem social, das atividades vinculadas à agricultura familiar. A partir disso, analisa-se essas relações no contexto do

²⁶ Sobre a relação entre agricultura familiar e o uso de defensivos ver Valadares et al. (2020).

²⁷ Nesse tema, sugere-se Lopes et al. (2021), uma pesquisa recente que abordou sobre os distúrbios causados pelos produtores de soja na região do Matopiba (confluência entre o Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia).

²⁸ Esse cenário é alimentado por uma série de fatores abordados em 5. Discussões.

agronegócio brasileiro, especialmente nas áreas sojícolas, que estão cada vez aumentando o seu nível de vulnerabilidade em vista da sua alta dependência ao mercado externo²⁹.

No primeiro momento, detecta-se quais são os principais expoentes do *agribusiness* nacional. Para tanto, utilizou-se como referência as Regiões Geográficas Imediatas (RGIs), conceito elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que no final do ano de 2017 substituiu a concepção de Microrregiões. A sua relevante vantagem consiste em demonstrar nitidamente qual é o primeiro centro urbano onde os residentes da RGI procuram para satisfazer as suas necessidades básicas, como a aquisição de bens de consumo duráveis e não-duráveis, busca por emprego e acesso aos serviços essenciais. Nesse caso, esses núcleos exercem a função de polo, isto é, desempenham um poder dominante na base econômica regional.

Como existe no território nacional um número elevado de RGIs e nem todas se dedicam exclusivamente ao agronegócio, realizou-se uma seleção. Como cada cultura cria as suas próprias interações espaciais³⁰, a pesquisa focou apenas na soja, a produção que no início do século XX transformou o Brasil em uma potência agrícola mundial. Assim sendo, extraiu no banco de dados do IBGE o seu volume em toneladas por cada região e padronizou os valores utilizando a média geral e o seu desvio padrão³¹. Em um novo processo, normalizou-se esses números, e por fim, optou-se pelas delimitações que apresentaram acima de 0.1, ilustrando-as em um mapa coroplético.

O próximo passo consiste em inteirar-se sobre a situação dos agricultores familiares nas regiões selecionadas. Para tanto, além da análise sobre o seu principal mercado consumidor (POP), adicionou-se os seguintes parâmetros (Quadro 1)³²:

²⁹ Oliveira; Rodrigues (2020d).

³⁰ Conforme demonstrou Oliveira; Rodrigues (2019) e Oliveira; Rodrigues (2020a).

³¹ Nesse processo, eliminou-se as RGIs onde inexistia a produção de soja.

³² Com base em Junqueira; Lima (2008).

Quadro 1. Parâmetros adotados para analisar o nível de participação da agricultura familiar nas regiões do agronegócio da soja e o seu mercado consumidor imediato ou básico.

Sigla	Descrição	Fonte
POP	População estimada do ou dos polos imediatos na região	Censo Agropecuário 2017 (IBGE)
ESTAB	Percentual de estabelecimento da agricultura familiar na região	
AREA	Percentual da área ocupada pela agricultura familiar na região	
VALOR	Valor da produção advinda da agricultura familiar na região	
PROP	Proporção de hectare por trabalhador da agricultura familiar	

Fonte: Organizado pelos autores.

A principal fonte de dados é o Censo Agropecuário 2017 do IBGE, cujo elementar benefício é a separação dos agricultores familiares e não-familiares mediante a aplicação de algoritmos. Em vista disso, o sistema permite que os parâmetros estabelecidos no Quadro 1 apresentem valores referentes apenas aos estabelecimentos rurais de base familiar. Dessa forma, o estudo concentra-se em determinar o grau de atuação dessa classe nas distintas regiões brasileiras do agronegócio da soja, tornando-se, assim, desnecessária a efetivação de discussões teóricas. Para simplificar a análise, os resultados foram agrupados de acordo com a sua grande região (Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sul e Sudeste).

Em seguida, compreende-se a relação entre os agricultores familiares e as políticas públicas adotadas nos últimos trinta anos. Nesse aspecto, priorizou-se aquelas voltadas para o atendimento

das suas necessidades básicas como o Pronaf, PLT e o PAA. Mais uma vez, empregou-se parâmetros *proxy* (Quadro 2):

Quadro 2. Parâmetros adotados para analisar a relação entre agricultura familiar e políticas públicas.

Programa	Parâmetro	Fonte
Pronaf	Percentual de estabelecimentos da agricultura familiar que receberam recursos do Pronaf	Censo Agropecuário 2017 (IBGE)
PLT	Percentual de estabelecimentos da agricultura familiar com energia elétrica	
PAA	Percentual de estabelecimentos da agricultura familiar que comercializaram a sua produção	

Fonte: Organizado pelos autores.

Realizou-se, novamente, o processo de padronização e normalização dos valores em cada parâmetro e região. Posteriormente, soma-os para que se obtenha uma média aritmética, que terá uma variação entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o grau de inserção das políticas de desenvolvimento rural (Pronaf, PLT e PAA) nas áreas em estudo. Por fim, adentra-se na análise central do trabalho, que é constatar o nível de diversificação da produção agrícola familiar nas regiões brasileiras do agronegócio. Para tanto, elegeu-se os seguintes parâmetros (Quadro 3):

Quadro 3. Parâmetros adotados para analisar a base econômica da produção agrícola familiar nas regiões do agronegócio.

Categoria	Parâmetro (percentual)	Categoria	Parâmetro (percentual)
Prática agrícola	Produção de lavouras temporárias, permanentes, pecuária e criação de	Produção agroindustrial	Carne verde, tratada ou embutidos
			Derivados do leite

	animais utilizando sistemas agroflorestais		Pães, bolos e biscoitos
	Horticultura e cultivo de plantas		Polpa ou suco de frutas
	Produção de florestas plantadas ou nativas		Farinha de mandioca, goma ou tapioca
	Pesca ou Aquicultura		Outros produtos

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE). Organizado pelos autores.

São 10 parâmetros divididos em duas categorias. A primeira, “Prática agrícola”, trata-se da horticultura, o cultivo de plantas e a pesca, ramos que suprem restritos mercados, ou exigentes na condução (sistemas agroflorestais, manejo de florestas plantadas ou nativas e aquicultura). Sobre a “Produção agroindustrial”, direciona-se à fabricação de alimentos nos estabelecimentos da agricultura familiar. De frente disso, calculou-se o percentual de unidades referentes a esse grupo que desenvolveram tais atividades. A partir desses valores, utilizou-se do Índice de Hirschman-Herfindhal (IHH)³³ para quantificar o nível diversificação dessa base econômica. Quanto menor o valor, maior é o grau de disseminação da base agrícola familiar.

Por fim, correlaciona-se os resultados do IHH com os parâmetros analisados previamente através do Coeficiente de Pearson³⁴. Ressalta-se que a medida serve apenas para descrever o grau de relacionamento entre duas variáveis, inexistindo, assim, uma que seja

³³ O IHH evidencia se um determinado setor produtivo é monopólio ou oligopólio. O seu uso na economia regional é direcionado para fornecer informações sobre a existência de cadeias produtivas nas diferentes regiões. A sua fórmula e explicação está disponível em Alves (2012). Obteve-se os resultados no *freeware* Rstudio/pacote “HHI”.

³⁴ Utilizou-se novamente o *freeware* Rstudio.

dependente, e outra independente. Por isso, jamais utiliza-o para determinar causa e efeito (“x” afetando “y”, ou vice-versa)³⁵. Os seus valores transitam entre -1 e +1, sendo que se for positivo, indica uma relação linear assertiva entre os dados em estudo. O nível de significância adotada foi de 0.01, e caso o número insira nesse parâmetro, trata-se de uma conexão estatisticamente relevante.

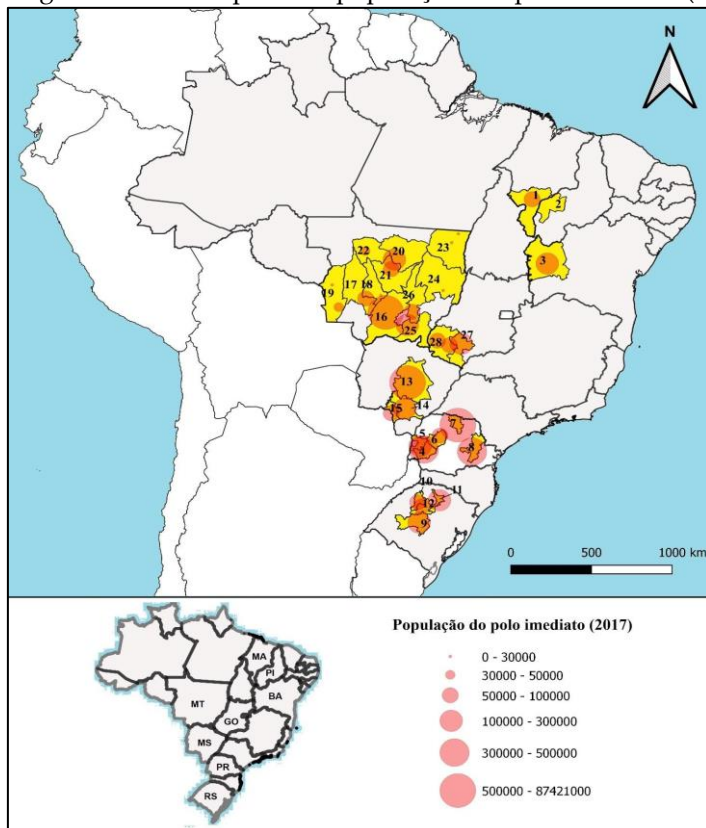
4. Resultados e Discussões

A maioria das principais regiões do agronegócio da soja concentra-se no Centro-Oeste, destacando-se Mato Grosso com 11 representantes (Cuiabá, Tangará da Serra, Diamantino, Pontes e Lacerda & Comodoro, Sinop, Sorriso, Juara, Confresa & Vila Rica, Água Boa, Rondonópolis e Primavera do Leste). As demais localizam-se em Mato Grosso do Sul (Campo Grande, Dourados e Ponta Porã) e em Goiás (Rio Verde e Jataí & Mineiros). No Sul, de estreita produção integrada entre agricultores familiares e agroindústrias³⁶, são nove: Cascavel (PR), Toledo (PR), Campo Mourão (PR), Londrina (PR), Ponta Grossa (PR), Santa Maria (RS), Ijuí (RS), Passo Fundo (RS) e Cruz Alta (RS). A Figura 1 expõe as suas posições geográficas.

³⁵ Maiores informações sobre as propriedades do Coeficiente de Pearson ver Figueiredo Filho; Silva Júnior (2009).

³⁶ Junqueira; Lima (2008).

Figura 1. Localização geográfica das principais regiões brasileiras do agronegócio com as respectivas populações do polo imediato (2017).



Fonte: IBGE e resultados da pesquisa. Organizados pelos autores.

Nota: 1.Balsas (MA); 2.Uruçuí (PI); 3.Barreiras (BA); 4.Cascavel (PR); 5.Toledo (PR); 6.Campo Mourão (PR); 7.Londrina (PR); 8.Ponta Grossa (PR); 9.Santa Maria (RS); 10.Ijuí (RS); 11.Passo Fundo (RS); 12.Cruz Alta (RS); 13.Campo Grande (MS); 14.Dourados (MS); 15. Ponta Porã (MS); 16.Cuiabá (MT); 17.Tangará da Serra (MT); 18.Diamantino (MT); 19.Pontes e Lacerda & Comodoro (MT); 20.Sinop (MT); 21.Sorriso (MT); 22.Juara (MT); 23.Confresa & Vila Rica (MT); 24.Água Boa (MT); 25.Rondonópolis (MT); 26. Primavera do Leste (MT); 27. Rio Verde (GO); 28. Jataí & Mineiros (GO).

Denota-se na Figura 1 que o estado de Santa Catarina, embora seja o berço das cooperativas agrícolas no Brasil, apresentou nenhuma

região selecionada. Essa constatação se deve às dimensões limitadas das suas RGIs, fazendo com que a soja ocupe uma área menor do que o Cerrado nordestino. Lá, Barreiras (BA) é o segundo maior produtor desse grão no País, e junto com Balsas (MA) e Uruçuí (PI), formam o MATOPIBA, delimitação que experimentou nas últimas três décadas um profundo processo de apropriação espacial advindo do agronegócio. Contudo, Tocantins, que participa dessa sigla, em se tratando de superfície plantada, está em um nível abaixo dos demais, e assim, foi ignorado na apuração³⁷.

As desvantagens espaciais das regiões do agronegócio situados no Nordeste, em relação as do Centro-Oeste e Sul, são as restritas quantidades de habitantes vivendo em seus polos imediatos³⁸ e a longa distância entre os seus principais centros urbanos³⁹. Essa característica também se encontra no leste (Confresa & Vila Rica e Água Boa) e no oeste (Tangará da Serra e Pontes e Lacerda & Comodoro) de Mato Grosso. Enquanto isso, a Figura 1 mostra uma densidade e proximidade significativa na junção das RGIs de Cascavel, Toledo e Campo Mourão, estado do Paraná, área que se aborda com a de Londrina (PR), ao norte, e com relativa distância à faixa meridional do Mato Grosso do Sul (Ponta Porã e Dourados).

Além das diferenças entre os aglomerados urbanos, no Cerrado nordestino, apesar de possuir a mesma proporção de estabelecimentos da agricultura familiar do que no Sul, o valor da sua produção está em um patamar bastante abaixo das outras macrorregiões (Tabela 1).

³⁷ Além do Tocantins, outras Unidades da Federação do Norte onde a bovinocultura e o extrativismo vegetal têm maior dominação, e todos os estados do Sudeste, região mais voltada para o complexo café, cana-de-açúcar e cítricos, também foram excluídas da análise.

³⁸ O polo imediato de Uruçuí (PI) é o que possui a menor população da amostra (21.188 habitantes).

³⁹ Barreiras (BA) está a 700 km de Uruçuí (PI), que por sua vez localiza-se a 295 km de Balsas (BA). A distância entre os polos da Bahia e do Maranhão é de 685 km.

Tabela 1. Tamanho do mercado consumidor imediato ou básico e a presença da agricultura familiar nas principais regiões brasileiras do agronegócio (2017)

Macrorregião e UF	POP	ESTAB	AREA	VALOR (mil)	PROP
Nordeste (NE) (MA, PI, BA)	273.605	75%	13%	R\$ 363,2	94
Sul (S) (PR e RS)	2.949.165	75%	22%	R\$ 6.751,9	36
Centro Oeste (CO) (MS, MT e GO)	2.630.709	63%	7%	R\$ 3.872,1	272

Fonte: resultados da pesquisa. Organizado pelos autores.

Nota: POP – população estimada do ou dos polos imediatos; ESTAB – quantidade de estabelecimentos rurais; AREA – área ocupada; VALOR – valor da produção; PROP – quantidade de trabalhadores rurais por hectare.

No Centro-Oeste, a agricultura familiar tem uma proporção menor do que o Nordeste e o Sul, assim como a sua área de ocupação, que equivale a menos de 10% do total plantado, e com o valor de produção equivalente a 57% das nove regiões sulistas. Essa frágil presença sintetiza-se no parâmetro “PROP”, que demonstra a elevada dispersão dos seus trabalhadores rurais. Nesse aspecto, em Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, a estrutura agrária baseia-se nos alicerces do agronegócio (produção extensiva com uso intenso de tecnologia), ao passo que no Cerrado nordestino, Paraná e Rio Grande do Sul, há uma presença significativa de propriedades rurais de base familiar, porém com desempenhos econômicos díspares⁴⁰.

Uma explicação para que os agricultores familiares do Sul tenham uma produção considerável relaciona-se ao Pronaf. De

⁴⁰ De fato, as diferenças entre os agricultores do Nordeste e do Sul seguem uma trajetória histórica analisada em Oliveira et al. (2015).

acordo com a Tabela 2, 42% deles financiaram as suas atividades através desse programa, permitindo que essa parte do Brasil ampliasse as suas capacidades produtivas via aquisição de insumos, novas tecnologias e extensão rural⁴¹. As outras grandes regiões apresentaram um cenário bem diferente. Entretanto, o Centro-Oeste estabeleceu redes comerciais, sugerindo que o PAA atua satisfatoriamente em suas regiões do agronegócio. No que tange ao Nordeste, os percentuais confirmaram a vulnerabilidades da sua base agrícola familiar (Tabela 2).

Tabela 2. Percentual de agricultores familiares supostamente atendidos pelas políticas de desenvolvimento rural (2017)

Macrorregião e UF	Pronaf	PLT	PAA	Média
Nordeste (NE) (MA, PI e BA)	28%	80%	17%	42%
Sul (S) (PR e RS)	42%	88%	86%	72%
Centro Oeste (CO) (MS, MT e GO)	19%	91%	70%	60%

Fonte: resultados da pesquisa. Organizado pelos autores.

Nota: Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PLT – Programa Luz para Todos; PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; Média – (Pronaf + PLT + PAA/3).

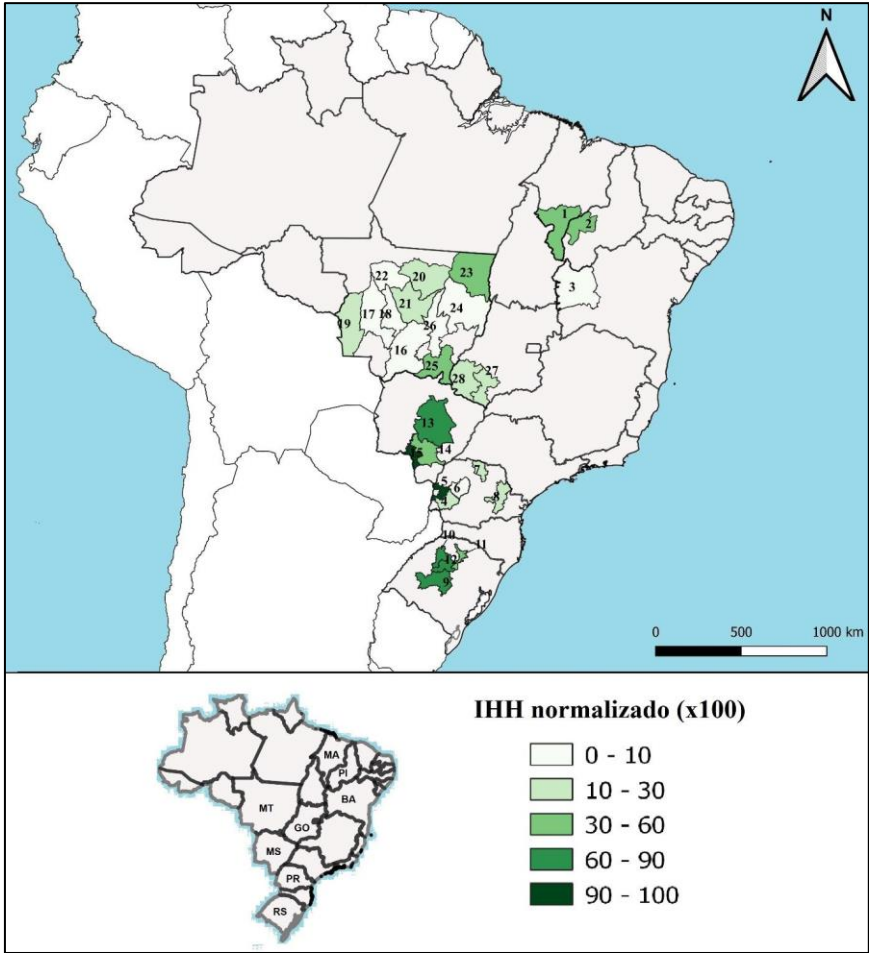
Um dos problemas no Nordeste correlaciona com a infraestrutura, pois conforme os percentuais no parâmetro PLT (energia elétrica), de cada 10 propriedades da agricultura familiar, dois continuam sem esse serviço básico⁴². A ausência dessa facilidade impossibilita a formação de novas capacidades produtivas, ou até mesmo o prosseguimento das

⁴¹ Alves; Lima (2018) e Braga et al. (2019).

⁴² As regiões do agronegócio no Centro-Oeste estão próximas de atingir o objetivo do programa, que é a universalização da energia elétrica no meio rural, particularmente em áreas de predomínio da agricultura familiar.

atividades existentes. Desta feita, Balsas (MA) e Uruçuí (PI) possuem um nível de concentração produtiva elevado, maior do que a média amostral (Figura 2).

Figura 2. IHH (agricultura familiar) das principais regiões brasileiras do agronegócio.



Fonte: IBGE e resultados da pesquisa. Organizados pelos autores.
Nota: 1.Balsas (MA); 2.Uruçuí (PI); 3.Barreiras (BA); 4.Cascavel (PR); 5.Toledo (PR); 6.Campo Mourão (PR); 7.Londrina (PR); 8.Ponta Grossa (PR); 9.Santa Maria (RS); 10.Ijuí (RS); 11.Passo Fundo (RS); 12.Cruz Alta (RS); 13.Campo Grande (MS); 14.Dourados (MS); 15. Ponta Porã (MS);

16.Cuiabá (MT); 17.Tangará da Serra (MT); 18.Diamantino (MT); 19.Pontes e Lacerda & Comodoro (MT); 20.Sinop (MT); 21.Sorriso (MT); 22.Juara (MT); 23.Confresa & Vila Rica (MT); 24.Água Boa (MT); 25.Rondonópolis (MT); 26. Primavera do Leste (MT); 27. Rio Verde (GO); 28. Jataí & Mineiros (GO).

Em compensação, Barreiras (BA) apresentou um dos menores índices, sugerindo que a difusão de inovações⁴³ por meio da base agrícola familiar é uma questão referente às especificidades locais. Tanto que, Toledo (PR) obteve o segundo maior IHH, enquanto a vizinha Campo Mourão (PR) foi a principal região do agronegócio em se tratando de diversificação econômica promovida pelos agricultores familiares. No Centro-Oeste, também se encontra essa similaridade, com Ponta Porã (MS) em um extremo⁴⁴, e Tangará da Serra (MT) noutro. A única parte do Brasil onde se constatou um padrão espacial foi no Rio Grande do Sul, onde as suas quatro RGIs demonstraram elevada concentração produtiva.

De igual modo, o adensamento populacional evidenciou restrita influência nesta dinâmica, haja vista que nas regiões do agronegócio onde o polo é a capital estadual, Campo Grande (MS) apresentou IHH alto, e ao mesmo tempo, Cuiabá (MT) foi o terceiro menor índice da listagem. Neste sentido, o coeficiente de Pearson se tornou fundamental para demonstrar a existência de efeitos correlacionais. Assim sendo, em um aspecto geral, a multiplicação de atividades da agricultura familiar tem uma ação significativa, porém com certo limite, sobre o valor da produção. Além disso, os resultados sugerem que o Pronaf seja um grande indutor do processo de difusão da base agrícola regional (Tabela 3).

⁴³ A região de Barreiras (BA) é notória na utilização de pacotes tecnológicos na sua produção agrícola (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2020a).

⁴⁴ A região de Ponta Porã (MS), junto com Toledo (PR), alcançou os maiores IHH da amostra. Em comum, realizam divisa com o Paraguai.

Tabela 3. Resultados da correlação do coeficiente de Pearson (IHH e parâmetros do Quadro 1 e 2).

Características dos estabelecimentos rurais da agricultura familiar e do seu polo imediato				
POP	ESTAB	AREA	VALOR	PROP
0.051	-0.109	-0.396*	0.381*	-0.458*
Políticas de desenvolvimento rural				
Pronaf		PLT	PAA	Média
0.443*		0.018	0.105	0.294

Fonte: resultados da pesquisa. Organizado pelos autores.

Nota: * – nível de significância a 0.01; POP – população estimada do ou dos polos imediatos; ESTAB – quantidade de estabelecimentos rurais; AREA – área ocupada; VALOR – valor da produção; PROP – quantidade de trabalhadores rurais por hectare; Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PLT – Programa Luz para Todos; PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; Média – (Pronaf + PLT + PAA/3).

As demais correlações com o alto nível de significância demonstraram valores negativos (AREA e PROP). Esses parâmetros entram em consonância com a estrutura agrária do Centro-Oeste (grandes propriedades agrícolas detentoras de máquinas e equipamentos), porém desencontram-se com o Sul (estabelecimentos rurais de médio e pequeno porte). O Cerrado nordestino situa-se no meio termo, lugar onde há certa aderência a esses fatores. Todavia, a principal política incentivadora da diversificação econômica, o Pronaf, encontra-se de forma minguada. Sem esse suporte, e ainda tendo zonas rurais excluídas da rede elétrica, torna-se complexa a promoção do novo rural nas suas regiões do agronegócio.

No contexto geral, os resultados da Tabela 3 indicaram que há uma relação bastante restrita entre as variáveis em análise. Essa observação endossa a constatação de que as políticas de desenvolvimento rural no Brasil, embora tenham arrefecido a saída

de pessoas das zonas rurais para as cidades, obtiveram um limitado alcance no que tange à promoção de novas capacidades produtivas dentro desse meio. A situação vincula-se com a dificuldade dos arranjos organizacionais em utilizarem as infraestruturas e os programas de incentivo à produção familiar para estabelecerem um ambiente com regras formais⁴⁵. Sem esse fator, torna-se improvável a formação de novas capacidades produtivas nas regiões do agronegócio da soja.

Diante de tais ponderações, um planejamento que atende às especificidades locais são propensas a trazerem resultados efetivos na construção do novo rural⁴⁶. O governo federal, a partir do século XXI, adquiriu experiência nesse tipo de governança ao implementar iniciativas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa Territórios da Cidadania. Em compensação, nunca se efetivou um fundo próprio para as regiões/espacos marginalizados. Ademais, as ações descentralizadas necessitam de um tempo considerável de maturação, exigindo, portanto, persistência e paciência dos agentes envolvidos.

Adiciona-se as dificuldades apresentadas à variabilidade de regiões do agronegócio da soja presentes no território nacional. No Sul, por exemplo, encontra-se Toledo (PR), Santa Maria (RS) e Ijuí (RS) com elevado grau de especialização e de valor da produção, onde a agricultura familiar é parte integrante do *agribusiness* global através das cooperativas agroindustriais. Em contrapartida, há delimitações como Campo Mourão (PR) e Cascavel (PR) que auferiram um nível considerável de diversificação produtiva. De igual modo, o contraditório encontra-se presente no Cerrado nordestino e no Centro-Oeste, onde o IHH detectou multiplicidade de atividades rurais em Tangará da Serra (MT), Cuiabá (MT), Água Boa (MT) e Barreiras (BA).

Em vista de tais análises, um dos modos para que os agricultores familiares se fortalecessem nas regiões do agronegócio

⁴⁵ A correlação fundamenta-se em Li et al (2019).

⁴⁶ Afirmação baseada em Favareto (2010).

seria o aumento da sua participação nas “cadeias curtas” de comércio. Apesar da iniciativa propiciar ganhos financeiros, há uma cobrança por produtividade, refletindo no aumento do uso de defensivos em suas lavouras⁴⁷. Por isso, recomenda-se o incentivo às atividades sustentáveis (sistemas agroflorestais, manejo de florestas plantadas ou nativas, aquicultura e agroindústrias de base familiar), porém a sua fragilidade no que tange à organização interna exige um amplo apoio das instituições governamentais, sujeito, assim, ao orçamento público e à mentalidade dos seus gestores.

5. Conclusão

A pesquisa analisou o nível de diversificação da base econômica regional no interior brasileiro focando nos agricultores familiares que sobrevivem na sombra do agronegócio globalizado (produção de soja). Esse estudo teve como principal propósito trazer subsídios para a construção do novo rural, um pensamento que aborda territorialmente o campo. A partir disso, substitui-se a noção de espaços agrícolas puramente vinculados ao comércio exterior pela concepção de pluralidade, complementariedade e inclusão social. Para tanto, as instituições promovem mudanças nas regras formais, viabilizam infraestruturas e criam arranjos organizacionais objetivando a construção de um ambiente harmônico e coeso.

As evidências empíricas demonstraram a existência de regiões onde o global, lideradas pelo sojicultores, e o local, simbolizadas pelas atividades produtivas de base familiar, convivem mutualmente. Por outro lado, a maioria das delimitações possuem problemas básicos tais como o baixo valor da produção, a dispersão populacional, o distanciamento até os principais mercados consumidores e a limitada atuação das políticas públicas. A tendência é que as suas bases econômicas aprofundem a

⁴⁷ Valadares et al. (2020) demonstrou como a cada 10 anos os agricultores familiares brasileiros aumentaram a aplicação de defensivos agrícolas em suas lavouras.

dependência pelo agronegócio⁴⁸, coagindo os agricultores familiares a se inserirem nesse contexto, ou a abandonarem as suas propriedades por falta de apoio e incentivos.

Neste sentido, é fundamental que se realize um planejamento rural para corrigir as falhas apontadas. Todavia, planos extensos e demasiadamente ambiciosos, longe de terem uma dotação orçamentária para o cumprimento dos seus objetivos, propiciam o fracasso e, conseqüentemente, a desconfiança da população sobre o poder público e abre-se espaços para demonstrações de ódio e rivalidade. Desse modo, por meio de arranjos institucionais presentes nos polos imediatos, as ações atuam especificamente nas comunidades onde os agricultores familiares estão diretamente expostos aos efeitos danosos provocados pelo agronegócio, desenvolvendo práticas sustentáveis.

Finalmente, o trabalho científico apresentou lacunas que se preencherão somente após a realização de estudos posteriores. Por isso, recomenda-se para as próximas pesquisas analisar a relação entre diversificação das atividades agrícolas familiares e melhorias na qualidade de vida dos envolvidos, o nível de interação da “bancada ruralista” e das entidades *pró-agribusiness* em relação aos demais participantes da sociedade agrícola brasileira e o potencial do *e-commerce* no estabelecimento de canais comerciais sólidos. Os resultados de tais estudos colaborarão para afirmar o conceito de novo rural nas regiões brasileiras do agronegócio, uma mentalidade que precisa, necessariamente, da adoção dos governantes.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁴⁸ Afirmação baseada em Oliveira; Rodrigues (2020d), que analisaram 19 regiões do agronegócio no Brasil e somente uma diminuiu a sua submissão com o comércio exterior.

ALVES, L. R. **Indicadores de localização, especialização e estruturação regional**. PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. (org.). In: *Análise regional: metodologias e indicadores*. Curitiba: Camões, 2012.

_____; LIMA, J. F. **Cooperativismo agropecuário e de crédito do Brasil do Agronegócio**. G&DR, Taubaté, v. 14, n. 2, p. 558-587, jan/2018.

ARAÚJO, J. A. **Crédito rural: plano safra e o PRONAF**. In: VIEIRA FILHO, J. R.; VIEIRA, A. C. P.... [et al.]. *Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 161-188, 2019.

BACELAR, T. **Revisitando a questão regional**. *Cadernos do Desenvolvimento*, n. 1, 2006.

BRAGA, M. J.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; FREITAS, C. O. **Impactos da extensão rural na renda produtiva**. In: VIEIRA FILHO, J. R.; VIEIRA, A. C. P.... [et al.]. *Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019, p. 137-160.

BRASIL. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. **Estimativas de População (2017)**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 30 dez. 2020.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Texto para Discussão n° 621. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

ELIAS, D. **Construindo a noção de Região Produtiva do Agronegócio**. OLIVEIRA, H.C.; CALIXTO, M. J. M. S.; SOARES, B. R. (orgs.). In: *Cidades médias e região*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

FAVARETO, A. S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou inovação por adição?** *Estudos Avançados (USP. Impresso)*, v. 24, p. 299-319, 2010.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. F.; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)*. *Revista Política Hoje*, v.18, n.1, 2009.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, v.29, n.2, p.159-176, jul./dez. 2008.

LI Y.; WESTLUND, H.; LIU, Y. **Why some rural areas decline while some others not: an overview of rural evolution in the world.** *Journal of Rural Studies*, v.68, p. 135-143, 2019.

LIN, Y. **E-urbanism: e-commerce, migration, and the transformation of Taobao villages in urban China.** *Cities*, v.91, p.202-212, 2019. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.11.020>

LOPES, G. R.; LIMA, M. G. B.; REIS, T. N. P. **Maldevelopment revisited: inclusiveness and social impacts of soybean over Brazil's Cerrado in Matopiba.** *World Development*, v. 139, 2021. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105316>

MEDINA, G. S.; GOSCH, M. S.; GROSSI, M. E. **Development pathways for family farmers: lessons from Brazil on the need for targeted structural reforms as a means to address regional heterogeneity.** *Geoforum*, v.118, p. 14-22, 2021. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.11.008>

MEIJERS, E.; WOUW, D. **Struggles and strategies of rural regions in the age of the 'urban triumph'.** *Journal of Rural Studies*, v.66, p.21-29, 2019.

NORTH, D. C. **Teoria da localização e crescimento econômico regional.** In: SCHWARTZMANN, J. (org). *Teoria regional e urbana: textos escolhidos.* Belo Horizonte: UFMG, p. 291-313, 1977.

OLIVEIRA, T. J. A; DORNER, S. H.; SHIKIDA, P. F. A. **A agricultura familiar e o desenvolvimento rural no nordeste do Brasil: uma análise comparativa com a região sul.** *Acta Tecnológica*, v.10, n.2, p.59-74, 2015.

_____. **Uma análise espacial da estrutura produtiva no interior do Brasil: os *clusters* do agronegócio.** *Rev. Econ. NE*, v. 50, n. 1, p. 153-170, jan-mar., 2019.

_____. **A difusão do agronegócio nos Cerrados do Centro Norte brasileiro e nas áreas irrigadas da Caatinga nordestina.** *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente*, Maringá (PR), v.13, n.2, p.525-546, abr./jun.2020a. DOI: 10.17765/2176-9168.2020v13n2p525-546

_____. **Interações espaciais: uma análise da relação campo-centralidades urbanas nas regiões agrícolas no Brasil.** RPPR, Rio de Janeiro, v.7, n.1, p.103-124, jan-abr 2020b.

_____. **Processos de apropriação espacial: contribuições para estudos futuros.** In: SOUSA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. (org). Celso Furtado: a esperança militante (vol. 3 – Desafios). Campina Grande: EDUEPB, 2020c.

_____. **Vulnerabilidade e o desenvolvimento das regiões do agronegócio no Brasil (2007/2017).** IGEPEC, v. 24, n.2, p.231-248, jul./dez. 2020d.

PLOEG, J. D. **Farmers' upheaval, climate crisis and populism.** The Journal of Peasant Studies, v. 47, issue 3, p. 589-605, 2020.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato.** Rio de Janeiro: Leyia, 2017.

_____, G. S.; GOMES, E. G.; ALVES, E. R. A. **Determinantes da concentração da renda rural no Cerrado.** In: BOLFE, E. L.; SANO, E. E.; CAMPOS, S. K. Dinâmica agrícola no Cerrado: análises e projeções. Brasília: Embrapa, 2020, p.197-212.

TOMEI, P. A.; SOUZA, D. A. L. **Análise das barreiras que dificultam a transformação do agricultor familiar em empreendedor rural no contexto brasileiro.** Revista Ibero Americana de Estratégia, v.13, n.3, p.107-122, 2014.

VALADARES, A.; ALVES, F.; GALIZA, M. **O crescimento do uso de agrotóxicos: uma análise descritiva dos resultados do Censo Agropecuário 2017.** Texto para discussão n° 65. Brasília: IPEA/Disoc, 2020.

YIN, X.; CHEN, J.; LI, J. **Rural innovation system: revitalize the countryside for a sustainable development.** Journal of Rural Studies, 2019. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.10.014>

III.

*Experiências Locais de
Planejamento Rural e o
Futuro da Sustentabilidade*

Capítulo 11

O Comitê de Bacia Hidrográfica como espaço da inovação: o caso do Rio Pardo/RS

Valéria Borges Vaz

Markus Erwin Brose

Verushka Goldschmidt Xavier de Oliveira

1. Introdução

O Comitê Pardo foi instituído em 29 de março de 1999, criado com base na Lei Estadual nº 10.350/1994 (RS, 1994) e Lei Federal nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997), para realizar a gestão em 3,6 mil km² de área de drenagem, envolvendo 13 municípios. Dentre os atores que integram o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, um comitê de bacia tem como principais atribuições: reunir os usuários da água, população da bacia e órgãos públicos, a fim de estabelecer metas para atendimento das necessidades de quantidade de água para usos pretendidos e melhoria contínua da qualidade dos corpos de água, compatibilizando os mais diversos interesses de uso das águas, dirimindo eventuais conflitos.

Os instrumentos disponíveis para a gestão da água se dividem entre gestão e planejamento. No Rio Grande do Sul (RS) os instrumentos disponíveis para a gestão das águas são a outorga, enquadramento, monitoramento e rateio de custos de obras. Os instrumentos de planejamento incluem o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Plano de Gestão de Bacia.

Previstos na Política Estadual de Recursos Hídricos há duas décadas, o instrumento de agências de gestão de bacia, que regulam a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, ainda não foram implementadas. O que vem limitando a capacidade operacional e a sustentabilidade econômica das ações previstas nos planos de bacias. Por um lado, desestimulando agentes econômicos locais que esperavam as soluções prontas pelo Estado, por outro lado, estimulando no âmbito do comitê de bacia a busca por novas formas de planejamento e financiamento.

A ocupação e uso dos recursos hídricos na Bacia do Rio Pardo são diversas, com prioridade para a cultura do arroz irrigado. As áreas rurais apresentam sistemas diversificados de produção primária, fruto de uma ocupação democratizada da terra por agricultores familiares no Século XIX. O sistema de produção predominante é a agricultura familiar comercial, que se organiza em torno da mão de obra familiar com culturas destinadas ao mercado. Além do uso intensivo dos recursos hídricos para produção de arroz, bem como produção industrial, os eventos climáticos extremos vêm se intensificando, a gestão de recursos hídricos. Reforçando o conceito de que a gestão da bacia hidrográfica deveria ser mais valorizada, e adotada como a unidade básica de planejamento e gestão territorial.

O desafio de colocar em prática a gestão integrada envolvendo todos os atores que utilizam os recursos hídricos é permanente e necessita de inovações para sua operacionalização. Ao utilizar os comitês de bacias como espaços de co-criação, o debate e resoluções sobre o tema água serão mais qualificados, na medida em que os comitês são formados por atores distintos, que possuem interesses diversos.

Esse trabalho se baseia na hipótese de que a legislação gaúcha, estabelecida nos 1990, representa uma fase otimista do processo de redemocratização, com a expressão pelo legislador de que caberia ao Estado coordenar e financiar a gestão dos recursos hídricos. Frente à crise fiscal na qual se encontra o Executivo desde os anos 2010, a legislação se tornou engessada frente à ausência de recursos

alocados no orçamento estadual. Contexto que não inviabilizou iniciativas inovadoras na bacia do Rio Pardo.

O presente capítulo visa contribuir ao debate sobre novos atores e novas formas de planejamento no meio rural, resgatando inovações desencadeadas voluntariamente por agentes econômicos locais ao longo da última década na bacia do Rio Pardo. Apresenta argumento de que o Comitê de Bacia logrou estabelecer legitimidade ao debate de inovações entre agentes econômicos locais, encorajadas a preencher o espaço deixado pelo governo estadual para estabelecer nichos de inovação. Esse conjunto de iniciativas pode ser interpretado como esboço de uma governança policêntrica dos recursos hídricos, um recurso comum não-privatizado de acordo com a definição por Elinor Ostrom.

Esse argumento é apresentado ao longo de quatro seções. A primeira seção apresenta a concepção de governança policêntrica de recursos comuns, desenvolvida pela economista Ostrom (2010). Em seguida, a segunda seção sintetiza informações acerca da bacia hidrográfica do Rio Pardo. A terceira seção descreve brevemente as iniciativas voluntárias para uso racional dos recursos hídricos ao longo da última década (2010 a 2020). A seção final apresenta discussão e comentários finais.

2. A Solução dos Bens Comuns

Elinor Ostrom foi a primeira mulher a vencer o prêmio Nobel em economia. Seu estudo de comunidades que, ao invés de competir entre si pelos recursos naturais até seu esgotamento, estabeleceram regras para o uso racional e aprenderam a cooperar. Em seu trabalho mais reconhecido, Ostrom (1990) contestou a ideia proposta por Garrett Hardin, ecologista pioneiro no estudo dos impactos decorrentes da ação humana sobre o planeta, no artigo *A Tragédia dos Comuns*, publicado em 1968. Este apontava para a persistência do comportamento centrado no interesse individual, oposto ao interesse difuso ou coletivo, quando as relações do ser humano com os recursos envolvessem o medo da escassez.

Estudando pequenas comunidades em diversos territórios, Ostrom encontrou exemplos para afirmar que o esgotamento dos recursos comuns – nem privados, nem estatais – pode ser evitado pelo diálogo que se estabelece em relações baseadas em comunicação e confiança. Confiando uns nos outros, comunidades são capazes de superar o medo da escassez, cooperar, construir regras e novas instituições que protegem fontes e recursos necessários ao bem comum.

Ao observar comunidades que escolhem a cooperação no lugar da competição, Ostrom reforça que não existe um padrão único capaz de responder à complexidade que eles representam. O que torna sua proposta interdisciplinar de análise, especialmente interesse para aplicação no Brasil.

O que outrora estava restrito a estudos ambientais de conservação da natureza ou estudos sociais sobre comunidade tradicionais, hoje se mistura com o político e ganha força nacional como uma forma de reivindicar direitos coletivos e proteger recursos não apenas ambientais. Dessa forma, há forte correlação entre o atual campo político de luta por direitos no Brasil e o estudo acadêmico sobre recursos comuns, materializado em associações/cooperativas e nas ações de pesquisa em prol da defesa desses recursos (CESAR; LUNA; PERKINS, 2020, p. 3).

Nas comunidades que obtiveram sucesso com a auto governança dos bens comuns, Ostrom (1990) registra que os indivíduos:

- a) se comunicavam repetidamente,
- b) aprendiam em quem confiar,
- c) percebiam as repercussões de suas ações sobre os demais e sobre os bens comuns,
- d) organizavam-se para obter proveitos e evitar danos.

Quando os indivíduos convivem por longo tempo nas mesmas condições e no mesmo espaço, estão em melhores condições para

elaborar padrões de reciprocidade, normas e sanções, se beneficiando do capital social acumulado.

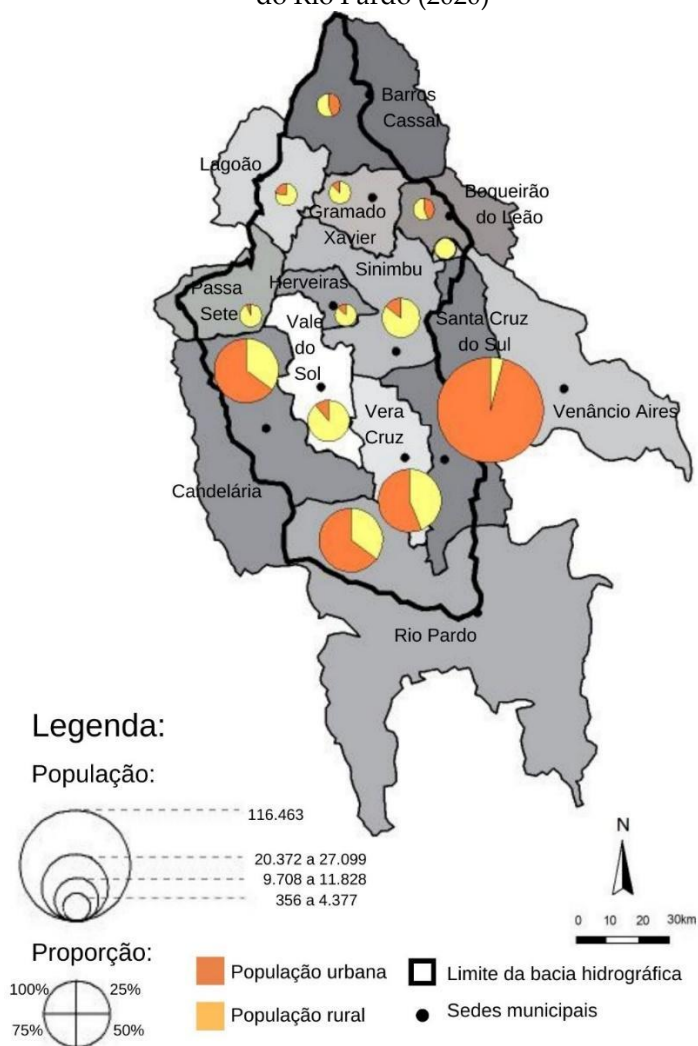
Os impactos positivos da autogovernança de recursos comuns são melhores, na medida em que os usuários prezam pela sustentabilidade do recurso pois este gera valores concretos (OSTROM, 1999). Os usuários que dependem do bem comum para sua subsistência são mais propensos a perceber os benefícios do uso racional do recurso. Eles se identificam com os bens comuns e prezam por sua manutenção de uma maneira que nem o Estado nem o mercado são capazes.

3. Território e Política Integrada

A bacia hidrográfica do Rio Pardo está localizada na região central do RS. Aflui no rio Jacuí, sendo integrante da Região Hidrográfica do Guaíba, compreendendo a Bacia G90 na classificação oficial. A área de drenagem da bacia do Rio Pardo é de 3,6 mil Km², sua extensão é de 115 Km e a largura de 35 Km, representa 1,3% da área do Estado e 4,3% da área da Região Hidrográfica do Guaíba, abrangendo treze municípios: Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Candelária, Gramado Xavier, Herveiras, Lagoão, Passa Sete, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Venâncio Aires e Vera Cruz (ECOPLAN, 2005).

Em 2020, a Região Hidrográfica do Guaíba possuía 7,6 milhões de habitantes e a Bacia do Pardo apresentava 232 mil habitantes. Das nove bacias que integram a Região Hidrográfica do Guaíba, a Bacia do Pardo é a que possui menor contingente populacional (RS, 2021). A Figura 1 apresenta a distribuição populacional por município da Bacia do Rio Pardo, em 2020.

Figura 1. População urbana e rural da bacia hidrográfica do Rio Pardo (2020)



Fonte: adaptado de DRHS (2021).
Elaborado pelos autores (2021)

Somente considerada a população residente dentro da área da bacia, a partir da metodologia descrita na Nota Técnica nº

002/2020/DIPLA¹/DRHS² e as populações foram calculadas a partir do método descrito na Nota Técnica nº 003/2020/DIPLA/DRHS.

Cerca de metade da população da bacia do Rio Pardo reside no município de Santa Cruz do Sul. O município faz parte de três bacias hidrográficas, sendo Pardo, Taquari-Antas e Baixo Jacuí. O município que ocupa o segundo lugar em maior número de habitantes na bacia é Vera Cruz, seguido por Candelária e Rio Pardo. Em quinto e sexto lugares estão os municípios de Vale do Sol e Sinimbu, sendo que ambos têm maior população rural que urbana. Os demais municípios da bacia do Pardo têm maioria da população rural.

Na bacia do Rio Pardo a economia está principalmente direcionada à agropecuária, sendo que nos municípios mais à jusante dos rios Pardo e Pardinho se encontram também as atividades industriais mais intensivas. Devido à densidade populacional, à concentração de atividades do setor primário e morfologia das edificações, pode-se inferir que a bacia do Rio Pardo é essencialmente rural.

Ao participar de uma política de recursos hídricos, os membros do Comitê Pardo buscam contribuir para o planejamento do território, diferentemente dos limites municipais, que são estabelecidos por articulações políticas. O uso e ocupação do território têm externalidades positivas e negativas exigindo, portanto, uma gestão integrada efetiva para o futuro da bacia (OLIVEIRA; BROSE; VAZ, 2020).

Para que a política seja implementada é necessário que vários atores participem do processo. Nesse contexto, o território que não é apenas físico, mas palco da interação de atores em morfologias do poder, pode explicar porque algumas ações têm fluidez e

¹ Divisão de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos, ligado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul.

² Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento, ligado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul.

continuidade enquanto outras esmorecem, no que se pode denominar de epistemologia do território (REIS, 2005).

As iniciativas em termos da formulação e implementação de políticas públicas voltadas à prevenção e diminuição dos prejuízos provocados pela estiagem ainda são tímidas no RS. Em âmbito municipal pode-se dizer que ao haver renovação de uma gestão, através de eleições, alguns programas e ações realizados e planejados ao longo de quatro anos pela gestão anterior são rejeitados. Não obstante, ao tratar sobre uma área de planejamento maior que a do município, em determinadas ocasiões, autoridades municipais ainda permanecem com o foco restrito em sua área de município.

4. INOVAÇÕES LOCAIS

4.1 Programa Protetor de Águas/município de Vera Cruz

A Lei Federal nº 14.119/2021 (BRASIL, 2021), que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) foi publicada recentemente, porém na bacia do Rio Pardo foi iniciada, em 2011, a primeira experiência de PSA no RS a partir de uma indicação do comitê de bacia. A coordenação ocorreu pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com investimento inicial pela iniciativa privada. Essa inovação pelo projeto Protetor de Águas contribuiu para inspirar outros municípios no teste dessa tecnologia social que tem se mostrado fundamental para recuperar mananciais, conferir visibilidade às áreas rurais para produção de água e envolver agentes econômicos diversos no processo de gestão.

A Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA) vem apoiando projetos de PSA em diversas bacias no país através do Programa Produtor das Águas. Em parceria com a ANA, instituições viabilizam técnica e financeiramente 28 projetos para recuperação de bacias hidrográficas. A maioria dos projetos ocorre com financiamento a partir de recursos públicos (ANA, 2021).

A implantação do projeto Protetor de Águas, em 2011, envolveu 63 produtores rurais protegendo e recuperando 103 nascentes em 144

hectares distribuídos em 68 propriedades rurais da sub-bacia do arroio Andreas, um dos afluentes do rio Pardinho, que conta com uma área de drenagem de 80 km² e constitui o principal manancial para abastecimento de água do município de Vera Cruz.

O projeto envolve a identificação das nascentes, levantamento dos dados da propriedade, diagnóstico, plano de ação para a recuperação e/ou proteção dos mananciais. A adesão do produtor é voluntária e ele participa de todo o processo decisório. Os proprietários de áreas rurais receberam, em 2019, o pagamento R\$200,00 pela adesão ao programa e R\$ 325,00 por hectare preservado. Esses recursos foram oriundos de doação da iniciativa privada para a fase inicial do projeto. Outra forma de benefício, concedido pela prefeitura, é isenção da tarifa de água para as residências, que equivale a R\$ 500,00 por ano (GAZETA DO SUL, 15/03/19).

Na sub-bacia do Andreas existem vinte pontos de monitoramento quantitativos e qualitativos da água, onde são realizadas periodicamente análises físico-químicas e biológicas. Com resultados obtidos ao longo dos anos foi possível comprovar que a preservação dos recursos hídricos responde de forma positiva, pois houve do volume de captação para abastecimento humano no município de Vera Cruz, melhoria expressiva da qualidade da água, inclusive com alteração positiva de classe de uso da água. Outro aspecto positivo registrado pelo poder público foi a economia do município em aditivos químicos utilizados para tratamento da água para consumo humano, que reduziu consideravelmente depois da implantação do programa (PREFEITURA DE VERA CRUZ, 2021).

Em 2015, como forma de promover a continuidade do programa e buscar meios de agregar mais produtores, foi criado o Fundo Municipal de PSA, instituído pela Lei nº 4.264, de 01 de dezembro de 2015. Além da criação do fundo municipal, instituiu a Política Municipal de PSA.

4.2 Programa Protetor de Águas/município de Candelária

A prefeitura de Candelária criou o Programa Protetor das Águas através da Lei nº 1.430/2017. Complementa a Política Municipal de Desenvolvimento Rural e Política Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais, visando à implantação de ações para a melhoria da qualidade e quantidade das águas.

Com o intuito de implementar o programa, no ano do seu lançamento o município buscou apoio financeiro junto a ANA para desenvolver ações no município. Aguarda a regulamentação da Política Nacional de PSA para que a proposta municipal possa ganhar força.

4.3 Programa Berço das Águas/município de Sinimbu

A prefeitura de Sinimbu instituiu o Programa Berço das Águas, através da Lei nº 1.711, de 07 de junho de 2018, como forma de implementar técnicas de proteção das nascentes e recuperação das matas ciliares, contribuindo para ampliar a qualidade e disponibilidade das águas. Segundo banco de dados da prefeitura, existem 1.345 ligações públicas de água no meio rural, o que representa menos 50% das propriedades rurais do município, portanto, a maioria das famílias utiliza água das nascentes difusas e de encostas para abastecimento (EMATER, 2018).

O programa é executado pela prefeitura de Sinimbu em parceria com a empresa estadual de extensão rural. Além da preservação e recuperação de nascentes, também envolve ações de recuperação e proteção do solo e implantação de terraços e curvas de níveis.

A participação dos produtores acontece mediante cadastramento das famílias, nas vinte localidades rurais do município. A equipe técnica faz um diagnóstico da área e coleta amostra de água para análise, sendo emitido um roteiro técnico para recuperar a nascente (COMITÊ PARDO, 2018). O proprietário da área com nascente recebe auxílio de até 60% dos custos dos

materiais, limitado a R\$ 600,00 com o incentivo concedido uma única vez por agricultor, no período de dois anos (SINIMBU, 2018).

4.4 Recuperação de nascentes/município de Herveiras

A prefeitura de Herveiras encontrou nas experiências relatadas no comitê de bacia uma oportunidade para busca de soluções para o problema de escassez hídrica que afetam o abastecimento do município. Criou o Programa Municipal de Proteção e Conservação de Nascentes através da lei municipal nº 1.247, de 25 de junho de 2019. O produtor que ingressar no programa recebe o certificado de “proprietário consciente”, concedido pela prefeitura e que oportuniza ao participante uma hora anual de serviços gratuitos de hora/máquina da prefeitura (OLIVEIRA, 2019).

Historicamente, quando o município procurava apoio do governo estadual para solucionar questões relacionadas a demanda hídrica, recebia indicação para abertura de poços. Devido à exploração excessiva, com necessidade de perfurações cada vez mais profundas e a redução do volume da água subterrânea, novas alternativas precisam ser encontradas. Aproximadamente 65% das residências depende da água distribuída por rede municipal, que dispõe de apenas oito poços que registram significativos de redução de vazão (COMITÊ PARDO, 2019).

Durante a estiagem que acometeu o estado em 2019/2020, a prefeitura teve que adotar o racionamento de água, com rodízio de fornecimento entre as localidades rurais. Famílias da zona rural receberam água através de caminhões-pipa e houve o abastecimento diário de 50 mil litros de água para os reservatórios nas localidades. Em abril de 2020, a prefeitura informou que a captação para o abastecimento era feita através de fontes naturais e apenas três dos poços artesanais se mantinham em funcionamento, com baixa vazão (FAGUNDES, 25/04/20).

4.5 Mobilização social para gestão da bacia

Em 2019, o Comitê Pardo criou um grupo de trabalho a estudar o rateio pelo custo de obras de uso e proteção de recursos hídricos (art. 34 da Lei nº 10.350/1994) e estudar as experiências brasileiras e francesas de modelos de agências de bacia. Após seis meses, com representantes do comitê e do DRHS, o grupo propôs que a demanda fosse direcionada para criação de uma organização jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, no intuito de colocar em prática as ações do Plano da Bacia do Pardo e demais ações de interesse do comitê (OLIVEIRA; BROSE; VAZ, 2020).

Em janeiro de 2020, foi instituída a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo (Agepardo), que tem como objetivos apoiar de forma técnica e executiva o Comitê da Bacia; captar recursos; emitir e dar publicidade aos relatórios técnicos e anuais; atuar na defesa, preservação e conservação do meio ambiente priorizando o uso múltiplo e racional dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio Pardo (AGEPARDO, 2021).

5. Considerações finais

Estudando o sistema de produção e distribuição de água potável na Califórnia, Elinor Ostrom demonstrou que os grupos privados iniciaram uma corrida para conseguir extrair mais água do que os outros até que a exaustão do sistema, obrigou a negociação de pactos para a gestão coletiva de um recurso escasso. Esse tipo de mecanismo participativo de negociação vai além, tanto dos parâmetros da economia de mercado, como da simples codificação impositiva de leis e controle estatal. A sociedade pode aprender a colaborar no uso racional dos recursos finitos.

Quanto aos modelos de propriedade privada para o uso de recursos comuns, a bibliografia registra que muitos dos modelos confirmam que dois resultados são indesejáveis para o uso sustentável:

- os recursos de uso comum podem ser destruídos porque ninguém pode ser excluído;

- os custos de negociação de um conjunto de regras de alocação podem ser excessivos, mesmo que a exclusão seja alcançada.

Segundo Ostrom, ao contrário, existem casos nos quais se observa a contínua existência, lado a lado, da propriedade privada e da propriedade em comum em certos territórios.

Recursos de uso comum são bens de difícil exclusão e alta rivalidade. O conhecimento empírico, e suas formas de comunicação através de legislação municipal, vem a uma década movimento os debates e reflexões no âmbito do Comitê de Bacia do Rio Pardo. Contribuindo para difusão de instituições que preveem o uso coletivo e apresentam como base uma relação maior de confiança frente à crescente escassez dos recursos hídricos. Como registrado no foco dos estudos de Ostrom, em casos de pequenas comunidades nas quais os agentes econômicos, ao invés de competir até exaustão pelos recursos comuns, aprendem a cooperar para maior sustentabilidade.

As cinco experiências aqui registradas constituem esforço por atores locais na promoção do uso racional de recursos hídricos em uma bacia hidrográfica marcada por acirrada competição pelo uso da água. São muitos os desafios da gestão integrada dos recursos comuns, porém, a experiência tem demonstrado a crescente capacidade e confiança de agentes econômicos da Bacia do Rio Pardo para construção de novas instituições que regulem produção e uso da água.

A experiência da última década demonstrou que, mesmo que as regras de gestão dos recursos hídricos tenham sido estabelecidas pelo governo estadual, nos anos 1990, são principalmente regras de fato e instituições, elaboradas sob iniciativa de agentes locais, que estão deslanchando o processo de controle racional do bem comum da água potável na Bacia do Rio Pardo.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO (ANA). *RS- Vera Cruz - Projeto Protetor das Águas [s.d.]*. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/programas-e-projetos/programa-produtor-de-agua/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

AGEPARDO- **Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo**. Disponível em: <https://www.agepardo.com.br/>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>. Acesso em: 04 mar. 2021.

CESAR, M.; LUNA, I.; PERKINS, E. **Da tragédia a solução: a atualidade teórica e empírica dos recursos comuns no Brasil**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 30, n. 1. 2020.

COMITÊ PARDO. COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARDO. *Ata 03/2018*. 2018. Disponível em: <<http://www.comitepardo.com.br/atas/2018/Ata%2003%202018.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

COMITÊ PARDO. COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARDO. **Ata 03/2019. 2019.** Disponível em: <<http://www.comitepardo.com.br/atas/2019/Ata%2003%202019.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

CORTAT, A. A **(evitável) tragédia dos comuns. 26/01/20.** Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br>>. Acesso em: 30/03/21.

ECOPLAN. **Plano de Bacia do Pardo, Etapa A, 2005.** Disponível em: <http://comitepardo.com.br/plano_pardo/relatorio_diagnostico/REA_completo.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

EMATER - Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Projeto Municipal qualificará água em propriedades rurais de Sinimbu. 2018.** Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/multimedia/noticias/detalhe-noticia.php?id=27682#.YEFtRGhKjIU>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

FAGUNDES, R. **Jornal Gazeta do Sul. Lago Dourado está no período mais crítico de sua história- Situação na região.** Edição de 25 e 26 de abril de 2020, p. 12-13.

GAZETA DO SUL. **Programa de incentivo à preservação das águas é renovado. 15/03/19.** Disponível em: <http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2019/03/15/141680-programa_de_incentivo_a_preservacao_das_aguas_e_renovado.html.php>. Acesso em: 04 mar. 2021.

OLIVEIRA, V.G.X.; BROSE, M.E; VAZ, V.B. **Rateio de custos como alternativa de proteção e recuperação da bacia hidrográfica do Rio Pardo. COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 17, n. 4, p.279-298, out/dez, 2020.** Disponível em: <<https://doi.org/10.26767/colóquio.v17i4.1817>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

OLIVEIRA, D. Prefeitura Municipal de Herveiras. **Nascentes a fonte da vida.** [s.d]. Disponível em: <https://www.herveiras.rs.gov.br>. Acesso em: 04 mar. 2021.

OSTROM, E. **Governing the commons. The evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. **Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons.** In: Paper for electronic conference on Small Farmer's Economic Organizations, organized by Julio A. Berdegue. Santiago, Chile, March. 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VERA CRUZ. **Programa Protetor das Águas.** Disponível em: <<https://veracruz.rs.gov.br/portal/secretarias-paginas/191/programa-protetor-das-aguas/>, 2021>. Acesso em: 04 mar. 2021.

REIS, José. **Uma Epistemologia do Território. Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 1, 2005: 51-74. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/258/254>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei n. 10.350, de 30 de dezembro de 1994.** Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 1º jan. 1995 (1994). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.350.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

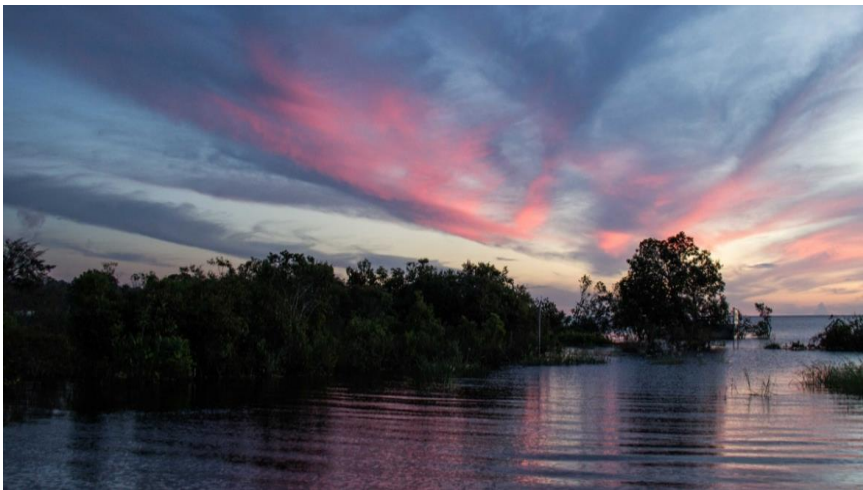
RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA). Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento. **Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado - 2020.** Assessoria de Comunicação da SEMA. Fevereiro, 2021.

SINIMBU. **Lei nº 1.711, de 07 de junho de 2018.** Institui o Programa Berço das Águas no Município de Sinimbu. 2018. Disponível em: <<https://www.sinimbu.rs.gov.br/Pages/146677/lei-no-1711-de-07062018-institui-o-programa-berco-das-aguas-no-municipio-de-sinimbu>> Acesso em: 04 mar. 2021.

Capítulo 12

Superação de desafios do planejamento territorial rural na Amazônia Legal: a experiência do Programa Territórios Sustentáveis (PTS) na Calha Norte Paraense

Giovanna de Mello Cardoso Pereira



1. Introdução

De modo geral, os estados brasileiros localizados na região da Amazônia Legal apresentam os menores números de alcance do país em diversos índices sociais e econômicos, tais como Índice de Desenvolvimento Humanos (IDH), Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, dentre outros. Tanto pela história do desenvolvimento recente do país, quanto pelas suas características geográficas

extremamente específicas no cenário nacional, a Amazônia Legal possui desafios particulares a serem vencidos para o crescimento e o alcance do desenvolvimento socioeconômico sustentável. Os desafios se replicam na região em relação às particularidades culturais da população local, onde, principalmente em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, muitas vezes há uma presença bastante representativa de comunidades tradicionais, como indígenas, ribeirinhas e quilombolas.

Assim, para pensar-se em desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal, é necessário pensar em planejamento de incidência e enfoque nos seus heterogêneos territórios. Isto porque os territórios da região apresentam características muito distintas, seja em extensão de áreas urbanas e rurais, urbanização, alcance em índices socioeconômicos, prática de atividades econômicas e produtivas, geografia, dentre outros fatores.

É nesse contexto e diante dos múltiplos desafios para o desenvolvimento sustentável na região amazônica que o Programa Território Sustentáveis surge, em 2015, com o objetivo de implantar um modelo de desenvolvimento socioambiental integrado em três municípios amazônicos do oeste do Pará: Faro, Terra Santa e Oriximiná. Alicerçado nas bandeiras de desenvolvimento econômico e justiça social, o programa busca garantir que os amazônidas tenham condições e oportunidades para uma vida melhor e mais digna, de acordo com e respeitadas as características de cada comunidade.

O PTS foi idealizado e é desenvolvido por três instituições parceiras: Agenda Pública, Ecam e Imazon. Foi pensado no âmbito do Plano de Sustentabilidade da Mineração Rio do Norte (MRN), empresa do setor minerário que é a principal financiadora do Programa. Visando à promoção da independência econômica dos municípios localizados em sua área de atuação, a MRN se comprometeu a direcionar recursos ao PTS pelo período inicial de 15 anos. Durante o período, a ideia é que a MRN gradualmente diminua o valor dos recursos direcionados, visando que o Programa, aos poucos, alcance independência financeira da

empresa. Por fim, desde 2020, o PTS também é patrocinado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A atuação do programa é centrada em proporcionar instrumentos que propulsionam o desenvolvimento sustentável local, respeitando as particularidades da região, as características florestais dos municípios, bem como as características da população, em uma grande parcela composta por comunidades tradicionais. Assim, muitas das atividades desenvolvidas no âmbito do PTS referem-se a ações de planejamento e desenvolvimento territorial rural. O PTS tem suas atividades realizadas dentro de cinco eixos temáticos de atuação: gestão pública, capital social, desenvolvimento econômico, gestão ambiental e quilombola. As instituições parceiras no PTS dividem-se dentre estes eixos, conforme suas próprias áreas de atuação institucional. Apesar da divisão, elas permanecem em colaboração no desenvolvimento de ações e projetos incidentes em cada eixo.

Nas páginas a seguir, será introduzido o tópico do planejamento territorial rural, buscando as suas características básicas e, especialmente, focando nos desafios existentes na região da Amazônia Legal; brevemente contextualizada a região da Calha Norte Paraense; elucidada a criação, o escopo e os principais resultados já alcançados pelo PTS; desenvolvidas reflexões sobre as contribuições do PTS para o desenvolvimento territorial rural da Amazônia; bem como apresentadas conclusões acerca do tema.

2. Planejamento Territorial rural: uma breve contextualização teórica e os principais desafios na região da Amazônia Legal

Antes de adentrarmos no tópico específico do Programa Territórios Sustentáveis (PTS), é pertinente realizar uma breve contextualização teórica com foco no planejamento e no desenvolvimento territorial rural, bem como de algumas de suas particularidades aplicadas especificamente aos desafios da região da Amazônia Legal brasileira.

Primeiramente, a respeito do desenvolvimento focado na área rural, Sabourin (2002) explica que “(...) o apoio ao desenvolvimento rural — incluindo novas atividades não-agrícolas (Silva, 1999) — supõe abordagens cada vez mais diversificadas, multissetorial e, sobretudo, espacial e territorial.” (p. 21). No mesmo sentido, iniciativas de suporte ao desenvolvimento rural demandam novas exigências em linha com as transformações do século XXI, dentre elas, o fenômeno da globalização e suas consequências (Ibid, p. 22). Para mais além, entende-se que, conforme as rápidas mudanças tecnológicas, políticas e sociais situadas nas duas primeiras décadas do século e relacionadas, de certa forma, ao fenômeno da globalização, o desenvolvimento rural engloba uma série de fatores que devem ser considerados concomitantemente para que a sustentabilidade e a modernização sejam alcançadas nesse processo.

Na academia, durante o final dos anos 90 e início dos anos 2000, diversos estudos estruturaram empírica e teoricamente os conceitos de agricultura familiar e desenvolvimento rural. A exemplo, cita-se os trabalhos “Cidades Imaginárias”, de José Eli de Veiga (2002), e a obra de Ricardo Abramovay na época, a respeito do conceito de multifuncionalidade (Sabourin, 2002). No mesmo período, diagnósticos sobre desenvolvimento local e regional passaram a ser realizados por instituições como a FAO e o INCRA, cujo objetivo era permitir esforços de coordenação e cooperação entre atores como agricultores familiares e assentados, em uma estratégia de desenvolvimento regional que evitasse o isolamento destes últimos (Ibid, p. 206). Nesse sentido, sedimentou-se o entendimento de que o desenvolvimento rural requer, além de ações executadas em âmbito local e pensadas para a mesma esfera, a articulação entre diferentes componentes de análise, de tomada de decisão e de ação (Tonneau, 2002; Sabourin et al., 1997, in Sabourin, 2002).

No Brasil, a trajetória e a evolução da política agrícola, rural e focada no desenvolvimento territorial é extensa e envolve uma série de marcos. No decorrer das últimas décadas, houve uma evolução do enfoque da política agrícola, de reforma agrária, para uma focada em desenvolvimento territorial. De maneira mais

relevante, vale mencionar que o primeiro enfoque territorial na política agrícola a nível nacional surgiu em 1995, com a criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que associou o financiamento de infraestruturas coletivas às deliberações dos conselhos municipais de desenvolvimento rural e à elaboração de planos municipais (Abramovay 1998 e 2002, in Sabourin 2002).

O eixo de debate foi deslocado do tema da reforma agrária para o desenvolvimento territorial rural entre a década de 90 até o início dos anos 2000. Ainda no âmbito das políticas públicas, a transformação foi consolidada através do programa “Territórios para a Cidadania” (Guanrizoli 2008, p. 207) lançado pelo Governo Federal em 2008 e direcionado a contribuir para tornar universais as políticas básicas de inserção social, através da estratégia de participação social nos territórios. O programa em questão teve ênfase nos assentados, agricultores familiares, quilombolas, etc., deixando de incluir a iniciativa privada e de chamar o empresariado para discussão e colaboração. A justificativa foi de que tal grupo já havia se beneficiado excessivamente no passado, sendo aquele então o momento de focar na assistência aos mais pobres. A grande crítica à exclusão do empresariado da política de desenvolvimento territorial, naquele momento, vai no sentido das perdas em possibilidades de inovação e fomento ao desenvolvimento econômico sustentável dos territórios que o grupo poderia promover (Ibid, p. 211).

De qualquer forma, ficou marcado que o desenvolvimento territorial rural possui como premissa o encontro de sinergias e a colaboração entre diferentes atores, tais como as comunidades locais, a população, diferentes repartições do Estado, atores da sociedade civil organizada, e inclusive agentes econômicos locais, dentre outros. O foco no território deve levar em consideração as especificidades locais e a colaboração, a união de esforços, dos diferentes atores presentes naquela região específica. Conforme bem ressaltaram Corrêa e Muniz (2009), o enfoque territorial na política rural é uma estratégia voltada à integração de espaços,

atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção socioeconômica, pautado pela equidade, pelo respeito à diversidade, solidariedade, justiça social, noções de pertencimento, valorização cultural e na ideia de inclusão social, enquanto bases indispensáveis para a conquista da cidadania.

É importante ressaltar que a literatura a respeito do desenvolvimento territorial conceitualiza de formas diferentes a ideia de “territorialização”. Dentre as discussões existentes na literatura e mais interessantes ao escopo deste trabalho, ressalta-se aquela sobre a ênfase na faceta econômica ou institucional social (Guanziroli, 2008). A ênfase no econômico remeteria à articulação de forma competitiva e sustentável da economia do território a mercados dinâmicos. Já a ênfase no institucional remeteria à interação dos atores locais entre si e com atores externos, tendo como premissa a participação social e popular no processo e nos benefícios. Na primeira linha, o foco é colocado na competitividade do território e, na segunda, na participação (Ibid, 2008). A tabela abaixo exemplifica a distinção entre ambas as linhas:

DIFERENTES VISÕES SOBRE O TERRITÓRIO	
Ênfase no Econômico	Ênfase no Institucional
Articular de forma competitiva sustentável a economia do território a mercados dinâmicos.	É uma construção social “um conjunto de relações sociais que gera identidades”.
Infra-estrutura sistêmica, demanda externa, Economia de Escopo, Atividades Rurais Não Agrícolas.	Participação Social: aumenta capacidades, diminui assimetria de informações e “reterritorializa”.

Fonte: Guanziroli, 2008.

No que diz respeito ao planejamento territorial rural e ao desenvolvimento sustentável na região da Amazônia, Miranda, Vasconcellos e Rocha (2010) destacam algumas limitações e possibilidades da participação popular. Os autores apontam três principais fatores limitantes da participação ativa de atores rurais no planejamento para o desenvolvimento territorial da região, sendo eles: i) limitações sociais advindas da carência de

atendimentos básicos em educação, formação e informação, que limitam o conhecimento e valorização dos espaços políticos legalmente instituídos; ii) práticas centralizadoras da gestão pública em nível local; iii) estratégias político-eleitorais tradicionais alicerçadas no clientelismo e partidarismo.

No mais, a questão do planejamento territorial rural na Amazônia Legal implica tocar em problemáticas muito particulares à região no contexto brasileiro, como a exploração ilegal de recursos naturais e o desmatamento, ambas as práticas permeadas de abusos e realizadas, em grande parte, ilegalmente. Tais situações contribuem para o impulsionamento de tensões sociais na região, que muitas vezes culminam em situações de violência. Conforme destacou Kohlhepp (2002), o conhecimento do planejamento territorial para a Amazônia nas últimas três décadas do século XX aponta que, em muitos casos, esse planejamento consistia, na verdade, em experiências rasas. O autor ressaltou ainda que somente a partir da criação de condições gerais de caráter político de alto nível seria possível alinhar as atividades dos diferentes grupos sociais locais e suas reivindicações de direitos sobre o uso da terra, criando-se um tipo de desenvolvimento regional adaptado às características ecológicas locais e às necessidades socioeconômicas da população (Ibid, 2002).

Nas páginas a seguir, após uma breve contextualização dos municípios de Faro, Terra Santa e Oriximiná, localizados na região da Calha Norte Paraense, apresentaremos brevemente a estrutura, modelo de atuação e resultados alcançados pelo Programa Territórios Sustentáveis (PTS) nos municípios. O PTS se caracteriza como uma experiência de incidência em planejamento territorial rural, onde as instituições envolvidas atuam no relacionamento com atores locais a nível comunitário, econômico e institucional-estatal para promover iniciativas e intervenções que impulsionam o desenvolvimento sustentável na região. Conforme será visto, o PTS transpõe a dicotomia entre a ênfase no econômico e no institucional que Guanziroli (2008) destaca nas abordagens de desenvolvimento em territórios, bem como os fatores limitantes da

participação ativa de atores rurais no planejamento para o desenvolvimento territorial da região mencionados por Miranda, Vasconcellos e Rocha (2010).

3. Contextualização Regional da Calha Norte Paraense: Faro, Terra Santa, Oriximiná



Os municípios onde são desenvolvidas as atividades do PTS — Faro, Oriximiná e Terra Santa — somam uma área de 121.269 km² e encontram-se localizados na região do Oeste do Pará, na divisa com o Estado do Amazonas. Com 107.613 km² de extensão, Oriximiná ocupa a 4^a posição no ranking de maiores municípios do país. A região dos três municípios compreende uma porção específica da Amazônia Legal, conhecida como Calha Norte, caracterizada por sua altíssima relevância biológica, e que está inserida no Centro de Endemismo Guiana, congregando o maior corredor de Áreas Protegidas de florestas tropicais do planeta.

De tal modo, os três municípios de atuação do PTS são essencialmente florestais, com mais de 90% das áreas de Faro e Oriximiná sob jurisdição federal ou estadual para diferentes destinações. Dentre tais destinações, destacam-se: Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Proteção Integral, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Assentamentos Rurais, além de uma pequena parte de propriedades particulares.

A população atual de Oriximiná, em 2020, era de 74.016 pessoas, o que posiciona o município enquanto o de 22ª maior população no Estado. A de Terra Santa, no mesmo ano, foi de 18.917, enquanto a de Faro representava 7.070 pessoas (IBGE, 2020). Assim, os habitantes dos três municípios somados são quase 100 mil, sendo uma considerável parte composta por populações tradicionais ribeirinhas, indígenas e quilombolas.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), nos três municípios, em 2010, Oriximiná apresentou o resultado de 0,623; Terra Santa, o de 0,635 e Faro o de 0,563 (IBGE, 2020). Tais desempenhos, no período analisado, foram consideravelmente inferiores às médias estadual, de 0,646 e, especialmente, à média federal, de 0,727. Uma curiosidade é que o município de Terra Santa foi constituído pela lei nº 5.669/1991, sendo que, anteriormente a tal ano, seu território pertencia majoritariamente a Faro, e algumas de suas áreas também a Oriximiná. A instalação oficial do município ocorreu em 01/01/1993, com a posse do novo Prefeito, Vice-Prefeito e dos vereadores eleitos no pleito de 1992. Assim, nota-se o avanço do IDH de Terra Santa frente ao de Faro nos 30 anos de sua existência (IBGE, 2020).

Em 2018, o PIB per capita de Terra Santa foi de R\$27.414,00, o de Faro foi de R\$7.505,97, e o de Oriximiná foi de R\$22.543,08 (IBGE, 2020). Portanto, Terra Santa foi o município de maior renda per capita entre os três em análise. O alto resultado de renda em Terra Santa pode ser visto como uma das consequências da atuação da MRN na região, bem como do bom investimento dos recursos oriundos desta atividade no município. Segundo consta no site

oficial da MRN, na Calha Norte Paraense, a mineradora possui atividade em Terra Santa e Oriximiná.

Nos três municípios, em 2010, o percentual da população com renda mensal média de até meio salário mínimo era de: 49,5% em Terra Santa, 49,4% em Oriximiná, e 52,7% em Faro (IBGE, 2020). Em Terra Santa, os dados de 2018 apontavam para 8,6% da população formalmente ocupada, correspondendo a 1.609 pessoas, com renda mensal média de 1,8 salários mínimos. Em Oriximiná, no mesmo ano, o percentual de pessoas formalmente ocupadas era de 10,5% da população, somando 7.588 pessoas ganhando, em média, 3,5 salários mínimos. Já em Faro, eram 607 pessoas com ocupação formal ou 8,3% da população, ganhando em média 1,5 salários mínimos (IBGE, 2020).

O Índice de Progresso Social (IPS), orientado para mensurar a qualidade de vida, saúde e bem estar da população e elaborado com dados coletados mais recentemente (entre 2014 e 2018), apresenta nos três municípios comportamento um pouco distinto em relação à média estadual do Pará. Apesar de Faro, em 2014, ter apresentado IPS um pouco abaixo da média do estado do PA, em 2018 os três municípios apresentaram IPS maior que a média estadual. Além disso, quando comparado com a média dos municípios da Amazônia (56,52), o IPS mais recente dos três municípios também é maior. Ainda, foi possível identificar um aumento do IPS em Faro e Terra Santa em 2018, apesar de Oriximiná ter apresentado uma pequena queda. Os dados podem ser conferidos no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Índice Progresso Social



Fonte: IPS Amazônia (2020). Disponível em < <http://www.ipsamazonia.org.br/conheca-o-ips> >

Em relação à atividade econômica, os três municípios se valem do extrativismo, agricultura, pesca, do setor de serviços, do turismo e do serviço público. Porém, talvez o fator economicamente mais relevante do território seja a presença da atividade de mineração, personificada pela Mineração Rio do Norte (MRN) que, como ressaltado acima, atua preponderantemente em Terra Santa e Oriximiná.

Nesse aspecto, cabe ressaltar que a presença de uma empresa de mineração no território, principalmente em se tratando de uma área interiorana e não altamente desenvolvida do país, cria um cenário marcado por complexidades e contradições. Ao mesmo tempo em que, por um lado, existe a expectativa do aumento de arrecadação dos municípios a partir da atividade mineradora, bem como a geração de emprego e renda para parte da população, por outro lado há de se ressaltar os impactos ambientais trazidos pela atividade econômica de exploração dos recursos naturais, a dependência econômica levada às localidades, bem como a alteração das relações e dinâmicas sociais até então em vigor¹. No mais, a atividade mineradora impacta diretamente e positivamente

¹ Programa Territórios Sustentáveis (territoriossustentaveis.org.br)

apenas uma parte da população local, quadro este que acentua desigualdades nos territórios.

Os municípios de Oriximiná, Terra Santa e Faro são representativos dessa realidade de transformação econômica, social e política, bem como das complexidades e contradições que a presença da mineração traz aos territórios de incidência da atividade. Devido à alta na arrecadação local pela Compensação Financeira advinda da Exploração de Recursos Minerais (CFEM), pelos comumente chamados *royalties* da mineração, bem como por conta de impostos como ICMS Verde e até mesmo o ISS, o PIB dos municípios acaba sendo elevado, porém os índices de desigualdade social também se mostram altos.

4. O Programa Territórios Sustentáveis (PTS)



O PTS parte do entendimento de que avanços reais no desenvolvimento territorial sustentável ocorrem por meio do estabelecimento de parcerias de múltiplos atores em torno de uma agenda comum. Além disso, foi constituído sob a ideia da necessidade de incluir o enfoque local como uma importante dimensão para o desenvolvimento da região amazônica. A

premissa do PTS é criar um modelo de gestão municipal integrada e democrática na região da Calha Norte Paraense, fomentando um desenvolvimento territorial inclusivo e sustentável, tendo como elemento fundamental a participação da sociedade civil organizada, das instituições, dos agentes econômicos e das comunidades locais no processo de planejamento das atividades do projeto. A proposta de atuação conjunta das instituições parceiras do PTS com diferentes atores da região onde ele se insere aposta no alcance de impacto coletivo, sob a ideia de que a atuação multifacetada no território, a partir de distintas parcerias, possibilita impacto em escala.

Criado em 2015, o PTS beneficia os municípios de Faro, Terra Santa e Oriximiná. São três as instituições que executam ações em seu âmbito: Agenda Pública, ECAM e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). O Programa foi pensado no âmbito do Plano de Sustentabilidade da Mineração Rio do Norte (MRN) e é desenvolvido com recursos investidos por esta instituição, que se caracteriza como o principal agente econômico local. Também recebe o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Fora esses atores, o PTS ainda trabalha na intermediação com as gestões públicas municipais e diferentes atores locais, tais como organizações sem fins lucrativos, associações locais, lideranças comunitárias, dentre outras.

Com o comprometimento da MRN em investir milhões de reais na iniciativa durante os primeiros 15 anos de existência do PTS, a ideia é que a alocação desses recursos diminua com o tempo, e que, ao mesmo passo, o Programa gradualmente adquira independência financeira para atuar na região. As ações do PTS são voltadas à construção de alternativas econômicas e de estruturação local, voltadas ao desenvolvimento sustentável da região, extrapolando os alcances de promoção do desenvolvimento econômico da atividade mineradora, fomentando a ampliação dos processos de participação social local, a preservação das culturas tradicionais e a conservação dos recursos naturais, culminando na preservação do meio ambiente.

A atuação do PTS é organizada em cinco eixos estruturantes das atividades de desenvolvimento local realizadas pelas instituições parceiras. No eixo da Gestão Pública, a Agenda Pública apoia a gestão pública municipal por meio do fortalecimento de equipes e da promoção da coordenação intersetorial para resolver problemas públicos, a fim de facilitar a implementação de políticas públicas mais eficientes, aumentar as capacidades institucionais, bem como o acesso da população a serviços públicos de qualidade. No eixo de Capital Social, a ECAM lidera o apoio às comunidades e lideranças em sua organização, buscando melhorar a sua participação em reuniões de conselhos e conferências. O objetivo é ajudar a população a exercer seus direitos e deveres de forma organizada, alcançando melhores resultados.

Já no eixo de Desenvolvimento Econômico, o Imazon promove o desenvolvimento e melhoria da economia por meio das cadeias produtivas já existentes (castanha, copaíba, pesca, movelaria, madeira, pecuária, agricultura e turismo) e potenciais em cada município, considerando a conservação de áreas protegidas e das culturas tradicionais. No eixo de Gestão Ambiental, o Imazon apoia as secretarias de meio ambiente em capacitações técnicas e no desenvolvimento de estratégias para a conservação e ordenamento territorial. Por fim, no eixo Quilombola, a ECAM apoia as comunidades quilombolas em sua organização, visando um processo de desenvolvimento de capacidades e estruturação interna. O objetivo é fortalecer as suas organizações, sua governança e gestão comunitária promovendo oficinas de planejamento, capacitações, encontros e reuniões que potencializam a atuação de suas organizações nos processos de relacionamento com os outros atores da região e nos seus planejamentos comunitários.

Até o momento, o total de recursos investidos pela MRN desde o início do PTS, em 2015, supera a cifra dos R\$11.000.000,00 (onze milhões de reais). Além da manutenção das atividades e presença das organizações nos eixos acima descritos, o montante total contempla o desenvolvimento de diagnósticos iniciais dos três

municípios em 2015, bem como ações de caráter humanitário durante a pandemia da Covid-19, a partir de junho de 2020. Além disso, as instituições parceiras no PTS já desenvolveram atividades com recursos oriundos de outras instituições apoiadoras, como a USAID, que financiou ações de combate à pandemia da Covid-19 e o aprimoramento e estruturação dos serviços públicos de saúde na região entre 2020-2021. Outras instituições que já investiram recursos de contrapartida no PTS são: Fundo Amazônia, Fórum Syd, Fundação Moore e Earth Alliance.

5. Resultados Alcançados pelo Programa Territórios Sustentáveis (2015 - 2020)



Nos cinco primeiros anos de existência do PTS, cada eixo do programa foi responsável por implementar uma série de ações, cada qual orientada por uma visão de desenvolvimento específica e alicerçada em indicadores de médio e longo prazo que norteiam a atuação do programa nos territórios ao longo dos 15 anos. Os principais indicadores utilizados encontram-se demonstrados na tabela abaixo:

Indicadores PTS	
Eixo	Indicadores
Gestão Pública	• % de aumento da arrecadação de tributos municipais em comparação aos anos anteriores • % de instrumentos e políticas elaborados • Grau de conformidade com referência em governo aberto MP • % de avaliação positiva para serviços públicos dos municípios
Capital Social	• Número de projetos e iniciativas gerenciadas de forma eficiente e transparente • Número de associações e conselhos democráticos, inclusivos e atuantes • Número de associações legalizadas, aptas a estabelecer convênios e captar recursos • Número de associações com mecanismos financeiros transparentes • Número de associações participantes e com ações coletivas em áreas de interesse
Desenvolvimento Econômico	• % aumento no valor (R\$) da renda bruta das movelarias • Valor (R\$) da produção da castanha de Oriximiná • Valor (R\$) da produção da copaíba de Oriximiná e Faro • Renda bruta turismo • % de compras públicas da agricultura familiar para a merenda escolar via PNAE
Gestão Ambiental	• Valor (R\$) arrecadado pela SEMMAs • % desmatamento líquido zero • % CAR (maior que 80%)

	• % de destinação dos resíduos sólidos destinados de forma correta
Quilombola	• Número de associações quilombolas regularizadas jurídica e fiscalmente • Recursos financeiros (R\$) captados e aplicados nas comunidades • Número de moradores com acesso e uso regular de internet

Fonte: Programa Territórios Sustentáveis, 2015.

No que pese a atuação do programa em relação ao eixo de Gestão Pública, mesmo com pouco tempo de atuação, importantes resultados já podem ser verificados. Isto demonstra a capacidade da iniciativa em colaborar para a criação de arranjos para implementação de políticas públicas mais eficazes na região. Dessa forma, destacamos como significativos, os seguintes resultados do eixo:

- Elaboração e implementação de Código Tributário em Oriximiná, aumentando a capacidade de arrecadação da Prefeitura em 20% ao longo de três anos;

- Lançamento e implementação de cartas de serviço para equipamentos de saúde (padrões de qualidade) e ouvidoria da saúde em Terra Santa;

- Implementação do Programa de Qualidade dos Serviços Públicos na Secretaria de Saúde de Terra Santa, que resultou em uma melhora de 400% na percepção dos usuários sobre atendimento, bem como 100% de satisfação em relação à escuta e compreensão dos problemas relatados pelos usuários;

- Revisão dos planos diretores dos três municípios, em um contexto estadual onde menos de 30% dos municípios realizam essa revisão dentro do prazo legal;

- Elaboração do planejamento estratégico das administrações municipais nos três municípios;

- Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, em Terra Santa, com a consolidação do Plano de medidas socioeducativas do município.

Os aspectos relacionados ao tripé de desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) também foram contemplados nas demais frentes de trabalho da iniciativa, com a viabilização de editais para concessão florestal (SEMMA) e consequente captação de recursos na ordem de R\$820 mil por Faro, R\$2,8 milhões por Oriximiná e R\$430 mil por Terra Santa, no âmbito de atuação do eixo de Gestão Ambiental.

No eixo de capital social, especificamente, os principais resultados alcançados foram:

- Realização de diagnóstico integrado de 72 associações e 18 conselhos municipais nos três municípios;

- 121 associações e conselhos municipais apoiados com capacitações, representando um total de 24.500 associados nos três municípios (90% das instituições da sociedade civil organizada da região);

- 606 lideranças da sociedade civil capacitadas (64% mulheres) na elaboração e gestão de projetos, indicadores, prestação de contas e planos de captação de recursos;

- Apoio na construção e encaminhamento de 25 propostas de projetos;

- Estruturação das atividades ligadas à reciclagem de materiais em Oriximiná, criação de associação de catadores de materiais reciclados e apoio às ações de fortalecimento e geração de renda da Associação Recicla Oriximiná junto à secretarias municipais, com a criação do programa Orixisustentável;

- Campanha de registro e regularização para 45 associações nos três municípios, suporte às associações com ferramentas e campanhas efetivas de comunicação.

Em relação ao eixos de Gestão ambiental, outros dos resultados mais proeminentes foram:

- Conclusão da base cartográfica de relevo e áreas protegidas dos três municípios;

- Credenciamento de 57 Agentes Ambientais Comunitários em Faro e Oriximiná;

- 36 técnicos capacitados em geotecnologia, regularização ambiental, fiscalização e licenciamento;

- Apoio à elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR), atingindo os seguintes índices: Faro 88,23%, Terra Santa 61,57 % e Oriximiná 66,83%; capacitação dos conselhos municipais de meio ambiente dos três municípios em gestão ambiental, áreas protegidas, concessão florestal e ICMS Verde.

Sob a égide do eixo de Desenvolvimento Econômico, destaca-se a realização da formação de cooperados de Urubutinga, comunidade onde a principal fonte de renda é a Castanha do Pará. A ativação e adequação da usina foram realizadas para utilização dos extrativistas da comunidade, como uma forma de garantir o aumento substancial de renda desses trabalhadores, bem como a possibilidade de incremento da atividade produtiva em Terra Santa. Além disso, outras entregas realizadas no âmbito deste eixo, com o suporte do PTS, foram:

- Concretização da experiência piloto do turismo de base comunitária;

- Criação da Cooperativa Mista dos Povos Tradicionais da Calha Norte (COOPAFLOA);

- Elaboração e publicação do Plano de Uso Público da Flota de Faro;

- Construção do Centro de Gestão Integrada da Flota de Faro (para receber turistas), com a participação direta da comunidade;

- Evolução do plano de manejo com o mapeamento de mais de setecentas copaibeiras em Faro e 2.300 castanheiras;

- Diagnóstico da demanda de alimentos da agricultura familiar em Porto Trombetas;

- Elaboração de dois Planos de negócios para a cadeia da castanha (Urubutinga e Coopafloa);

- Inserção da área para o setor moveleiro de Terra Santa e Oriximiná no plano diretor municipal;

- Implantação do Programa de Meliponicultura em Faro;

- Implantação da movelaria com uso de madeira caída em Faro;

- Implementação do programa piloto de Pecuária Sustentável em 14 fazendas de Oriximiná.

Por fim, sob o eixo Quilombola foram gestadas ações de fortalecimento das comunidades quilombolas, com a criação do Fundo Quilombola, com a experiência piloto de transferência de renda para sete associações quilombolas e capacitação de 150 representantes dessas associações em gestão e elaboração de projetos. Mais especificamente, os resultados alcançados foram:

- Fundo Quilombola formalizado e experiência piloto de transferência de renda para oito associações participantes do programa realizada com sucesso;

- Planos de vida elaborados para oito associações comunitárias quilombolas.

- Desenvolvimento de canais de comunicação com conteúdo produzido pelas populações locais;

- Suporte contínuo à regularização das associações, apoio na regularização de débitos com a Receita e adequação estatutária para as nove associações quilombolas da região de Oriximiná;

- 115 representantes quilombolas treinados em gestão de associações e elaboração de projetos;

- Programa de Estágio Quilombola implementado com apoio a estudantes quilombolas;

- Programa de Inclusão Digital, com instalação, manutenção e fortalecimento dos pontos de internet em prática em oito comunidades quilombolas.

Todos os resultados mensuráveis do programa podem ser acompanhados em detalhe nos anuários de prestação de contas da iniciativa — disponibilizados publicamente no website do PTS — bem como nas redes sociais da iniciativa. De qualquer forma, cabe ressaltar que o maior ganho para a região onde as ações são desenvolvidas é qualitativo e pouco tangível em números, a partir do princípio da implementação de uma gestão integrada da Amazônia. Embora o princípio já preconizasse a atuação das

organizações nos territórios do PTS antes de sua implementação, foi a partir do início das operações das equipes nos territórios e de forma gradativa que a noção de atuação coletiva tomou forma, ao mesmo tempo que se tornava referência na articulação e coordenação de um modelo de planejamento territorial sustentável possível para toda a Amazônia.

6. Como a proposta de incidência do Programa Territórios Sustentáveis contribui para o planejamento territorial rural no Brasil e no mundo?

Para fins de finalização deste artigo, cabe destacar os pontos do PTS que o tornam um modelo contributivo para o planejamento territorial rural na região da Amazônia legal e, ainda mais além, no contexto do Brasil e também de outros países que apresentem características semelhantes, sejam históricas ou socioeconômicas e culturais, além da necessidade de desenvolvimento territorial rural.

Quando realizamos, neste artigo, uma breve elucidação sobre a temática da política de planejamento territorial no Brasil, bem como sobre os desafios desta modalidade de planejamento voltada ao desenvolvimento de territórios, trouxemos à discussão Guanziroli (2008) e a dicotomia existente na discussão teórica a respeito do planejamento territorial com enfoque econômico ou institucional. Contraponto a discussão teórica onde a proposta de planejamento territorial estaria focada ou no econômico, ou no institucional, o modelo do PTS aponta, por meio de uma experiência de sucesso, para a possibilidade de unir ambas as vertentes de ênfase sob uma mesma proposta de visão territorial. Assim, o PTS mostra como é possível focar no fortalecimento econômico dos territórios, fomentando a dinamização econômica local e o fortalecimento das atividades econômicas existentes na região, ao mesmo tempo em que promove o fortalecimento institucional dos diversos atores locais, bem como o amadurecimento dos processos de participação social.

Assim, a iniciativa aponta para uma possibilidade de desenvolvimento integrado que pode ser amplamente utilizada na região Amazônica, sempre que houverem presentes elementos como: i) um grande vetor de desenvolvimento econômico local ou disposto a investir no território (no caso do PTS, a MRN); ii) instituições estatais dispostas a passar por um processo de fortalecimento por meio da interação com entidades que atuam nessa frente; iii) iniciativas de participação social ou a possibilidade da promoção dessa participação, seja por meio de comunidades, associações, grupos focais, dentre outros; iv) instituições da sociedade civil organizada dispostas a atuar na promoção do diálogo e construção de arranjos entre diferentes atores para o fomento do desenvolvimento local.

No mais, a experiência do PTS transpõe os desafios elencados por Miranda, Vasconcellos e Rocha (2010) à promoção da participação social de atores rurais em processos de desenvolvimento territorial na região Amazônica, uma vez que a atuação integral de seus cinco eixos abrange: i) as limitações sociais advindas da carência no atendimento à população e na prestação de serviços básicos em educação, formação e informação, construindo e fortalecendo espaços políticos locais; ii) a centralização das práticas da gestão pública a nível local, uma vez que requer a abertura governamental para a atuação conjunta de diferentes atores que participam coletivamente do fomento ao desenvolvimento sustentável no território; iii) a propagação de práticas político-eleitorais alicerçadas no clientelismo e partidarismo, por meio da conscientização social e amadurecimento dos espaços de fiscalização pública, bem como do amadurecimento das instituições e participação de diversos atores no fortalecimento econômico e nos processos de formulação de políticas públicas, o que tem como consequência direta a criação de governos mais abertos, com mais accountability e responsabilidade.

Portanto, pode-se entender que a proposta do PTS vai em linha com as visões de Kohlhepp (2002) para o fomento do desenvolvimento e do planejamento territorial na Amazônia, respeitando as peculiaridades ecológicas locais, as necessidades

socioeconômicas da população, bem como as características culturais da região. Por fim, cabe destacar que o modelo do PTS, por seu caráter amplo e passível de adaptação a diferentes realidades, pode ser retirado da tela correspondente à região da Amazônia Legal e adaptado para outros contextos brasileiros, bem como a cenários existentes em outros países, pelo menos aqueles pertencentes ao mundo em desenvolvimento, onde existam complexidades e contradições como as identificadas na região da Calha Norte Paraense, inclusive quando não se tratem de regiões predominantemente florestais.

7. Conclusão

Este trabalho foi destinado a abordar a temática do desenvolvimento e do planejamento territorial rural no Brasil, com um enfoque especial na experiência do Programa Territórios Sustentáveis (PTS) na região da Amazônia Legal brasileira. Para tanto, foi inicialmente realizada uma breve contextualização sobre o planejamento territorial rural no Brasil, no aspecto de evolução de políticas públicas e discussões acadêmicas sobre o tema. Tal contextualização foi finalizada com breves comentários a respeito do planejamento territorial rural na região da Amazônia, apresentando brevemente a dicotomia entre planejamento territorial rural com foco no econômico ou no institucional; desafios à promoção da participação social na região; e requisitos para um planejamento que alinhe o desenvolvimento da região às características geográficas, sociais e econômicas locais.

Em um segundo momento, foram apresentados aspectos básicos da Calha Norte Paraense, em especial sobre os municípios de Faro, Terra Santa e Oriximiná, onde são desenvolvidas as iniciativas do PTS. Tais municípios são majoritariamente florestais, com índices socioeconômicos emergentes, abaixo da média nacional, e apresentam diversas diferenciações socioeconômicas mesmo entre si. Os três possuem grande presença de populações tradicionais, como comunidade indígenas, ribeirinhas e

quilombolas, sendo que a economia local está fortemente arranjada no escopo das atividades econômicas dessas comunidades, no setor de serviços, extrativismo e, claro, na atividade mineradora. A MRN, mineradora que atua na região, comprometeu-se a investir, recursos no PTS, inicialmente, durante o período de 15 anos, como parte do cumprimento de seus próprios objetivos de sustentabilidade para a região, visando à diminuição da dependência da economia local em relação às suas próprias atividades econômicas de mineração.

Uma vez concluídas as explicações básicas sobre o território, foram apresentadas as características básicas do PTS, que é desenvolvido por parceria entre a Agenda Pública, Ecam e Imazon, com financiamento da MRN e apoio da USAID. Cada uma das instituições atua com foco diferente nos cinco eixos do PTS (gestão pública, capital social, desenvolvimento econômico, gestão ambiental e quilombola), mas, mesmo assim, interagindo umas com as outras nas atividades desenvolvidas. As ações do PTS são desenvolvidas pela intermediação das três instituições com outros atores locais, como governos, comunidades, associações, cooperativas, dentre outras, em um modelo que foca no alinhamento entre o desenvolvimento econômico, o aumento das capacidades institucionais, o fortalecimento dos espaços públicos, das entidades locais, e a promoção da participação social ativa. Assim, o PTS articula parcerias multi-atores e promove o desenvolvimento sustentável local por meio da exploração do potencial de um vetor econômico relevante, promovendo iniciativas que têm como base o respeito às características locais. A proposta do PTS é voltada ao alcance de impacto coletivo na região.

Não apenas uma proposta extremamente interessante ao desenvolvimento territorial sustentável da região da Amazônia Legal brasileira, por atacar diretamente entraves peculiares da região, o arranjo básico do programa pode ser reproduzido em outras regiões do país, bem como em outros países em desenvolvimento, caracterizando, assim, o PTS enquanto uma iniciativa de grande valor.

Referências

CORRÊA, V. P. **Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva.** Boletim regional, urbano e ambiental, Brasília, IPEA, n, 3, p. 23-37, 2009.

CORRÊA, V. P.; MUNIZ, A. L. P. **Territórios da Cidadania da região Nordeste: uma análise preliminar dos municípios componentes.** In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 47, 2009, Porto Alegre: UFRGS, 26 a 30 de julho de 2009.

FAVARETO, A. **As tentativas de adoção da abordagem territorial do Desenvolvimento rural - lições para uma nova geração de políticas públicas.** Raízes, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52 - 62, jan. 2009 a jun. 2010.

GOVERNO FEDERAL. **TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.** Disponível em: <b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044 (embrapa.br)>. Brasil, 2008. Acessado em: 04 de abril de 2021.

GUANZIROLI, C. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica.** In: FROEHLICH, J. M. (Org.). Desenvolvimento territorial: produção, identidade e consumo. Ijuí: Editora Unijuí, Parte II, p. 203-224, 2011.

IBGE. **Conheça as cidades e estados do Brasil. 2020.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>

IBGE. **Sistema de Contas Regionais: 2018, Contas Nacionais, n. 77, 2020.**

KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira.** Estud. av., São Paulo, v. 16, n. 45, p. 37-61, Aug. 2002.

MINERAÇÃO RIO DO NORTE - MRN. **O que fazemos. 2019.** Disponível em: mrn.com.br

MIRANDA, H. R. DE, VASCONCELLOS, M., ROCHA JUNIOR, G. DE M. **Desenvolvimento territorial sustentável e participação popular na Amazônia: limitações e possibilidades.** Revista Movendo Ideias, v. 17, n. 2, 2010.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N.C. **Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas.** In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. 1. ed. Campinas-SP, Átomo & Alínea, v. 1, p. 80-109, 2007.

PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. **Territórios Sustentáveis - Gestão Integrada na Amazônia** - Programa Territórios Sustentáveis. 2020. Disponível em: www.territoriossustentaveis.org.br.

SABOURIN, E. P.; TEIXEIRA, O.A. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências.** Embrapa Informação Tecnológica, p. 20-37, 2002.

VEIGA, J. E. **A face territorial do desenvolvimento.** Revista Internacional do Desenvolvimento Local, v.3, n.5, p. 5-19, set. 2002.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Convênio Fipe-IICA (MDA - CNDRS/NEAD), Série Textos para Discussão, n. 1, agosto de 2001.

Capítulo 13

Planejamento na gestão rural: um estudo de caso da agricultura familiar

Jaime Miguel Weber

Erica Karnopp

César Leandro de Christo Hundertmarck

1. Introdução

Este artigo apresenta um estudo de caso baseado na experiência de uma família de agricultores que possui uma produção diversificada de alimentos, com o objetivo de se manter no campo a partir do conhecimento acumulado — saber fazer —, produzir alimentos para o autoconsumo e subsistência e preservar os recursos naturais. Indica resultados obtidos com a produção orgânica, o processamento de produtos e a comercialização em mercados de proximidade.

O informe reduzido CERES (2020) que trata sobre soluções sustentáveis para acabar com a fome aponta que os agricultores devem se preocupar com cultivos resilientes ao clima, mas também devem buscar maneiras viáveis para transportar e comercializar seus produtos, inclusive, os governos devem investir em programas de proteção social para apoiar essas atividades de acesso aos alimentos, comércio e agregação de valor aos produtos, especialmente em períodos adversos. Atualmente, a pandemia provocada pela Covid-19 pode ser considerada como uma situação adversa, com vários efeitos socioeconômicos.

O Brasil teve destaque internacional em relação ao combate à fome e a desigualdade social a partir do início dos anos 2000. Nos últimos anos esse quadro tem se revertido e o país passa a enfrentar seguidas crises políticas, sociais, ambientais e econômicas. Para agravar essa situação, a Covid-19 chega ao Brasil em 2020 como uma doença pandêmica e se constitui numa crise sanitária sem precedentes. Em março de 2021, a projeção do Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde era para chegar, até final do mês, a mais de 12 milhões de pessoas acometidas pela doença em todo território nacional, das quais mais de 300.000 iriam à óbito. O número de internações segue superando recordes, com uma intensificação do esgotamento do sistema de saúde, em várias cidades brasileiras. Infelizmente, o tema da vacinação se transformou num embate de interesses políticos e econômicos.

Nessa conjuntura, o debate sobre a insegurança alimentar passa, cada vez mais, a fazer parte do contexto nacional, pela redução do emprego, acima de 14% segundo o IBGE (2019) para o trimestre de setembro a novembro de 2020, e da renda média, assim como pela alteração nos hábitos alimentares com o aumento no consumo de alimentos processados e ultraprocessados. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) — Perfil das Despesas no Brasil, divulgada em novembro de 2020 pelo IBGE — a renda média mensal disponível para 30% das pessoas que tinham os menores rendimentos no país, entre 2017 e 2018 era menor que a renda mínima declarada como necessária.

Nesse contexto, a agricultura familiar passa a ter um papel fundamental para a produção de alimentos saudáveis, de fácil acesso e que contemple a segurança alimentar das famílias, associada a preservação ambiental. A experiência apresentada neste artigo possui uma relação muito próxima a estes temas e um forte potencial de referência para a replicabilidade.

O trabalho teve como metodologia o levantamento de dados qualitativos e quantitativos através de fontes primárias. A coleta de dados primários ocorreu por meio de entrevista realizada *in loco*, com o agricultor, tendo como base um roteiro semiestruturado com

questões abertas que contemplaram informações sobre o planejamento rural da propriedade, a família, a produção, o processamento e a comercialização dos produtos e demais características sobre o funcionamento das experiências e questões atinentes as reações e adequações frente à COVID-19. Algumas informações complementares foram buscadas através de conversas posteriores ao trabalho de campo.

Os principais resultados indicam que, para esse tipo de experiência, as atividades diversificadas podem ter bons resultados econômicas, no sentido de manter a sua reprodução social, propiciar vida no campo com qualidade, preservar os recursos naturais e conferir mais resiliência ao sistema de produção.

Essa pesquisa se propôs a realizar a reflexão a partir de dados obtidos diretamente na propriedade do agricultor, a fim de analisar as lógicas históricas e as questões que estão envolvidas nessa prática de resistência da família e das múltiplas estratégias adotadas para garantir a sobrevivência e ter qualidade de vida.

2. A produção agropecuária e sua relação com a fome: segurança ou insegurança alimentar?

Com a implementação da modernização conservadora da agricultura, a prática da produção agrícola foi excedendo as suas capacidades produtivas naturais com a artificialização do ambiente, desestruturação e simplificação dos sistemas de produção. Para Santos (2003, p. 93), “[...] o território é usado a partir de seus acréscimos de ciência e técnica, e tais características o definem como um novo meio geográfico”. Esse novo meio geográfico vem se constituindo ao longo dos anos a partir de uma infinidade de desequilíbrios ambientais, sociais, econômicos e culturais.

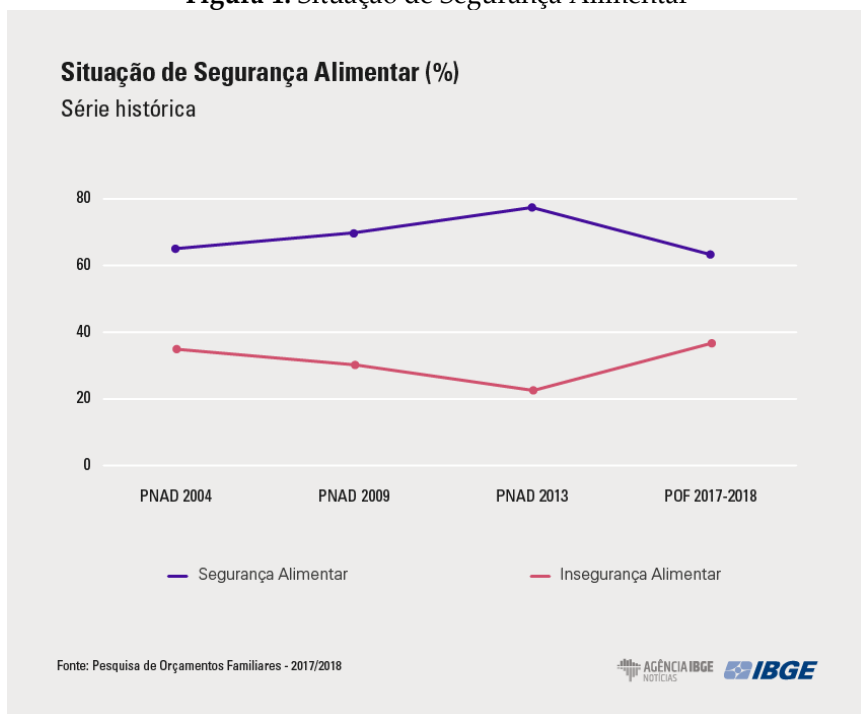
Nessa lógica produtiva, muitos sistemas de produção próprios da agricultura familiar foram sendo desestruturados e partes importantes dos recursos naturais foram se degradando e afetando, em parte, as relações econômicas e ambientais e os saberes locais construídos e repassados de geração a geração. Para Goodman

(2003) existe uma tendência de contraposição ao atual modelo de produção e consumo em massa e às cadeias alimentares longas, características da economia globalizada.

A insegurança alimentar grave esteve presente no lar de 10,3 milhões de pessoas ao menos em alguns momentos entre 2017 e 2018. Dos 68,9 milhões de domicílios do país, 36,7% estavam com algum nível de insegurança alimentar, atingindo, ao todo, 84,9 milhões de pessoas. É o que retrata a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017—2018, a partir da Análise da Segurança Alimentar no Brasil, divulgada hoje pelo IBGE.

Na comparação com 2013, a última vez em que o tema foi investigado pelo IBGE, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a prevalência de insegurança quanto ao acesso aos alimentos aumentou 62,4% nos lares do Brasil. A insegurança vinha diminuindo ao longo dos anos, desde 2004, quando aparecia em 34,9% dos lares, 30,2% na PNAD 2009 e 22,6% na PNAD 2013. Mas em 2017-2018, houve uma piora, subindo para 36,7%, o equivalente a 25,3 milhões de domicílios. Com isso, a segurança alimentar atingiu seu patamar mais baixo (63,3%) desde a primeira vez em que os dados foram levantados. Já a insegurança alimentar leve atingiu seu ponto mais elevado.

Figura 1. Situação de Segurança Alimentar



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2017 / 2018.

A pesquisa, que se alude aos anos de 2017 e 2018, também assinala que o total de pessoas com alimentação em quantidade suficiente e satisfatória no Brasil foi o mais baixo dos últimos 15 anos. Dessa forma, o total de brasileiros que passavam fome cresceu, segundo o órgão, em três milhões de pessoas em cinco anos. Há que se considerar que em 2014, quatro anos antes, o Brasil oficialmente saiu do Mapa da Fome das Nações Unidas, tendo sido considerado como uma conquista distinguida pelo mundo inteiro. O Brasil era o terceiro maior produtor de alimentos do planeta, com mais de 240 milhões de toneladas em 2019, ficando atrás apenas da China e dos EUA.

Dessa forma, pode-se dizer que o tema da fome compreende um conjunto de fatores relacionados, entres estes estão a produção, o poder aquisitivo e o acesso ao alimento. No Brasil, a quantidade

de alimento produzido não é compatível com os índices de fome e subnutrição. A tarefa de cobrir a insegurança alimentar se coloca como um grande desafio, quando se passa a considerar também os efeitos das mudanças climáticas, que podem alterar a capacidade produtiva dos alimentos e a restrição dos recursos naturais essenciais como o solo e água.

3. Agricultura Familiar e a Produção de Alimentos

Na produção agropecuária existe uma gama de experiências que foram se constituindo empiricamente à margem dos processos formais das relações campo-cidade. Trata-se de diferentes estratégias reprodutivas de famílias que apostam na produção e processamento, mesmo sendo informalmente, como uma oportunidade de comercializar seus produtos em mercados de proximidade. Essas práticas se constituem a partir de um legado de conhecimento identificado e reconhecido por muitos autores como o saber-fazer. Brandão (2015, p. 16) identifica como conhecimento tradicional, e que se constitui num amplo indicador do nível de evolução cultural do homem com o ambiente, e a geração de conhecimento acontece através dessa interação com base em processos sucessivos e dinâmicos. Nesse sentido, a agricultura familiar possui como sustentação o conhecimento tradicional e traz à tona a necessidade de buscar um diálogo de igual para igual, entre os atores sociais, para a compreensão dos seus significados e da sua importância no contexto do desenvolvimento dos territórios.

Neste sentido, o contexto mais amplo a ONU (2017) corrobora essa necessidade, a partir da aprovação na 72ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em que foi declarada a década a Agricultura Familiar (2019-2028) com a afirmação que “este Decênio servirá como marco para promover melhores políticas públicas para a Agricultura Familiar e oferecer uma oportunidade única para contribuir com o fim da fome e da pobreza e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS”.

O IBGE realizou, em 2017, uma operação censitária com o objetivo de retratar a realidade do “Brasil Agrário” por meio da investigação das características e das atividades econômicas realizadas nos estabelecimentos agropecuários do País. Segundo esta operação, 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros vêm da agricultura familiar, produzidos em pequenas áreas de terra para o autoconsumo e comércio, principalmente em circuitos curtos e marcada pela diversidade de produtos, como é o caso da experiência descrita nesse artigo.

A agricultura familiar é uma prática histórica e o conhecimento tradicional de práticas e sistemas de produção menos agressivos ao ambiente têm contribuído nas reflexões e nos debates sobre os paradigmas e os rumos do desenvolvimento. Infelizmente, o potencial da agricultura familiar não tem sido devidamente reconhecido em relação aos processos socioculturais e econômicos nos territórios, como reconhece o Texto para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2015, p.9):

“Muitos autores ressaltaram esse viés eminentemente urbano dos planejadores do desenvolvimento brasileiro, que reforçavam o tratamento do meio rural como um vazio social, de modo que a ideia de desenvolvimento era assumida praticamente como sinônimo de urbanização”.

Nesse contexto, a compreensão sobre território comporta considerar e acolher as demandas sociais mais prementes da agricultura familiar frente às políticas públicas e as complexas estratégias multifuncionais dos recursos econômicos, culturais e ambientais que amparam e fortalecem a integridade do território, considerando a multidimensionalidade e a necessidade crescente da produção de alimentos saudáveis, integrados à conservação da biodiversidade.

A intensa dinâmica dos mercados e as variações de preços dos produtos se apresentam como desafios permanentes para os agricultores familiares, porque há uma dependência de vários fatores externos à propriedade. Isto é corroborado por Schneider

(2010) ao considerar que a transformação nas unidades de produção possui relação com o conjunto de estratégias que interferem em aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados: Nos mercados de proximidade os agricultores conseguem ter um pouco mais de autonomia e pode ser potencializado, a partir do apoio das instituições.

Esse tema tem aparecido nas agendas e nos debates regionais, mas pouco se tem avançado no sentido do reconhecimento e da efetivação de políticas públicas inclusivas para esse setor.

4. Planejamento na gestão da propriedade familiar como estratégia de resistência

A experiência de planejamento da propriedade rural, exemplo empírico neste artigo, apresenta-se como uma das várias situações de resistência e resiliência da agricultura familiar, no sentido de manter as características essenciais dos sistemas de produção tradicionais, mantendo a tradição familiar e tendo como um de seus componentes o autoconsumo. Segundo Grisa (2011, p. 112) “a produção para o autoconsumo cumpre uma importante função ao manter internamente à unidade familiar a satisfação de uma das necessidades principais à reprodução social, a alimentação”. Nesse sentido, podem-se observar algumas particularidades nessa experiência que, mesmo que se observe de forma isolada, fazem parte das estratégias de reprodução e sobrevivência de muitos agricultores familiares. Para Schneider (2010, p. 121), a transformação nas unidades produtivas tem como referência um conjunto de estratégias que influenciam o aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados:

Não obstante, o que faz com que as unidades produtivas se transformem em um ou outro modo ou direção é o conjunto de estratégias, ações e reações que os membros que as integram forem capazes de articular e colocar em prática. Essas estratégias relacionam-se às mudanças nos processos de trabalho, investimentos de capital,

ciclo produtivo, reprodução do grupo familiar, e mesmo ao universo de relações sociais prioritárias, criando alternativas que se refletem em aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados.

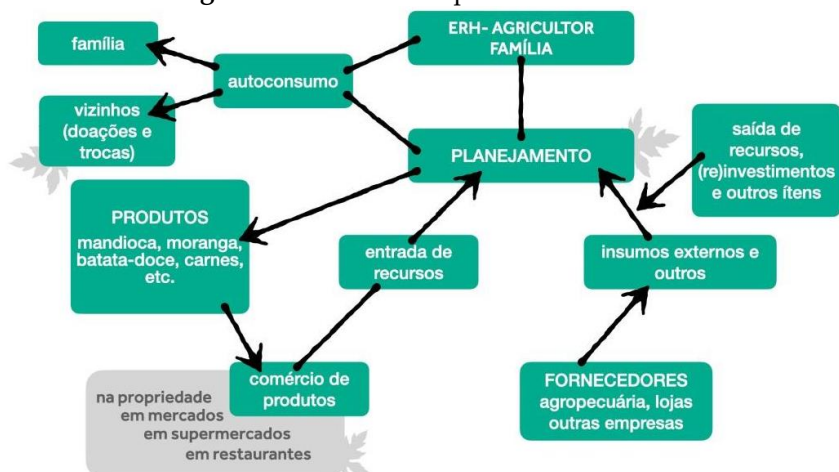
Entre essas particularidades relacionadas ao planejamento da propriedade, podem-se destacar a produção para o autoconsumo como estratégia de segurança alimentar e a comercialização de excedentes como estratégia de autonomia e complementação de renda para manter o sistema produtivo em funcionamento, viabilizar a aquisição de provimentos que não são produzidos na propriedade e as atividades lúdicas da família. Para Grisa e Schneider (2008) há que se desconstruir o preconceito em relação à produção para autoconsumo e evidenciar a sua importância como aporte de renda não monetária, que contribui para a melhoria das condições de vida, para a segurança alimentar das famílias e no combate à pobreza rural. Assim, o planejamento deve considerar o conjunto das movimentações de produtos e de recursos, inclusive o que é produzido e consumido pela família — autoconsumo.

Ao observar o conjunto das atividades que o agricultor desenvolve, percebe-se que de fato ele realiza um planejamento da propriedade de uma forma sistêmica, holística e dialética onde este produtor trabalha com vários elementos da produção, do processamento, do consumo próprio, do transporte, da comercialização, do ambiente e das relações sociais no território. Este tipo de relação e organização destes distintos fatores evidencia que este agricultor possui uma cadeia planejada, mesmo que empiricamente, e que esta possui proximidade com a funcionalidade que caracteriza a ferramenta de gestão e planejamento nomeada como PDCA¹, (Plan, Do, Check and Act). Na prática, esta metodologia de gestão preconiza a utilização de

¹ O ciclo PDCA é um método iterativo de gestão de quatro passos, utilizado para o controle e melhoria contínua de processos e produtos. A origem do PDCA se deu a partir do ciclo de Shewhart, engenheiro americano que foi o introdutor do controle estatístico para controle da qualidade, tendo criado o PDCA no século passado. PDCA: Plan (planejar); Do (fazer); Check (controlar, monitorar); Act (agir, corrigir).

quatro elementos, os quais estão presentes na gestão da propriedade rural em observação neste artigo.

Diagrama 1. PDCA – Propriedade Rural ERH



Fonte: os autores

O Ciclo do PDCA é um dos instrumentos que pode auxiliar o processo de gestão do estabelecimento rural como um todo. Este método pode ser aplicado para gerir cada domínio do estabelecimento rural ou mesmo cada etapa do desenvolvimento das atividades da propriedade.

O primeiro e mais importante, é o planejamento (P). O agricultor estabelece o planejamento quando, sabendo que o produto que detém a maior parte do faturamento de sua propriedade rural é a mandioca, elabora estratégias de estoques para a entressafra (congelamento), produz produtos para seu autoconsumo – e comercializa os excedentes – principalmente na entressafra da mandioca quando seu faturamento diminui. Também executa o planejamento quando define a área e organiza o preparo do solo para cada produto, quando define os insumos internos e externos necessários para garantir produção, produtividade e qualidade dos produtos, quando determina as quantidades das ramas em número suficiente para o plantio da próxima safra, assim como as sementes e mudas para a safra seguinte.

Em relação ao elemento D (Do – fazer), o agricultor realiza diretamente no plantio, colheita, comercialização e no estoque de mandioca congelada. Ou seja, em todas as etapas para os distintos cultivos e criações que compõem o sistema de produção.

Em relação ao elemento C (Check – monitorar, controlar, avaliar), percebe-se que o agricultor conhece o solo de sua propriedade e suas necessidades para cada tipo de produto, conhece o clima predominante na região, monitora e se prepara minimamente para enfrentar condições adversas que possam acontecer, como por exemplo, as mudanças climáticas inesperadas, a oscilação das demandas e a variação de preços dos produtos.

Em relação aos concorrentes, realiza o monitoramento da variação preço da mandioca – produto estratégico para na composição da renda familiar – através de diálogos informais com clientes na forma presencial ou através dos aplicativos multiplataforma de mensagens instantâneas e nas postagens das mídias sociais. A qualidade do produto (mandioca), como: maciez, tempo de cozimento e paladar, é monitorada através da satisfação dos seus clientes, com retornos manifestados pessoalmente, ou através de mensagens instantâneas recebidas (*feedback*).

E por último, o elemento A, ou Act; esta é a última parte do ciclo PDCA, em que o agricultor realiza os ajustes e as correções necessárias para que sua propriedade rural siga prosperando de acordo com o que foi planejado e permita a sequência das atividades, como por exemplo, os ajustes continuados de preços dos produtos, conforme a demanda e concorrentes, o que leva o agricultor a estabelecer alterações no preço final de venda, como o reflexo da Covid-19, que tem como consequência temporária o aumento do desemprego e a perda do poder aquisitivo da população.

Por outro lado, percebe-se que a satisfação das necessidades, nesse tipo de planejamento das atividades econômicas, transcende os aspectos meramente mercadológicos. Dessa forma, entende-se que a agricultura familiar se constitui a partir de um conjunto de questões intrinsecamente ligadas a aspectos sociais, políticos,

ambientais, e culturais, e que ao longo da história passam a fazer parte das dinâmicas sociais e da vida das pessoas nos territórios.

A segurança alimentar é um elemento de destaque para esse tipo de experiência, não apenas para a família, mas para os consumidores que se abastecem com esse *mix* de produtos que são oferecidos nos mercados de proximidade – fácil acesso – e por preços justos. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014) referendava a ideia de que a agricultura familiar é como “uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar”. Essa experiência corrobora que a viabilidade para a manutenção da família acontece a partir da diversificação em que alguns produtos possuem maior relevância econômica e os demais produtos do sistema, além de também terem importância econômica nos períodos de entressafra, são complementares e garantem o autoconsumo e a subsistência da família – segurança alimentar. Há que se considerar que em termos gerais os agricultores familiares não consideram o que é consumido pela família – o autoconsumo – como valor de produção. Como destacam Schneider e Grisa (2008, p. 489) “[...] ao produzir seus próprios alimentos, a unidade familiar deixa de gastar o equivalente em recursos monetários com a compra de alimentos nos supermercados”.

5. A unidade familiar pesquisada: Sítio São Roque

O agricultor ERH, 56 anos, conhecido apenas por Roque na comunidade, possui uma área de 11 hectares que recebeu de herança da família. Pode-se dizer que a propriedade está situada em área rural, quase no limite com a área urbana. Destaca que esse espaço é tranquilo para morar e possui uma área ainda com razoável preservação, com a presença de vários animais, especialmente aves silvestres.

Relata que aos seis anos de idade já montava a cavalo, passava a capinadeira e envergava o solo para o plantio. Com oito anos passou a ajudar nas atividades de “limpeza” das lavouras, através

da atividade da capina manual – uso da enxada. Assim, seguiu trabalhando na lavoura com seu pai nas atividades produtivas de mandioca, batata-doce, melão, melancia, moranga, pepino, criação de animais, entre outras.

Inicialmente, a área de 22 hectares foi adquirida pelo bisavô, que posteriormente vendeu para os dois filhos.

Atualmente o agricultor mora com sua esposa e sua mãe nessa propriedade e desenvolve as atividades de forma autônoma, contando com mão de obra contratada eventual, apenas para algumas atividades. Com a recente aquisição de um trator ficou mais fácil realizar as atividades produtivas, salienta.

Uma parte desses produtos fica para o gasto da casa (autoconsumo) e o restante vai para o comércio. Têm consumidores que buscam os produtos na propriedade e uma parte é comercializada nos mercados do entorno, caracterizando-se como atividades de autoconsumo e de subsistência.

A propriedade possui algumas estruturas como a casa e galpões de armazenamento de produtos, *in natura* e congelados em *freezers*. A produção animal relevante na propriedade é o pescado, em que parte é para o autoconsumo e parte é comercializada. O peixe é comercializado vivo. Além do pescado há outras criações que são utilizadas basicamente para o autoconsumo como bovinos, suínos, ovinos, aves (pato, marreco, ganso, frangos). Além da carne há o processamento de gordura animal (banha e torresmo) e de outros produtos como a morcilha.

5.1 Produção e comercialização

A área total da família é de 22 hectares, mas a área utilizada para a produção do sítio é de 11 hectares. O restante da área é utilizado pelo seu tio, o outro herdeiro de seu avô.

A composição do sistema de produção e a utilização da área da propriedade pelos cultivos e criações possui uma distribuição com aproximadamente três hectares de mandioca e um pouco mais de um hectare com pastagem. A parte da várzea, que não é mexida

— o solo não é revolvido —, também é utilizada para os bovinos. Entre a casa e as demais benfeitorias e os açudes a área é de aproximadamente dois hectares.

A área de três hectares que é utilizada para a produção de mandioca possui prioridade em relação à fertilização do solo, por se tratar do cultivo com maior relevância econômica no mercado local. A adubação é realizada através da aquisição de cama de aviário, proveniente da região da serra gaúcha, próximo ao município de Caxias do Sul. Roque comenta que em 2019 foram utilizadas 300 sacas de “esterco de galinha” (cama de aviário), como aporte de nutrientes para o solo. A compra dessa cama de aviário é realizada de forma cooperada entre os parentes e vizinhos, a fim de reduzir os custos de transporte, realizam a aquisição de uma “carga fechada” e depois fazem a divisão do produto e dos custos.

De fato, a mandioca é o “carro-chefe” da propriedade: “mandioca para nós é o que dá mais lucro, é um produto que dá bastante e é vendável”, reforça Roque. Inicialmente, a mandioca era comercializada com casca, mas a partir de 2018 a família passou a processar (descascar) a mandioca com o objetivo de agregar valor a este produto. Para Roque o cálculo é muito simples “uma caixa de mandioca descascada te dá R\$ 70,00 ou R\$ 72,00, então dobra o capital”.

Tabela 1. Produtos x Preço de Venda praticados

PRODUTO	Referência	Valor aproximado (R\$)
Mandioca	Kg (descascado)	3,50
Batata-doce	Kg	3,00
Melão	Kg	2,00
Melancia	Unidade	10,00
Moranga	Kg	1,00 a 2,00
Pepino	Kg	3,00

Fonte: os autores.

A colheita da mandioca se estende até final de outubro, aproximadamente. Após esse período da safra da mandioca, a entressafra, a estratégia da família fica focada na comercialização de outros produtos que são comercializados em menor quantidade, como os ovinos (parte para o autoconsumo e parte para comércio), a melancia, a moranga e o melão. O melão e a melancia também são importantes para a complementação da renda. Com esses produtos há uma entrada de dinheiro extra.

Parte do recurso obtido com a safra da mandioca fica guardada para a aquisição dos insumos para a safra seguinte, como a cama de aviário. Segundo Roque, essa estratégia é “tipo formiga, tu vai guardando pra tu ir comendo quando tu não tem para gastar, entendeu”.

Para Roque é importante ter esse mix de produtos também para o autoconsumo. Além da mandioca, melão, moranga, melancia e pepino, que são comercializados, outros produtos têm importância no autoconsumo como: batata-doce, cenoura, beterraba, repolho, ervilha, pepino, radiche, alface, tomate, como forma de diminuir custos e ter mais autonomia em relação aos mercados convencionais. A proteína animal para o autoconsumo é proveniente do pescado, da criação de bovinos, ovinos, suínos e aves. Apenas o leite não é produzido na propriedade. Coelho e Fabrini (2014) chamam a atenção para o fato de não se dar a interpretação para a subsistência apenas como produção de autoconsumo, porque a subsistência abarca um conjunto de necessidades que garantem a reprodução física e social dos indivíduos, como forma de manter as famílias. “A produção de subsistência está relacionada ao conjunto do autoconsumo, e também com o mercado para a manutenção da família” (COELHO E FABRINI, 2014, p. 73). Ou seja, trata-se de alguns produtos que são levados ao mercado como forma de conversão em moeda, com a finalidade de adquirir determinados bens, serviços, utensílios e produtos que se apresentam como necessidade de consumo. As produções para o autoconsumo e a subsistência estão intimamente ligadas.

Figura 2. Lavoura de mandioca e batata-doce



Fonte: Cesar Hundertmark, 2021.

As tecnologias passam a fazer parte do cotidiano dos agricultores, tanto é que a maior parte das encomendas é realizada através de telefone e redes sociais. O Uso da internet passou a ser relevante para agilizar as vendas e maximizar o tempo nas atividades produtivas - “diminuir distâncias”, a partir de uma apropriação cidadã dessas tecnologias. Para Felippi, Deponti e Dornelles (2017, p.24) “o acesso a bens simbólicos e, por meio deles, à informação e ao conhecimento, se não garante, carrega o potencial da inclusão dos grupos sociais, seja no sistema produtivo ou na vida social de um modo geral”.

Em relação à qualidade do solo, Roque pondera que “a terra nossa é meio arenosa, é boa para plantar mandioca, batata-doce e milho”, informa ainda que o plantio é realizado em áreas planas e que isto minimiza as perdas de solo e de fertilidade. Além de a terra ser apropriada para o cultivo da mandioca é importante o aporte

de esterco (cama de aviário) para deixar a terra ainda mais “forte” e produtiva, informa Roque.

O manejo do solo é realizado com trator, adquirido há poucos anos, através da aração que é realizada entre quatro a cinco meses antes do plantio, e na sequência é feita a discagem do solo. Roque explica que a cama de aviário é colocada no solo em torno de uma semana antes do plantio para evitar que esse esterco (muito forte) queime a rama. Acrescenta que o esterco deve ser colocado no solo e imediatamente ser incorporado com o disco de corte para que seja misturado no solo e não entre em contato direto com a rama. O esterco em contato direto com a rama da mandioca pode ocasionar a “queima” e inviabilizar a brotação.

Outra questão importante é o manejo da rama para garantir o plantio da safra seguinte. A rama deve ser cortada e armazenada em locais protegidos do frio. “Se a geada queimar a rama, a rama não presta; [...] tem que cortar, carregar e tapar”. As ramas são cortadas e armazenadas em várias covas no solo. O manejo da rama é uma das poucas atividades que Roque contrata mão de obra temporária. Normalmente, a quantidade armazenada é maior que a demanda para a safra seguinte. A sobra é disponibilizada (doada) para os vizinhos que necessitam, assim como as mudas de batata-doce. No planejamento das atividades também são consideradas essas ações de solidariedade entre os vizinhos, seja através de doação ou nas relações de troca.

Roque faz questão de afirmar que não coloca nenhum tipo de agrotóxico no cultivo da batata, do melão e da melancia; “tudo natural, tudo orgânico”, comenta. Também faz questão de explicitar a percepção e os comentários que escuta dos consumidores, principalmente em relação ao gosto e a consistência dos produtos. Tem convicção que esse é outro diferencial, além da adubação orgânica, para conferir a qualidade dos seus produtos, reconhecida pelos consumidores.

Roque afirma que não utiliza nem herbicida para controlar o “inço”, o manejo é realizado com a utilização da enxada. “Os calos na mão é de trabalhar na enxada”, reforça Roque. Normalmente

esse trabalho é realizado a partir das 06:00 horas até as 10:00 horas da manhã, e só retorna no final da tarde para escapar dos períodos mais quentes do dia.

Nesse sentido, os distintos modos de produção, considerados menos agressivos ao ambiente, utilizam-se de distintas designações como ecológica, natural, orgânica, regenerativa, biodinâmica, permacultura, entre outras. Nas últimas décadas, esses modos de produção têm conquistado maior atenção e avançado significativamente em quantidade de agricultores, volumes de produção e espaços de comercialização, principalmente em circuitos curtos. Trata-se de um importante resgate e revalorização de diversos produtos, processos e saberes, a partir da mudança nas atitudes e valores das pessoas e dos grupos sociais em relação ao manejo e conservação dos recursos naturais. Experiências como a deste artigo podem ser caracterizadas como transição agroecológica — um processo de evolução contínua, multilinear e crescente no tempo. Por incluir considerações de natureza diversa (econômica, cultural, social, política, ambiental, entre outras), o processo de transição agroecológica não dispensa o progresso técnico e o avanço do conhecimento científico (COSTABEBER, 1998, p.25).

A divulgação é realizada através de aplicativos de mensagens instantâneas, inclusive com fotos dos produtos, “quando encheu os *freezers* e que eu tenho uns trezentos a quatrocentos quilos prontos eu boto lá: já está pronta a mandioca, aí todo mundo liga”, comenta Roque. Assim, os consumidores informam os horários em que buscarão o produto. A maior parte dos produtos é comercializada na propriedade. “Eu tenho uma freguesia muito grande em Santa Maria”, comenta Roque.

O agricultor faz um bom comercial do seu produto com frases de efeito “o produto aqui é o seguinte: ferveu a água e a mandioca se desmancha”. Ele associa a qualidade do seu produto com o uso da adubação orgânica. “Então, é isso que o povo, a freguesia quer, o pessoal quer. A amizade, tu vai fazendo amigos, tu nem conhece os caras, as pessoas, tu vai fazendo amizade. Eu fiz amizade que nem sabia, no *facebook*”. O comentário dos consumidores é que a

melhor mandioca é do Sítio São Roque. Roque afirma que a mandioca cozinha muito bem, em cinco minutos já se desmancha, “se deixava virava um mingau”. “O produto bom chama a clientela, e o bom tratamento, eu sempre tratei bem as pessoas”.

5.2 Processamento da mandioca

A colheita da mandioca é realizada manualmente. Para Roque a colheita, o descasque, a lavagem, a pesagem e o armazenamento são atividades muito importantes e devem ser realizada uma na sequência da outra, a fim de evitar perdas na qualidade do produto final: “eu arranco e trago cinco a seis caixas cheias com casca e mais um pouco no reboque, aí trago aqui para o galpão e vou descascando, lavando e empacotando, quilo a quilo”.

Então, logo após a embalagem a mandioca é entregue para os mercados e consumidores avulsos. Parte da mandioca descascada e embalada —em torno de trezentos a quatrocentos quilogramas— é armazenada em cinco freezers adquiridos para este fim, para manter um estoque razoável e poder atender a demanda, ou ainda para ser comercializada após a safra. No período da colheita são comercializados em torno de duzentos quilogramas por dia. Apenas um freguês adquire 180 kg por semana, que é entregue todas as sextas-feiras. “Eu vendo assim e não tem que chegue”, diz Roque.

Figura 2. Processamento e armazenamento da mandioca



Foto: Cesar Hundertmarck, 2021.

Dessa forma, o único produto que passa por algum tipo de processamento é a mandioca. Exige um pouco mais de estrutura e mão de obra, mas compensa em função da excelente agregação de valor. Uma variedade de mandioca que possui destaque na comercialização é “gema de ovo” que possui um bom valor, em torno de R\$ 4,00 por quilograma, e é bastante procurada.

O transporte para o mercado é realizado por um amigo do Roque, em troca de produto. O mercado mais distante fica em torno de 12 quilômetros, na zona urbana de Santa Maria.

Roque ressalta a importância de manter a produção vegetal e animal como forma de maximizar o aproveitamento dos produtos, especialmente das sobras. A casca da mandioca é aproveitada para a alimentação dos animais, “nada é perdido”, comenta Roque. A casca é triturada com a cana de açúcar e fornecida como alimentação complementar aos animais. A rama da mandioca que sobra é triturada e utilizada para a alimentação dos bovinos.

Dessa forma a integração dos cultivos com as criações, passa a ser relevante no sentido de evitar perdas e reduzir os custos de produção.

5.3 Relação comunitária e redes de apoio

Roque comenta que ficaram poucos plantadores na comunidade. Cada um produz individualmente. Eventualmente há troca de serviços e de produtos entre os vizinhos.

Pelo relato do Roque há uma articulação de cooperação entre a vizinhança. O transporte para os mercados de proximidade é realizado por um vizinho que, além de realizar o transporte, também ajuda a descascar a mandioca. Normalmente, os pagamentos (compensações) são realizados através do fornecimento de produtos (mandioca, ramas, entre outros) ou de trocas de serviços.

Não há nenhuma instituição, do município ou da região, de apoio para as atividades de produção, processamento e comercialização. Roque explica que se utiliza de todo o

conhecimento prático adquirido ao longo dos anos e repassado de geração a geração, “ninguém ajuda, é tudo por conta nossa” [...] “tem que ter a prática”, comenta.

Roque destacou que, em março de 2020, quando do início da pandemia Covid-19, o mercado para os produtos do Sítio São Roque não havia sido afetado. Porém, após um ano da pandemia a situação se alterou. Se em 2020, era grande o número de consumidores que se deslocavam até seu estabelecimento, um ano após, em 2021 a situação se modificou — reduziu a busca dos produtos na propriedade, em função do isolamento.

Em março de 2021, o Sr. Roque passou a perceber mudanças em função da atual conjuntura econômica e salientou que houve um aumento significativo nos preços de vários produtos comercializados nos mercados convencionais e também dos derivados de petróleo. Ficou mais oneroso o transporte da mercadoria e os custos de produção, além de uma diminuição na renda das pessoas e também um menor número de pessoas circulando, em função do agravamento da pandemia Covid-19.

Sendo assim, Roque teve que alterar as estratégias de comunicação com o público consumidor, e além das redes sociais utilizadas — aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas — houve o incremento de anúncios em programas populares de rádios (ondas curtas – AM) da cidade onde se localiza sua propriedade, demonstrando que até o pequeno agricultor percebe as inferências econômicas pela qual o país atravessa, exigindo assim, um maior esforço para colocar seu produto no mercado consumidor.

De forma geral, Roque destaca que o Sítio possui uma boa estrutura e está bem organizado e por isto não apresenta nenhum problema eminente que possa afetar a continuidade das atividades.

Roque destaca que sempre há concorrência entre os agricultores da comunidade, “um quer derrubar o outro, mas o meu produto não tem concorrência. Podem até fazer mais barato que eu, mas eles vêm buscar aqui”.

Assim, o interesse da família é permanecer na propriedade. “Tu vai para a cidade, tu vai fazer o que na cidade?”, questiona Roque. “É boa a nossa vida aqui, é boa né. Aqui é bom de viver, aqui tu tá no paraíso, aqui tu tá tranquilo”.

6. Considerações

A experiência da família do Roque, descrita nesse artigo, apresenta-se como uma das várias situações de resistência da agricultura familiar, a partir do planejamento e da gestão da propriedade, no sentido de manter as características essenciais dos sistemas de produção que mantem a tradição familiar. Nesse sentido, podem-se observar algumas particularidades que, mesmo que se observe de forma isolada, fazem parte das estratégias de reprodução e sobrevivência de muitos agricultores familiares. Entre essas particularidades se podem destacar a produção para o autoconsumo como estratégia de segurança alimentar e a comercialização de excedentes como estratégia de complementação de renda para manter o sistema produtivo em funcionamento e propiciar a aquisição de provimentos que não são produzidos na propriedade, assim como as atividades lúdicas da família.

A vida em comunidade também se apresenta como um fator de solidariedade e se pode verificar através dos relatos de doação de sementes e mudas entre os agricultores e as parcerias para transportar e comercializar os produtos. Obviamente existe certo grau de concorrência que pode ser caracterizada como uma “boa concorrência”, tomando em conta que a motivação é relacionada à qualidade dos produtos. Alguns segredos familiares ficam mantidos a fim de manter a qualidade para uma boa relação com os consumidores e garantir as reservas de mercado.

Esta experiência aponta para a relevância da qualidade de vida que a família dá para esse modo de viver e se relacionar com os atores sociais do meio rural. Não há nenhuma intenção de mudar o modo de vida e muito menos de sair da condição de agricultor familiar.

A experiência abordada neste artigo destaca o planejamento e a gestão do conjunto das atividades da propriedade, considerando o manejo adequado dos recursos naturais, o sistema de produção a partir da perspectiva da autonomia e resiliência, a eficiência energética e a racionalidade de circuitos curtos entre produção e consumo, e ainda as ações de solidariedade e exercício da cidadania. Esses elementos integrados podem representar uma nova forma de juízo sobre a vida e, sobretudo, de vida com qualidade.

Na prática, este estudo de caso demonstra que a agricultura familiar possui como sustentação o conhecimento tradicional e traz à tona a necessidade de buscar um diálogo de igual para igual, entre os atores sociais, para a compreensão dos seus significados e da sua importância no contexto do desenvolvimento dos territórios. E ainda, para buscar um apoio regular e efetivo das instituições.

Dar visibilidade às experiências sustentáveis e exitosas da agricultura familiar pode significar uma contribuição relevante na responsabilidade com a atual geração, mas especialmente com as gerações futuras.

Referências

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS (2020). Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 03 de fevereiro 2021.

BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO, Ministério da Saúde, Secretaria da Vigilância Sanitária. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/abril/01/boletim_epidemiologico_covid_56.pdf >. Acesso em 14 março 2021.

BRANDÃO, C. R. **A comunidade tradicional**. In: UDRY, C.; EIDT, J. S.; Editoras Técnicas. Conhecimento tradicional: conceitos e marco legal. Brasília: Embrapa, 2015.

CERES (2030). **Ceres 2030, soluções sustentáveis para acabar com a fome**. Relatório de Resumo. Disponível em: <https://ceres2030.org/wp-content/uploads/2021/03/ceres2030_en-summary-report.pdf>. Acesso em 23 março 2020.

COELHO, D. C.; FABRINI, J. E. **Produção de subsistência e autoconsumo no contexto de expansão do agronegócio**. REVISTA NERA – ANO 17, Nº. 25 –2014.

COSTABEBER, J. A. **Acción colectiva y procesos de transición agroecológica en Rio Grande do Sul, Brasil**. Córdoba, 1998. 422p. (Tese de Doutorado) Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia, ISEC-ETSIAN, Universidad de Córdoba, España, 1998.

FELIPPI, A.C.T; DEPONTI, C.M., e DORNELLES, M. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 3-31, jan-abr/2017, Taubaté, SP, Brasil.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, S. **"Plantar pro gasto": a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul**. Rev. Econ. Sociol. Rural v.46 n.2 Brasília Apr./June 2008.

GRISA, Catia. REVISTA DE EXTENSÃO E ESTUDOS RURAIS V. 1, N. 1, P. 97-129, JAN. - JUN. 2011.

GOODMAN, D. **The quality “turn” and alternative food practices: reflections and agenda**. Journal of Rural Studies, v. 19, p.1-7, 2003.

IBGE, 2017. **Censo agropecuário, 2017**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas>. Acesso: 09 de out.. 2019.

IPEA, 2015. Texto para discussão. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2015

IBGE, 2020. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Disponível em: agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias.html?editoria=sociais&utm_source=landing&utm_medium=explicita&u. Acesso em: 02 03 de fevereiro 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - BNDES. **Agricultura familiar**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programa-complementares/beneficiario/agricultura-familiar>> Acesso em: 16 out. 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020. Disponível em: <https://susana.litico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.>. Acesso em: 25 janeiro 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2017). **72ª sessão da Assembleia Geral**. Disponível em: < <http://redesans.com.br/onu-declara-2019-2028-o-decenio-da-agricultura-familiar/>>. Acesso em 13 de abr. 2021.

Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD. **Síntese de Indicadores 2013** / IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. 2ª. Rd. - Rio de Janeiro : IBGE, 296 p. 2015.

Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD. **Síntese de Indicadores 2009** / IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro : IBGE,. 2010.

SCHNEIDER, S., GRISA, C. "Plantar pro gasto": a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. Rev. Econ. Sociol. Rural v.46 n.2 Brasília Apr./June 2008.

SCHNEIDER, Sergio. 2010. **Reflexões sobre Diversidade e Diversificação. Agricultura, Formas Familiares de Desenvolvimento Rural**. RURIS, vol.4, nº 1, março 2010.

SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 5 ed. Rio de janeiro: Record, 2003.

Capítulo 14

Aprendizagens e esquecimentos no planejamento rural: considerações a partir de inovações em Santa Catarina

Markus Erwin Brose

1. Introdução

Santa Catarina (SC) se apresenta como laboratório a céu aberto para o estudo comparativo em estratégias de desenvolvimento rural² (PARDINI *et al.*, 2008). O litoral, dada a relevância estratégica do porto de Laguna e da ilha de Florianópolis, esteve integrado aos circuitos comerciais controlados por Portugal desde início da colonização. No Século XVIII, os campos naturais do Planalto de Lages estavam integrados aos caminhos dos tropeiros entre o Rio Grande do Sul e São Paulo (CORRÊA, 1999).

Esse capítulo busca enfatizar que a construção do atual espaço econômico catarinense ocorreu de forma acelerada ao longo do Século XX, com predominância da agricultura familiar e agentes econômicos correlatos. Em curto espaço de tempo, a ocupação do território se deu pela eliminação da população original, a remoção da Mata Atlântica, seguido da ocupação da terra pela agricultura familiar (EDUARDO, 1974; CAROLA, 2010).

² Esse trabalho utiliza o conceito “rural” no sentido amplo do termo, não sendo equivalente ao termo “agrícola”, assim como o conceito de “desenvolvimento” não equivale ao conceito de “crescimento econômico”. Citações originalmente em inglês constituem tradução livre. A escolha do título foi inspirada na revisão bibliográfica por Niederle *et al.* (2014).

Os resultados mercantis dessa estratégia, como madeira, óleo de sassafrás, banha, tabaco, têxteis e cerâmicas, foram integrados à navegação de cabotagem desde final do Século XIX, caracterizando a especialização do estado na divisão de trabalho regional para abastecimento do eixo São Paulo-Rio de Janeiro (SINGER, 1963). O dinamismo das *commodities* catarinenses pode ser inferido pela criação da viação aérea Transbrasil para abastecer o mercado paulista com produtos da agricultura familiar, caso único no país (FONTANA, 1986; FERREIRA, 2017).

Em SC conviveram estratégias, muitas vezes conflitantes, de ocupação da terra, escolhas que marcam por longo tempo potenciais e limites do desenvolvimento rural (RAMOS, 2006; MACHADO, 2011). Rural como adjetivo de regiões de baixa densidade populacional e elevada participação do setor primário na economia. Entre as estratégias se destacam a colonização concomitante estatal e privada no Vale do Rio Itajaí (CERVI, 2009); a articulação entre o Estado e empresas ferroviárias na ocupação de terras (GOES, 2007; WITTMANN, 2010); a ocupação do Extremo Oeste iniciada pela Igreja Católica para assentar casais sem-terra do Rio Grande do Sul e disseminar o cooperativismo como estratégia de desenvolvimento (PAULINO, 2015; MAYER; NEUMANN, 2016).

Ao final do Século XX, iniciada a redemocratização, SC dispôs dos recursos e da vontade política para abrigar novamente estratégias diversas e concorrentes no planejamento do desenvolvimento rural. Em uma estratégia *top down*, SC esteve entre os pioneiros na fusão das estatais de pesquisa agrícola e de assistência técnica na Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (DOS SANTOS, 2001; OLINGER, 2020).

Em paralelo, lideranças empresariais e políticas transformaram associações de municípios em agências de desenvolvimento, acompanhadas de 16 fóruns de desenvolvimento regional congregadas no Fórum Catarinense de Desenvolvimento (BIRKNER, 2008). Outros agentes promoveram planos que não envolveram instâncias participativas, como a construção das hidrelétricas no Rio Uruguai. Em oposição,

organizações de base contribuíram para a expansão do Movimento dos Atingidos pelas Barragens no Oeste catarinense. O adiamento da construção da barragem de Itapiranga simboliza esse esforço de planejamento *bottom up* (DA ROCHA; NUNES, 2017).

A partir de 2003, em novo movimento *top down* o Executivo criou 36 agências de desenvolvimento regional (ADRs) que prometiam a descentralização do orçamento estadual, estratégia desativada recentemente face aos pífios resultados (PACKER, 2018). Limitações desse “surto de instituições” (HIRSCHMAN, 1965) se tornaram evidentes, não apenas pela pecha de apadrinhamento e corrupção que contribuíram para o fechamento das ADRs, como a multiplicação dos danos por desastres naturais que penalizam a economia rural sem resposta suficiente pelo Executivo.

Por sua localização, o estado apresenta vulnerabilidade a fenômenos climáticos que interligam os fluxos de umidade entre a Amazônia e o Atlântico Sul. O litoral catarinense sofreu, em 2004, os danos do primeiro furacão registrado na história do país (CORRÊA, 2010). Previsões sobre impactos das mudanças climáticas indicam que frequência e gravidade dos eventos extremos tende a aumentar (SIEBERT, 2017).

Apesar do diversificado histórico do planejamento rural, SC registra, tanto restrita capacidade de resposta a eventos extremos, como falhas em escolhas e decisões estratégicas. Segundo avaliação por pesquisadores da Universidade Estadual de Santa Catarina, a Região Oeste convive com perdas por estiagens em frequência crescente:

Aqui reside uma das principais, senão a principal, constatação deste estudo: a desnaturalização dos desastres por estiagem [no Oeste catarinense] e a construção de uma hipótese de relação estruturante entre as opções de desenvolvimento e as falhas de planejamento, por um lado, e as decretações de estiagem, por outro. (FREITAS; DE OLIVEIRA, 2017, p. 197).

O programa estadual de convivência com a seca mediante construção de cisternas, segundo avaliação pela Fundação Getúlio Vargas: “Nas palavras do gestor ‘é dinheiro jogado fora’” (RUEDIGER, 2018, p. 119). Por sua vez, as inundações recorrentes no Vale do Itajaí contribuíram para uma cultura política da “indústria das enchentes” que prioriza obras públicas (DOS SANTOS; TORNQUIST; MARIMON, 2014).

Em 2009, a aprovação do novo Código Estadual do Meio Ambiente de SC surpreendeu a opinião pública ao reduzir restrições ao desmatamento e minimizar as exigências de recomposição de matas ciliares.

O Projeto de Lei enviado à Assembleia Legislativa resultou de modificações substanciais da proposta inicialmente feita pelo órgão ambiental estadual, a FATMA, o que foi objeto de contestação por funcionários daquele órgão. Por sua vez, a Lei Estadual aprovada é bem mais diferente daquela proposta original do órgão ambiental estadual, revelando um descompasso enorme entre os técnicos e a decisão política. (NODARI, 2009 *apud* STEINER; CASTILHO JUNIOR, 2010, p. 136-137).

O agravamento dos danos por desastres socioambientais e falhas no planejamento de base territorial (TORO, 2012) contribuíram para uma inovação institucional quando, em 2011, a Defesa Civil foi alçada à categoria de Secretaria Estadual. Em direção oposta, uma década mais tarde a Procuradoria Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra nova norma de SC que dispensou e simplificou o licenciamento ambiental de mineração (STF, 13/01/21).

Face a esse histórico movimentado, o presente capítulo busca contribuir ao debate acerca de estratégias de desenvolvimento rural a partir de duas experiências inovadoras em curso em SC. Apesar da diversidade geográfica e setorial dessas iniciativas, têm em comum soluções incrustadas, ou *embedded*, no território na busca por novas fontes de renda e maior sustentabilidade.

Configuram processos de transição sociotécnica, conceito proposto por Frank Geels (2011).

Além dessa Introdução, o capítulo se divide em três seções. A primeira apresenta breve revisão bibliográfica sobre o risco das “ideias fora do lugar”, entendido aqui como a importação intempestiva de soluções para problemas mais que complexos, ou *wicked problems*, do desenvolvimento. Na segunda seção são apresentadas informações sobre os casos selecionados, e a última seção traz considerações finais.

2. Considerações acerca do Esquecimento e Soluções Prontas

Em 1959, o centro de pesquisas *Twentieth Century Fund* organizou um grupo de estudos sobre a América Latina, sob coordenação do cientista social Albert Hirschman. Um tema de discussão recorrente foi quanto à natureza da governança das políticas de desenvolvimento no continente, para o qual foi proposto um projeto de pesquisa próprio. O trabalho de campo durou dois anos no México, Colômbia, Chile, Argentina e Brasil (HIRSCHMAN, 1965).

Nas palavras do autor: “Existe algum ‘estilo’ ou ‘estratégia’ especificamente latino-americana de resolver problemas?” (HIRSCHMAN, 1965, p. 14). A pesquisa teve como cerne a questão se existiria uma tipologia latino-americana de tomada de decisões para solucionar graves problemas do desenvolvimento, especialmente no meio rural.

Em seu decurso, os processos de desenvolvimento econômico e de modernização impõem aos encarregados de tomar decisões uma ampla variedade de problemas políticos; o êxito da promoção do desenvolvimento depende nitidamente de como tais problemas são enfrentados e conduzidos. (HIRSCHMAN, 1965, p. 13).

Para Hirschman, a estrutura política dos países em estudo deveria ser vista como dada, independentemente de limitações ou

falhas, interessando questionar se o peso e a urgência de certos problemas sociais poderia, sob certas circunstâncias, gerar formas construtivas de tomada de decisão e a adoção de inovações. Inicia o capítulo sobre o Brasil definindo que: “O problema original do Nordeste, e durante longo tempo o único percebido com clareza, foi o fenômeno climático da seca periódica” (HIRSCHMAN, 1965, p. 23).

Interessava a Hirschman, principalmente, interpretar o que chamou de “surto de instituições” entre 1900 e 1950. A sucessão de novas organizações federais como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e o Banco do Nordeste. A criação de uma nova instituição a cada grande seca “seria motivada pela descoberta de novas tarefas e novas maneiras de encarar o problema?” (HIRSCHMAN, 1965, p. 32).

Em suas conclusões o autor argumenta, que confrontado com problemas prementes, os gestores públicos latino-americanos são motivados a agir de forma intempestiva, dada a necessidade de prevenir, ou suprimir, uma reação popular. A primeira reação privilegia ações paliativas, como frentes de trabalho ou a distribuição de cestas básicas, executadas sem análise detalhada do problema em questão. Trata-se de uma estratégia adaptativa, conhecida como *muddling through*. Daí o retorno do problema, em geral, de forma mais grave.

Frente à persistência do problema, os gestores públicos tendem a buscar uma solução única e direta, que Hirschman denomina como “cura”. Em geral, olham para outros países dos quais acabam copiando ideias, planos e novos modelos organizacionais. Porém, a capacidade de aprendizado por parte do Estado acaba minada, tanto pela ansiedade dos gestores em implementar com rapidez uma solução pronta, como pela insistência de consultores internacionais de acordo com seus próprios paradigmas.

Além disso, Hirschman constatou ser comum a adoção de uma nova solução institucional, sem necessariamente encerrar o

enfoque prévio, aqui descrito como “esquecimento”. Cita como exemplo que, mediante o fracasso da construção de açudes e reservatórios de água no Nordeste, eles são criticados embora continuem sendo construídos com verbas públicas.

É acima de tudo na recordação da experiência brasileira que se é levado ao espanto pela aparente falta de memória dos formuladores políticos e por sua insistência em proclamar a futilidade e quase a inexistência de esforços anteriores. Cada vez é proposta uma nova agência ou é lançado um novo programa com grandes esperanças e a melhor das intenções, parecendo quase esquecido o fato de que similares esperanças e previsões animaram os esforços anteriores. Há poucas tentativas em esmiuçar quer o que correu bem, quer a razão dos desapontamentos. Ao propor a criação da Sudene, por exemplo, Kubitschek disse repetidamente que a ajuda ao Nordeste consistira até então em pouco mais que medidas improvisadas de socorro [...] Tal afirmação, repetindo quase palavra por palavra outras anteriores dos presidentes Penna, Pessoa e Vargas, cinquenta, quarenta e trinta anos antes, parece quase cômica, tendo em vista os enormes esforços anteriores. (HIRSCHMAN, 1965, p. 278).

Para Hirschman, a insistência por parte de lideranças políticas em minimizar e, se possível, esquecer os esforços prévios pode ter a sua lógica na medida em que relativiza a nova política ou instituição, fazendo com que poucos acreditem que ela será realmente exequível. Além disso, valoriza o novo gestor, pelos menos até que sua solução se mostre igualmente falha e seja sucedida por nova cura ou solução milagrosa.

No mesmo período, o economista britânico Dudley Seers encerrava sua trajetória na Comissão Econômica para a América Latina, alertando para limites na replicação de políticas de desenvolvimento oriundas de um caso único, as economias industrializadas dos países centrais. E recomenda “antes de estudar economia, estude o economista; antes de estudar o economista, estude seu contexto histórico e social” (SEERS, 1963, p. 5).

Todo o [estudo do desenvolvimento] tornou-se muito mais difícil pela prática usual entre autores e professores que não se concentram na economia de alguns poucos países industrializados centrais, mas, apresentam essas como sendo universais. Livros texto e manuais de economia, com títulos genéricos do tipo 'Princípios da economia', 'Setor bancário' ou 'Finanças públicas', na realidade constituem tratados sobre os princípios da economia, o setor bancário ou as finanças públicas, nos EUA, no Reino Unido, ou um típico país central [...] confuso, pois, de modo algum a economia industrializada dos países centrais é corriqueira ou típica, seja do ponto de vista histórico ou geográfico, trata-se de casos raros. (SEERS, 1963, p. 6).

Referenciando ideias do economista Maynard Keynes, o autor enfatiza a importância da temporalidade, das pressões demográficas e políticas sobre a economia. Ressalta as disparidades regionais como obstáculo à aplicação estática de teorias de modernização, "tão genéricas, que falham em analisar elementos centrais do desenvolvimento" (SEERS, 1963, p. 12), enfatiza:

Como a graduação raramente supera o enfoque paroquial ou integra o realismo da economia moderna no ensino, o candidato à pós-graduação facilmente é pego na armadilha de admirar teorias como tendo um fim em si mesmas. Se o conteúdo é cansativo, o aluno se dedica à forma, sendo ainda encorajado para tanto. Longe de tornar-se mais aplicado conforme avança o ensino (como, por exemplo, no caso da medicina), o ensino da economia torna-se cada vez mais abstrato ao longo da pós-graduação [...] as melhores notas são reservadas a artigos 'elegantes' na argumentação teórica, e não aqueles que são 'úteis'. (SEERS, 1963, p. 13/14).

Seers enfatiza a importância de conhecer, além dos clássicos, modelos explicativos para economias. Argumento reforçado, duas décadas mais tarde, por Hirschman (1981), para quem "certas características específicas da estrutura econômica dos países subdesenvolvidos tornam parcela relevante da análise ortodoxa inaplicável, ou mesmo, errônea" (p. 375).

Pouco tempo depois, o debate sobre o risco de esquecimento e seus aspectos cômicos (ou trágicos) foi inserido em um quadro analítico maior com a concepção de “ideias fora do lugar” pelo crítico literário Roberto Schwarz. Esse o título do primeiro capítulo de seu livro acerca da obra literária de Machado de Assis, defendida como tese de doutorado. O ensaio passou a ter vida própria no debate acadêmico, traduzido e publicado em revistas no país e no exterior (RICUPERO, 2013).

Schwarz (1992) discute um sentimento de despropósito no Séculos XIX em relação à vida ideológica brasileira. O Liberalismo, como sendo uma “ideia fora do lugar”. Tal caracterização deriva do quadro político surgido da independência, em que o Estado nacional tomou emprestadas instituições do Liberalismo europeu, ao passo que manteve da colônia a estrutura socioeconômica baseada na grande lavoura de exploração em que o trabalho escravo produzia bens para abastecer o mercado externo.

O autor enfatiza a diferença da estrutura socioeconômica brasileira e dos países europeus que lhe serviram de modelo, contrastando o significado que o Liberalismo adquiriu no país frente ao contexto original de seu surgimento. Na Europa, o Liberalismo contribui para encobrir as relações de trabalho que eram estabelecidas pela expansão do capitalismo, enquanto no Brasil o Liberalismo se integrou à vida ideológica entre homens brancos que não precisavam trabalhar pois eram proprietários dos escravos.

O Liberalismo, segundo Schwarz, que proclama o trabalho livre e a igualdade jurídica, se combinaria no país com a dominação pessoal, o paternalismo, o clientelismo e o favor, assentados na escravidão. O que caracterizaria uma verdadeira “comédia ideológica”, em que “com método, atribui-se independência à dependência, utilidade ao capricho, universalidade às exceções, mérito ao parentesco, igualdade ao privilégio etc.” (Schwarz, 1992, p. 18). O “desenvolvimento moderno do atraso”, o desencontro entre ideias e lugar estimularia resultados cômicos (RICUPERO, 2013).

Outro livro veio acalorar o debate. Fragoso; Florentino (2001) apresentaram a tese de que o arcaísmo do Brasil seria um projeto

deliberado. Encoberto pelo discurso do Liberalismo, a manutenção da desigualdade e a apropriação da riqueza nacional em poucas mãos não seria um produto externo, mas, projeto de uma elite.

O projeto antigo, moderno e contemporâneo foi e é o do congelar uma sociedade arcaica, de inabalável estratificação de valores e símbolos de status, independentemente de alterações marginais no perfil de distribuição de renda. O arcaísmo da sociedade brasileira não existe por acaso, mas por desígnio. (DOS SANTOS, 2001, p. 14).

Argumento correlato proposto por Senghaas (1982) ao traçar comparação entre as trajetórias do desenvolvimento na Dinamarca e no Uruguai, economias rurais que se desenvolveram pela exportação de produtos primários para o Reino Unido. Enfatiza o quanto os resultados dessas decisões, ou seja, as soluções adotadas, independem do discurso prevalecente.

Segundo o autor, em meados do Século XIX, tanto a Dinamarca como o Uruguai dispunham de fatores de desenvolvimento similares: limitada extensão territorial, baixa densidade populacional, ausência de riquezas minerais e ampla disponibilidade de solos agriculturáveis. Em ambos os casos, o impulso inicial para o crescimento econômico, e a consequente modernização da sociedade, decorreu de uma limitada pauta de exportação para o Reino Unido. Enquanto o Uruguai se especializou na exportação de carne bovina, couros e lã, a Dinamarca priorizou a exportação de trigo, laticínios e embutidos.

Senghaas (1982) debate as razões pelas quais ao longo de um século as duas economias adotaram estratégias de desenvolvimento diferentes. Parte da resposta residiria na diferença entre as estruturas agrárias. Em 1780, mais de 75% da área agrícola da Dinamarca pertencia a apenas oitocentas famílias da nobreza. Impactada pela Revolução Francesa, a elite dinamarquesa agilizou a libertação dos servos rurais, democratizou o acesso à terra e possibilitou o surgimento da classe

dos agricultores familiares. Enquanto o Uruguai manteve a estrutura das estâncias de pecuária extensiva nos campos naturais.

Para o autor, a diferença nas estruturas agrárias gerou prioridades diferentes para as respectivas elites. Tendo prevenido uma revolução, a Dinamarca passou de forma pacífica da monarquia absolutista para o parlamentarismo. O cooperativismo foi a estratégia da agricultura familiar para a intensificação da pecuária de leite e da criação de suínos. No Uruguai, a elite deu continuidade à pecuária extensiva de baixa intensidade tecnológica, priorizando a redução dos riscos. Manteve a importação de produtos de luxo ingleses, bem como o acesso a crédito no mercado financeiro de Londres para financiar a infraestrutura nacional como ferrovias e eletrificação, tornando o Uruguai um protetorado informal britânico.

No território vizinho, Bandeira (1994) também interpretou as causas do declínio da Metade Sul na economia e na política do Rio Grande do Sul como escolha estratégica. Os pecuaristas seriam agentes econômicos que preferem uma rentabilidade mais baixa, porém segura, da pecuária extensiva nos campos naturais, a enfrentar os riscos de perda de capital implícitos nos investimentos necessários para a introdução de cadeias produtivas alternativas (como o arroz) para dinamizar a economia regional.

Para o autor, é possível entender as escolhas do comportamento conservador dos pecuaristas, que não decorre de uma eventual incompetência ou desconhecimento administrativo. Decorre de uma decisão gerencial com uma racionalidade particular, que privilegia a segurança de um rendimento menor, porém suficiente para a reprodução do latifúndio, em detrimento de uma rentabilidade mais arriscada na agricultura empresarial ou na indústria.

Torna-se fácil identificar o momento histórico em que se definiram as condições que iriam determinar, nas décadas seguintes, o declínio da Região Sul no contexto da economia e da sociedade gaúchas. Esse momento transcorreu por volta da virada do século, quando uma conjugação de fatores contribuiu para transformar Porto Alegre no

principal centro industrial do estado, ao mesmo tempo em que fazia com que começasse a atrofiar-se a incipiente indústria das principais cidades da [Metade] Sul. (BANDEIRA, 1994, p. 31).

Sintetizando o argumento dessa revisão, o debate e a escolha de estratégias de desenvolvimento estão baseados na retórica, tanto o quanto está baseado em dados. Filiações ideológicas de elites no território marcam as soluções adotadas, seu maior ou menor êxito em promover o desenvolvimento rural. A manutenção e reprodução de ideias (PESAVENTO; GIL, 2005) constitui esforço coletivo em um território, não decorre apenas do Estado.

3. Acerca de Escolhas: O Encontro entre Ideias e Lugar

Ambos os casos aqui selecionados representam estratégias de planejamento de áreas rurais, com baixa densidade populacional e forte participação do setor primário. O horizonte temporal é mensurado em gerações, e ambas experiências buscam promover maior sustentabilidade no uso e ocupação do solo. O elemento central na seleção, porém, reside no fato de que não constituem iniciativas oriundas do Executivo. Atuam com êxito a décadas, apesar das políticas públicas de planejamento estatal do meio rural. Ambas regiões foram percorridas em julho de 2017, e novembro 2018, para compreensão do espaço, seguida da revisão bibliográfica entre 2018/19.

3.1. Alto Vale do Itajaí/Microrregião Rio do Sul

Rio do Sul representa o polo econômico da região Alto Vale do Itajaí, uma área de 7.500 km², integrada por 28 municípios ao longo da Serra Geral. A ocupação em maior escala iniciou entre 1900/1910, por agricultores familiares que adquiriram lotes — em média 30 hectares — de empresas de agenciamento de terras. Após o assentamento das famílias, o primeiro ciclo econômico, entre 1920 e 1960, foi impulsionado pelo binômio do extrativismo madeireiro e a lavoura do tabaco (ROCHA; FLORES; PEREIRA, 2017).

Guimarães (2012) resgata que após a histórica enchente de 1927, lideranças regionais ampliaram as reclamações quanto aos riscos e propuseram medidas estruturais, como a construção de barragens ou canais de escoamento. O governo federal, com o apoio de lideranças locais que teriam terras desapropriadas, manifestou restrições à ideia e defendeu obras para o escoamento mais rápido das águas, sem mencionar a origem dos fundos, negando a pertinência de pequenas barragens sob controle local em função do custo e da complexidade de operação. O efeito foi o abafamento do debate.

Paralelamente à expansão do tabaco, o comércio da madeira nativa contribuiu para a formação de capital, aplicado em empreendimentos como marcenarias e fábricas de móveis, caixas, esquadrias, papel e papelão. Nos anos 1940, o município de Rio do Sul contava 140 serrarias, 13 fábricas de mobiliário e esquadrias e uma empresa de pasta mecânica (MENEZES, 2014). A demanda por energia mecânica para movimentar as serrarias deu origem a novas empresas, produtoras de caldeiras de grande porte.

O estoque de canela-sassafrás nas matas possibilitou a formação de mais de duzentas manufaturas de produção do óleo safrol para o mercado internacional. Até os anos 1960, o Brasil figurava como o maior exportador mundial do óleo bruto (MAAR; ROSENBROCK, 2012). A qualidade da madeira do sassafrás para a construção civil igualmente contribuiu para o esgotamento das reservas e a inclusão da árvore na lista de espécies ameaçadas de extinção. Em 1977, foi criada a Reserva Biológica do Sassafrás, em área de 5.200 hectares.

Após atingir o auge do ciclo do extrativismo madeireiro, em 1959/1960, a região testemunha crise do setor e as instituições passam a buscar novas estratégias de desenvolvimento (FAVERI et al., 2012; MENEZES, 2014). Entre as iniciativas figura a criação da Fundação Educacional, em 1966, hoje Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí.

A tradição da cadeia produtiva da madeira e a disponibilidade de terras atraiu investimento externo à região que adquiriu

propriedades e instalou o plantio de espécies florestais. Em 1969, tem início as atividades da fábrica de papel kraft e celulose do Grupo Klabin, no município de Lages, e a fábrica de papel do Grupo Rigesa, no município de Três Barras, fomentando a expansão do uso do solo para reflorestamento. Entre 1970 e 1980, ocorreu ampliação da produção de papel e papelão na região em 370%, representando cerca de 12% da produção nacional.

O desmatamento dos vales e das encostas, aliado à ocupação desordenada das margens dos rios, agravou as enchentes no Médio e Baixo Vale. Nos anos 1960, foram elaborados planos para a construção de cinco barragens de contenção das águas no Alto Vale, visando “o fim das enchentes do Vale do Itajaí” (FRAGA; KÖHLER, 1999, p. 17). Athayde (2016) registra que, em contraste, medidas não estruturais, como o planejamento e controle do uso do solo, gestão pública de qualidade ou formação de recursos humanos, foram desconsideradas. Em relação às obras executadas pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), Frank e Pinheiro (2003), como Schubert (2014), registram aspectos políticos nas decisões.

Em 1972, o DNOS iniciou a construção da Barragem Norte, no município José Boiteux. Esta é considerada a maior barragem de contenção de enchentes no país, com capacidade para armazenar 357 milhões m³. As obras tiveram impacto negativo na população do entorno, fomentando a depredação da mata nativa da Reserva Indígena Duque de Caxias, impactando na qualidade de vida da nação Laklãnõ Xokleng. A migração forçada dos agricultores da localidade Barra do Rio Dollmann gerou conflitos e protestos, além da perda das roças de subsistência pela Comunidade Cafuza.

A Barragem Sul, concluída em 1976, no município de Ituporanga, passou recentemente por intervenções em sua estrutura, ampliando sua capacidade de armazenamento para 110 milhões m³. A sobre-elevação da Barragem Sul foi realizada pelo governo estadual com base no Projeto de Prevenção e Mitigação de Desastres na Bacia do Rio Itajaí, solicitado à Agência de Cooperação do Japão (JICA, em inglês) após as históricas enchentes

de 2008 (JICA, 2011). A JICA já havia realizado estudo correlato, em 1986, quando elaborou o Plano Diretor de controle de cheias para a bacia do Rio Itajaí. Para Frank; Pinheiro (2003) o plano não foi implementado por conveniência política, além disso, merece crítica por se restringir a propor obras.

Em julho de 1983, o rio Itajaí-Açu subiu rapidamente e a força da água arrastou casas, árvores e animais até a foz. Estima-se 25 mil desabrigados, 54% da população do município de Rio de Sul. A enchente durou 32 dias no Vale do Itajaí, as cidades ficaram isoladas, sem energia elétrica ou água potável (ZIMMERMANN, 2011). Alimentos, medicamentos e roupas foram distribuídos por helicópteros da Força Aérea.

De acordo com Moura; Vieira e Bohn (2015), o que se ganha em retenção de água com barragens e repasse de verbas públicas a empreiteiras, se perde diariamente com a falta de controle das obras de terraplanagem em cortes de morro e aterros de várzeas. Repetindo-se o equívoco de reforçar a “indústria das enchentes” sem modificar o padrão de uso e ocupação da paisagem.

Nesse contexto lideranças comunitárias fundaram, em 1987, a Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (Apremavi), no município de Ibirama. A organização passa a divulgar denúncias sobre o corte de madeira na Terra Indígena, desmatamento ilegal e a destruição dos remanescentes de mata nativa na região. No ano seguinte participa da criação da Federação de Entidades Ecológicas Catarinenses e, em 1992, integra a formação da Rede de ONGs da Mata Atlântica. Ao longo dos anos 1990, integra a mobilização nacional pela aprovação da Lei da Mata Atlântica.

Em 2003, lideranças da Apremavi participam no sul da Bahia do primeiro encontro *The Forest Dialogue*, buscando promover o diálogo entre movimentos sociais e empresas de base florestal. A metodologia de diálogo e negociação foi estabelecida por uma coalizão internacional de organizações não-governamentais, em 1999, sendo secretariada pela Faculdade de Engenharia Florestal da Universidade de Yale/EUA. Propõe uma plataforma de construção

de confiança para o debate sobre o manejo responsável de florestas naturais e plantadas.

A partir da iniciativa piloto foi criado, em 2005, o Diálogo Florestal para a Mata Atlântica (IB, 2008), promovendo em diferentes regiões do país encontros, seminários, ações de planejamento e projetos piloto integrados por empresas do setor de papel e celulose, representantes da academia e de órgãos públicos, bem como organizações da Rede de ONGs da Mata Atlântica.

No mesmo ano, o Grupo Klabin e a Apremavi firmam parceria para projeto de extensão florestal, o Programa Matas Legais no Alto Vale do Itajaí. Os extensionistas atuam junto aos produtores fornecedores de madeira, promovendo a adequação das propriedades à legislação ambiental e obtenção do selo FSC. Tem como meta chegar a 6 mil hectares demarcados como reserva legal, a manutenção de remanescentes da mata e a recuperação de 350 hectares de matas ciliares.

A partir de 2008, a Apremavi coordenou o processo de formação do Fórum de Diálogo Florestal PR e SC, com difusão da experiência do planejamento de paisagens. Passam a integrar o Diálogo Florestal a associação de municípios, empresas de base florestal, instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, entidades de classe como a associação dos fumicultores, recebendo apoio da União Internacional para a Conservação da Natureza, do Diálogo Florestal Internacional e do Programa de Florestas do Banco Mundial.

Em 2017, a Apremavi inova ao trazer para região a metodologia do Diálogo do Uso do Solo, expandindo o planejamento para adequação das propriedades rurais à legislação ambiental. Entre os objetivos, definição de cenários frente aos impactos da mudança do clima, expansão da metodologia de planejamento de paisagens e intercâmbio com iniciativas correlatas.

Pelo edital BNDES Restauração Ecológica, em 2015, a Apremavi teve projeto aprovado para o período 2018 a 2020, com objetivo de ampliar a cobertura vegetal com espécies nativas. O foco do projeto Restaura Alto Vale são setecentas propriedades familiares integrantes do Cadastro Ambiental Rural e em processo

de adequação ambiental. A Apremavi fornece orientação técnica para a recuperação de mais de 300 hectares de áreas degradadas e a distribuição de mais de 450 mil mudas de espécies nativas.

Buscando superar o paradigma da cultura regional da apropriação política e econômica dos desastres naturais, o enfoque no planejamento de paisagens promovido pela Apremavi contribui para resgatar a concepção de medidas não-estruturais na recuperação da cobertura vegetal e na redução da velocidade de escoamento das chuvas na paisagem.

3.2. Região Sul/Bacia Carbonífera

No sul de SC, a bacia carbonífera ocupa um território de 8.850 Km². Estende-se das proximidades de Morro dos Conventos-Arroio Silva, no litoral, até as cabeceiras do rio Hipólito, no município de Orleans, ao norte. Possui um comprimento de 100 km e uma largura média de 20 km, sobreposto às bacias hidrográficas dos rios Araranguá, Urussanga e Tubarão.

A desregulamentação do mercado do carvão mineral, em 1990, representou um choque econômico para essa região rural. A cadeia produtiva não era competitiva frente ao similar importado, sendo subsidiada pelo Estado e foi gradativamente assumida por empresas estatais (CAROLA, 2002; BELOLLI; QUADROS; GUIDI, 2002). A produção atingira seu pico, em 1985, com cinco milhões de toneladas/ano, caindo, após a desregulamentação, para dois milhões de toneladas/ano, em 1997.

O nível de emprego correspondia a cerca de 10% do total de mão de obra disponível na região, estimando mais de 23 mil pessoas dependentes da atividade de mineração. O total de vagas nas mineradoras caiu para 3.300 em menos de uma década (RAVAZZOLI, 2013). O desmonte não foi completo, pois, a privatização da Termoelétrica Jorge Lacerda, no município Capivari de Baixo, passou o maior complexo termoelétrico a carvão da América Latina para a empresa francesa Engie, que compra 95% do carvão mineral no estado.

Porém, o choque econômico conferiu visibilidade ao desastre ambiental. O sul catarinense constava entre as áreas mais críticas de poluição no país (BRASIL, 1980). Segundo o atlas estadual de recursos hídricos:

As bacias dos rios Araranguá e Urussanga possuem elevados níveis de comprometimento da qualidade das águas, [...] principalmente, por resíduos da extração de carvão [...] a bacia do rio Araranguá tem como agravante o fato dessa área drenar extensas zonas de cultivo de arroz irrigado (SC, 2018, p. 22).

O carvão mineral é de baixa qualidade, com baixo poder calorífico e em razão do alto teor de cinza havia necessidade de misturar carvão importado. Para cada cem toneladas mineradas, apenas 35 são efetivamente produtivas, as outras 65 toneladas constituem rejeito com alto índice de pirita que, em contato com água da chuva e a atmosfera, forma ácido sulfúrico. A água da região, ao invés de um pH neutro, entre 6,5 a 7, chega a apresentar acidez de pH 2.

São mais de 5 mil hectares comprometidos, divididos em 289 áreas degradadas em torno de mais de 900 bocas de mina abandonadas, com a contaminação dos recursos hídricos em 24 municípios. O Atlas de Energia Elétrica do Brasil registra “a principal restrição à utilização do carvão é o forte impacto socioambiental provocado em todas as etapas de produção e também no consumo” (Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, 2008, p. 132).

Após tentativas infrutíferas nos anos 1980 para controlar o desastre ambiental, em 1991, o governo estadual constitui grupo de trabalho incumbido de planejar um programa de desenvolvimento. O Projeto de Recuperação da Qualidade de Vida da Região Sul de Santa Catarina (PROVIDA), orçava investimentos da ordem de USD 382 milhões em obras de infraestrutura. Por solicitação do governo federal, a JICA enviou, em 1993, técnico para assessorar a Fundação

Estadual do Meio Ambiente (FATMA) na implementação do PROVIDA, mas, recomendou antes análise mais detalhada.

Missões técnicas japonesas, entre 1994 e 1995, constataram a inviabilidade do programa de tamanha magnitude e recomendaram que a componente de recuperação de áreas degradadas fosse apresentada a instituições internacionais de financiamento. Esse estudo foi conduzido ao longo de dois anos, estimando o custo de recuperação em USD 200 milhões, ressaltando a baixa capacidade de gestão pela FATMA e propondo a formação de um grupo gestor que envolvesse a União e as mineradoras (JICA, 1998).

Em paralelo, no mesmo ano o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com ação na Justiça Federal de Criciúma, solicitando a recuperação e indenização pelos danos provocados ao meio ambiente decorrentes da mineração nos municípios de Criciúma, Forquilha, Lauro Müller, Urussanga, Siderópolis, Içara e Orleans. Segundo o processo, o abandono dos rejeitos sólidos e o despejo de efluentes nos rios resultaram no comprometimento do solo, contaminação dos corpos hídricos, além da elevada incidência de doenças na comunidade regional.

Em janeiro de 2000, o juiz titular da 1ª Vara Federal de Criciúma proferiu sentença condenando as empresas, a União e o estado de SC a apresentarem, no prazo de seis meses, projeto de recuperação ambiental da região, com cronograma de execução para três anos. A sentença ordenava a reconstituição das áreas que serviram de depósito de rejeitos, mineradas a céu aberto e minas abandonadas, realizar desassoreamento, fixação de barrancos, descontaminação e retificação dos cursos d'água, além de outras obras necessárias a amenizar os danos sofridos pela população.

Todos os réus recorreram contra a sentença. Os representantes da União alegaram que a responsabilidade cabia às mineradoras privadas. Porém, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmou, em outubro de 2002, em julgamento considerado histórico, a condenação da União e das empresas mineradoras a apresentar um projeto de recuperação da paisagem em dez anos. Cabe à Companhia

Siderúrgica Nacional recuperação de 26% das áreas degradadas, à União outros 24% e ao conjunto de 12 mineradoras privadas a recuperação dos demais 50% de áreas degradadas.

O Sindicato da Indústria da Extração de Carvão passou a coordenar o projeto Recuperação Ambiental da Bacia Carbonífera. Segundo relatório apresentado à Agência Nacional das Águas (ZANCAN; GOMES, 2004), a equipe participou de eventos internacionais, trazendo experiências de recuperação de áreas mineradas da América do Norte. Técnicos das mineradoras frequentaram mestrado profissional visando qualificar sua atuação em convênio com a universidade regional.

Os trabalhos de recuperação consistem em isolamento dos rejeitos contaminantes em aterros compactados e isolados, com o objetivo de evitar a continuidade da oxidação da pirita, e na recomposição das áreas mineradas, através do desmonte das pilhas de rejeitos e trabalhos de terraplanagem, drenagem e revegetação da paisagem. A partir da interrupção do processo de acidificação, o ambiente inicia lenta regeneração natural, recuperando o pH dos rios e recompondo a vegetação.

Em 2004, o MPF formou equipe técnica para analisar os projetos anexados ao processo e realizar vistoria nas áreas. A equipe registrou 191 áreas que precisavam de recuperação, apenas 68 tiveram projetos apresentados pelas empresas e a maioria dos projetos continha deficiência técnica. Em abril de 2006, a Justiça proferiu decisão determinando que as empresas apresentassem novos projetos que atendessem às normas.

O Supremo Tribunal de Justiça julgou recurso sobre o caso, em maio de 2007, confirmando que a União seria, de fato, corresponsável pela recuperação dos passivos ambientais, em razão de sua omissão no dever de fiscalização. A mesma decisão determinou a reinclusão dos sócios das empresas carboníferas no polo passivo da ação civil pública. Na hipótese de inadimplência, a União poderia ser chamada à recuperação dos passivos ambientais, o que ocorreu em relação às massas falidas Companhia Brasileira Carbonífera de Araranguá e Carbonífera Treviso S.A.

Um dos diferenciais da ação foi a criação de um grupo técnico de assessoramento, vinculado ao juiz responsável. O colegiado é composto por profissionais como geólogos, biólogos, engenheiros e representantes das empresas, do MPF e da União. Outra novidade foi a transparência por meio de um site, disponibilizando *on-line* documentos, vistorias e relatórios. Foram recolhidos mais de R\$ 1,2 milhão em multas pagas pelas empresas, destinados para projetos de universidades da região e, desde 2002, são realizadas audiências públicas anuais para debater o relatório de monitoramento.

Com o aquecimento da economia, desde 2003, novas minas foram abertas. De acordo com Ravazzoli (2013), o MPF propôs Termo de Ajuste de Conduta com duração até 2010, pelo qual as mineradoras deveriam corrigir e controlar ambientalmente suas atividades de mineração. Três empresas não cumpriram o disposto no termo e foram fechadas. As demais foram consideradas satisfatórias e obtiveram renovação das suas licenças ambientais.

Até 2013, foram vistoriados e considerados entregues 670 hectares de áreas recuperadas. A previsão era de que, até 2020, meta de 3.726 hectares seriam recuperadas. O restante caberia à União, que também teria o prazo de oito anos para finalizar os trabalhos. O Serviço Geológico do Brasil realizou o diagnóstico da região, em 2009, e iniciou os investimentos — estimados R\$ 490 milhões — em 2014. Em 2019, informou que o cronograma de obras se estenderia até 2028 (LOUREIRO, 29/03/19).

4. Considerações Finais

O debate sobre desenvolvimento rural está baseado em dados, mas, compreende igualmente uma dimensão retórica. O debate se reproduz através de instrumentos retóricos, polêmicas e novos consensos. A empiria das últimas três décadas permite registrar que discursos vigorosos e enfáticos na adoção de soluções simples (nova organização, novo fundo, novo método, etc.) para graves

problemas do desenvolvimento rural tendem a obter maior acesso a verbas públicas, porém, se mostram pouco sustentáveis.

Esse capítulo parte da hipótese de que a concepção de “ideias fora do lugar”, proposta nos anos 1970, qualifica a concepção da “cura”, proposta uma década antes, descrevendo políticas públicas adotadas de forma intempestiva como resposta a situações de urgência e alta complexidade no meio rural, mas que não representam uma solução efetiva ou duradoura, sendo facilmente esquecidas. Esse tipo de resposta tende a adiar reformas estruturantes e permite o retorno dos desastres, sejam naturais, políticos ou econômicos. P.ex., na bacia do Rio Itajaí, contribuindo para uma opção preferencial pelas obras da “indústria das enchentes”, e na bacia do Rio Tubarão, com legado para o orçamento público da recuperação de paisagens devastadas pela mineração do carvão.

Ambas as experiências de planejamento e recuperação de paisagens aqui brevemente descritas dialogam com ideias de outros lugares na medida em que o espaço rural catarinense não se encontra isolado, está inserido nas dinâmicas do mercado interno e externo desde as primeiras pegadas de europeus no litoral. Mas, o argumento ora apresentado reside na concepção de que, nesses casos, as ideias trazidas de outros lugares não configuraram ação intempestiva.

Ao contrário, ideias e estímulos externos contribuíram ao debate conduzido a longo prazo por agentes econômicos e políticos no território, em paralelo — ou mesmo oposição — às idas e vindas de políticas estatais, em geral de curta duração. Ambos os processos de recuperação das paisagens estão em construção, a aprendizagem está em curso sem perda da memória. Gerando processos de longo prazo que não “curam todos os males”, mas contribuem de modo significativo com a qualidade de vida da população.

O planejamento e a reconfiguração do espaço rural em ambas as iniciativas não decorrem de ações das tradicionais organizações de desenvolvimento rural do Executivo catarinense, qual seja a EPAGRI ou as ADRs. Também não decorre das prioridades nacionais, como o Plano Setorial para Consolidação de uma

Economia de Baixo Carbono na Agricultura (Plano ABC) ou o Plano Nacional de Recuperação de Vegetação Nativa (Planveg) que após anos de implementação registram mero 1,4% de alcance das metas (ASSAD *et al.*, 2020).

As mudanças em curso em SC são motivadas e geridas por agentes econômicos locais, seja voluntariamente no caso do Vale do Alto Itajaí, seja por ameaça da punição, no caso da Região Carbonífera. O horizonte temporal se mede em gerações. A atualidade desse debate pode ser aferida em outros lugares. A experiência recente na Austrália, p. ex., onde a empresa francesa Engie, também presente em SC com a termelétrica no Litoral Sul, encerrou de forma repentina suas operações levando o governo do estado de Victoria a abandonar um discurso de viés liberal e intervir no território.

O Executivo adotou uma solução padrão, criando uma agência de desenvolvimento regional, a *Latrobe Valley Authority* (LVA), com orçamento próprio de A\$ 266 milhões para reinserir mineiros desempregados no mercado e fomentar novas formas de renda rural não-agrícola para evitar a migração (JOTZO; MAZOUZ; WISEMAN, 2018). A LVA atua em paralelo às instâncias eleitas, como Prefeituras ou Câmaras, com inspiração pela *Tennessee Valley Authority*, em 1933, nos Estados Unidos da América. Em junho de 2020, foi criada uma segunda agência estatal, para supervisionar a recuperação ambiental das paisagens contaminadas na Região Carbonífera de Latrobe.

Os casos catarinenses aqui apresentados colocam em dúvida a solução padronizada de criação de novas organizações, fundos ou métodos, o “surto de instituições”, ou o paradigma de obras no *trickle down* do desenvolvimento. A aprendizagem com as duas iniciativas enfatiza a relevância de novos atores atuantes no planejamento do desenvolvimento rural, à parte dos altos e baixos das disputas partidárias e ações de curto prazo. Enfatizam, ainda, a importância de alianças entre agentes que investem menos em cimento e mais em pessoas, promovendo nichos de inovação na transição para maior sustentabilidade.

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 3ª. edição. Brasília: ANEEL, 2008.
- ASSAD, E.; COSTA, L.; MARTINS, S.; CALMON, M. **Papel do Plano ABC e do Planaveg na adaptação da agricultura e da pecuária às mudanças climáticas**. Working Paper atualizado. São Paulo: WRI BRASIL; GIZ, 2020.
- ATHAYDE, M. **A Barragem Norte e suas influências na formação socioespacial em José Boiteux/SC**. Dissertação (Mestrado) Planejamento Territorial. Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- BANDEIRA, Pedro. **As raízes históricas do declínio da Região Sul**. In: ALONSO, J.; BENETTI, M.; BANDEIRA, P. (Orgs.) *Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas*. Porto Alegre: FEE, 1994, p. 7-48.
- BELOLLI, M.; QUADROS, J.; GUIDI, A. **História do carvão de Santa Catarina (1790-1950)**. V. 1. Criciúma: Imprensa Oficial, 2002.
- BIRKNER, Walter. **Desenvolvimento regional e descentralização administrativa: um estudo comparativo dos casos de MG, CE e SC**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, 2008.
- BRASIL. **Decreto N. 85.206, de 25 de setembro de 1980**. Diário Oficial da União. Brasília. 26/09/1980. Seção 1, p. 19.236.
- CAROLA, Carlos. **Natureza admirada, natureza devastada: história e historiografia da colonização de Santa Catarina**. *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 26, n. 44, p. 547-572, 2010.
- CAROLA, Carlos. **Dos subterrâneos da história: as trabalhadoras das minas de carvão de Santa Catarina (1937-1964)**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002.
- CERVI, Pedro. **A diversidade da colonização do Vale do Itajaí (1835-1867)**. *Revista Santa Catarina em História*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 16-30, 2009.

CORRÊA, Clóvis. **Condições atmosféricas associadas ao Furacão Catarina e a outros dois casos de estudo**. Dissertação (Mestrado) Meteorologia. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

CORRÊA, Walquíria. **Considerações sobre a formação territorial e econômica de Santa Catarina**. *Revista Geosul*, Florianópolis, v. 14, n. 27, p. 25-44, 1999.

DA ROCHA, H. NUNES, L. **Breve panorama histórico do Movimento dos Atingidos por Barragens na Bacia do Rio Uruguai e o conflito da futura usina hidrelétrica em Itapiranga/SC**. *Revista GRIFOS*, n. 42, p. 251-265, 2017.

DOS SANTOS, C.; TORNQUIST, C.; MARIMON, C. **Industria das enchentes: impasses e desafios dos desastres socioambientais no Vale do Itajaí**. *Revista Geosul*, Florianópolis, v. 29, n. 57, p. 197-216, 2014.

DOS SANTOS, Lucy. **A fusão pesquisa agrícola-extensão rural em Santa Catarina**. Tese (Doutorado) Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

DOS SANTOS, Wanderley. **Prefácio à presente edição**. In: FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. *O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia*. 4ª. edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 11-14.

EDUARDO, Rosemari. **A madeira em Santa Catarina (1930-1974)**. Dissertação (Mestrado) História. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1974.

FÁVERI, D.; FÁVERI, J.; KROETZ, M.; WARMLING, T. **Ciclo da madeira: contribuição para o crescimento de Rio do Sul (1930-1980)**. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATRINENSE, 6., 2012. *Anais...* Joinville: Universidade de Joinville, 2012.

FERREIRA, Josué. **Um breve histórico da aviação comercial brasileira**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 12., 2017. *Anais...* Universidade Federal Fluminense, Niterói, 28-30/08/17.

- FONTANA, Omar. **Depoimento: seminários história empresarial vivida**. *Revista de Administração-USP*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 3-10, 1986.
- FRAGA, N.; KÖHLER, V. **As enchentes no vale do Itajaí-Açu/SC: das obras de contenção a 'indústria da enchente'**. *Boletim de Geografia*, Maringá. v. 17, n. 1, p. 81-92, 1999.
- FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. **O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FRANK, B.; PINHEIRO, A. (orgs.) **Enchentes na bacia do Itajaí: 20 anos de experiências**. Blumenau: Edifurb, 2003.
- FREITAS, M.; DE OLIVEIRA, F. (orgs.) **Estiagem no Oeste Catarinense: diagnóstico e resiliência**. Florianópolis: UESC, 2017.
- GEELS, Frank. **The multi-level perspective on sustainability transitions: responses to seven criticism**. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 1, n. 1, 24-40, 2011.
- GOES, Cesar. **Nos caminhos do Santo Monge: religião, sociabilidade e lutas sociais no sul do Brasil**. Tese (Doutorado) Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- GUIMARÃES, Paulo. **As enchentes em Santa Catarina e o aprendizado em políticas públicas**. Casoteca de gestão pública. Brasília: ENAP, 2012.
- HIRSCHMAN, Albert. **Essays in trespassing: economics to politics and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HIRSCHMAN, Albert. **Política econômica na América Latina**. Tradução Carlos de Aguiar e Jorge Fortes. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- INSTITUTO BIOATLÂNTICA. **Sementes do diálogo: registros da primeira fase do Diálogo Florestal para a Mata Atlântica (2005-2007)**. Rio de Janeiro: IB, 2008.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **Estudo preparatório para o projeto de prevenção e mitigação de desastres na bacia do rio Itajaí**. V. 1 - Sumário Executivo do Relatório final. nov. 2011.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **Estudo de viabilidade da recuperação das áreas mineradas na Região Sul de Santa Catarina, Brasil**. Relatório principal. mar. 1998.

JOTZO, F.; MAZOUZ, S.; WISEMAN, J. *Coal transition in Australia: an overview of issues*. CCEP Paper N. 1811. Acton: Australia National University, 2018.

LOUREIRO, Jaris. **Recuperação ambiental da bacia carbonífera de Santa Catarina**. 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MAAR, J.; ROSENBROCK, L. **A química fina que poderia ter sido: a extração de óleo de sassafrás e de safrol no alto e médio vale do Itajaí**. *Revista Scientiae Studia*, São Paulo. v. 10, n. 4, p. 799-820, 2012.

MACHADO, Paulo. **A política de terras em Santa Catarina: posse, propriedade e legitimação no Planalto Serrano e Meio Oeste do Império ao início da República (1854-1912)**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., *Anais...* Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MAYER, L.; NEUMANN, R. **A dinâmica de ocupação e povoamento de Porto Novo: uma colônia étnica e religiosamente homogênea no extremo oeste de Santa Catarina**. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, Rio Grande, v. 8, n. 16, p. 73-88, 2016.

MENEZES, Elaine. **Dinâmica e trajetória socioeconômica da microrregião do Alto Vale do Itajaí**. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 8., 2014. *Anais...* Rio do Sul: UNIDAVI, 2014.

MOURA, J.; VIEIRA, R.; BOHN, N. **Barragem de contenção de cheias e políticas públicas: o caso de Ituporanga/SC, Brasil**. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília. v. 6, n. 3, p. 70-88, 2015.

NIEDERLE, P.; FIALHO, M.; CONTERATO, M. **A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil: aprendizagens, esquecimentos e novidades.** *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, Suplemento, p. S009-S024, 2014.

OLINGER, Glauco. **Aspectos históricos da extensão rural no Brasil e em Santa Catarina.** Documentos N. 306. Florianópolis: EPAGRI, 2020.

PACKER, Osni. **Posições de poder e influência nos fluxos de relações em uma agência de desenvolvimento regional do estado de Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado) Administração. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2018.

PARDINI et al. **Laboratório a céu aberto: ensaio.** *Revista Página 22-FGV*, São Paulo, p. 56-58, 2008.

PAULINO, Eidt. **Porto Novo: a idealização de um reino jesuítico no oeste de Santa Catarina.** *MÉTIS: História & Cultura*, Caxias do Sul, v. 14, n. 28, p. 49-71, 2015.

PESAVENTO, F.; GIL, T. **Conversa de surdos: breve subsídio para o debate sobre a autonomia do mercado interno colonial.** In: JORNADA SETECENTISTA, 6., *Anais...* Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2005.

RAMOS, Gracinda. **A formação do território de Santa Catarina com base na concessão de terras públicas.** Tese (Doutorado) Engenharia Civil. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

RAVAZZOLI, Claudia. **A problemática ambiental do carvão em SC: sua evolução até os termos de ajustamento de conduta vigente entre os anos de 2005 e 2010.** *Geografia em questão*, Cascavel, v. 6, n. 1, p. 179-201, 2013.

RICUPERO, Bernardo. **O lugar das ideias: Roberto Schwarz e seus críticos.** *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 525-556, 2013.

ROCHA, E.; FLORES, L.; PEREIRA, R. **Gênese e formação socioespacial da Região do Vale do Itajaí/SC, Brasil.** *Revista Turismo em Análise – USP*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 191-205, 2017.

RUEDIGER, Marco (coord.) **Análise da efetividade do programa Água Para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 2018.

SANTA CATARINA. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL. **Bacias hidrográficas de Santa Catarina.** Florianópolis: Diretoria de Recursos Hídricos, 2018.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas.** [1977] São Paulo: Duas Cidades, 1992.

SEERS, Dudley. **The Limitations of the Special Case.** *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Oxford, v. 25, n. 2, p. 77-98, 1963.

SENGHAAS, Dieter. **Von Europa lernen: entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen.** Frankfurt: Suhrkamp, 1982.

SCHUBERT, Vanessa. **Medo desigual: um estudo sobre iniquidades intra-regionais no enfrentamento das enchentes no Vale do Itajaí/SC.** Dissertação (Mestrado) Desenvolvimento regional. Fundação Universidade de Blumenau, Blumenau, 2014.

SIEBERT, Claudia. **Mudanças climáticas e desastres naturais em Santa Catarina: impactos socioterritoriais e avaliação das políticas públicas.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO, 17., 2017. *Anais...* Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SINGER, Paul. **A agricultura na Bacia do Paraná-Uruguai.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 31-171, 1963.

STEINER, A.; CASTILHO JUNIOR, C. **O código ambiental catarinense sob as dimensões da sustentabilidade.** *ESTUDOS – Revista de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, Marília, n. 14, p. 111-143, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **PGR questiona flexibilização de regras de licença ambiental pela mineração em**

SC. 13 jan. 2021. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br>. Acesso em: 18 jan. 2021.

TORO, Joaquim (coord.) ***Avaliação de perdas e danos: inundações bruscas em Santa Catarina Novembro 2008***. Relatório final. Brasília: Banco Mundial, 2012.

WITTMANN, Angelina. ***A ferrovia no Vale do Itajaí: Estrada de Ferro Santa Catarina***. Blumenau: EDIFURB, 2010.

ZANCAN, F.; GOMES, C. ***Recuperação ambiental da bacia carbonífera de Santa Catarina***. Slides de apresentação em seminário. Criciúma, nov. 2004.

ZIMMERMANN, Keith. ***As enchentes de 1983 em Santa Catarina***. *Revista Santa Catarina em História*, Florianópolis. v. 5, n. 2, p. 137-141, 2011.

Capítulo 15

O Planejamento de Paisagens Sustentáveis e as Soluções baseadas na natureza precisam integrar novo pacto da sociedade

Miriam Prochnow

A humanidade enfrenta uma de suas piores crises. Em meio a pandemia da Covid-19, que já ceifou mais de trezentas mil vidas de brasileiros e brasileiras, o Brasil precisa lidar com o declínio das atividades econômicas e, ao mesmo tempo, debater como atuar de forma eficiente para resolver os problemas ocasionados pela emergência climática. A solução para todas essas crises é a conservação da natureza e o uso sustentável dos seus recursos. Novas pandemias poderão surgir à medida que avança a destruição dos ambientes naturais, por isso, precisamos preservar e planejar de forma sustentável nossas propriedades e paisagens. Por outro lado, uma retomada econômica sem considerar os limites da natureza certamente agravará as crises. Uma retomada verde será ao mesmo tempo a solução para nossa economia e para o enfrentamento da crise climática. Entretanto, para que as soluções sejam de fato efetivas, a retomada econômica não deve somente ser verde, mas também inclusiva.

Precisamos estimular e ajudar a construir um novo contrato ou pacto social, no qual a equidade de gênero, o combate ao racismo e a proteção da natureza estejam inseridos como questões centrais e inegociáveis. Essa nova economia precisa reafirmar alguns valores: democracia, respeito aos direitos humanos, respeito à diversidade, respeito às minorias, respeito à vida/biodiversidade, busca da

inovação e respeito às futuras gerações. Lembrando dos vários aspectos da ética, do cuidado, do respeito, da responsabilidade e da solidariedade.

Para isso, precisamos integrar as soluções baseadas na natureza, que tem a ver com o redesenho e o planejamento das paisagens. Pensar o território com olhar de drone e visão de libélula: do alto, com a complexidade exigida e onde cabem todos os atores e setores existentes em um território, mas cabe também a natureza.

Mas o que é paisagem? Paisagem é tudo o que nos cerca: a nossa casa, o quintal, a pastagem, a roça, os rios, os lagos, a floresta, o reflorestamento. Num olhar mais amplo é a vizinhança, a microbacia, o município, a bacia hidrográfica, incluindo as casas, as cidades, os rios, os lagos, as montanhas e as serras e até os mares.

Planejar paisagens sustentáveis começa em casa, no terreno de cada um, mas tem que levar em conta os vizinhos próximos e os não tão próximos, pois os rios, o ar, os animais silvestres e as sementes das plantas, ultrapassam as divisas dos imóveis, das microbacias, dos municípios e até dos estados e países. Quando pensamos em paisagens sustentáveis e uso sustentável do solo temos que levar em conta tudo o que nos une. Todos precisamos de água limpa, ar puro, solo conservado. Todos gostamos de um ambiente agradável cheio de animais silvestres e pássaros cantando. Todos sofremos com os efeitos das mudanças climáticas, da perda da biodiversidade, do mau uso da água. Todos temos que cumprir as leis como o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica.

É necessário buscar a integração de todas as iniciativas sustentáveis existentes, considerando: a necessidade de alimentos (qualidade e segurança alimentar), proteção, restauração e regeneração de ecossistemas, proteção da biodiversidade, proteção e uso racional dos recursos hídricos e desenvolvimento e implementação de energias limpas e renováveis.

Já existem inúmeros exemplos de projetos e soluções baseadas na natureza em diferentes áreas. Porém, os desafios são: como manter, consolidar e ampliar esses projetos; como replicá-los e adaptá-los em outras regiões.

Há várias ações que podem atrair os aportes necessários para essa mudança. Entre elas, buscar e direcionar investimentos públicos já existentes para iniciativas sustentáveis; repensar as políticas públicas - atrelando a concessão e liberação de créditos (agrícolas, imobiliários, infraestrutura, etc.) ao novo pacto social verde; incentivar e fomentar o cumprimento da legislação ambiental e a implantação de paisagens sustentáveis (Cadastro Ambiental Rural - CAR, Programa de Regularização Ambiental - PRA, Bolsa Restauração, Planos Municipais de Conservação e Restauração da Mata Atlântica, Planos Integrados de Bacias Hidrográficas, Corredores Ecológicos); ter um sistema de financiamento e crédito voltado para o desenvolvimento sustentável para que os imóveis rurais/propriedades se tornem sustentáveis, desinvestindo em atividades e equipamentos altamente emissores de carbono; e remodelar a assistência técnica para que esta tenha um olhar integrado e considere a paisagem, a biodiversidade, os recursos hídricos e a proteção do solo como essenciais para a atividade agrossilvopastoril.

Em relação aos investimentos privados, aqueles que fazem parte dos compromissos socioambientais e/ou processos de certificação das empresas, também já existem projetos bem sucedidos que podem e devem ser replicados. Por exemplo, o Projeto Matas Legais, uma parceria da empresa Klabin com a ONG Apremavi, que existe desde 2005 e já atendeu 1.807 famílias/propriedades, tendo plantadas 1.695.568 mudas de árvores nativas e envolvendo 16.500 ha de florestas nativas conservadas, 1.500 ha em regeneração natural, 512 ha restaurados com plantios de mudas nativas. É um projeto altamente replicável.

A contribuição do setor privado deve ir além dos compromissos “normais”, como é o caso da Natura, que anunciou que vai investir 800 milhões de dólares nos próximos dez anos para ajudar a implantar o desmatamento zero da Amazônia, com ações em toda sua cadeia produtiva. Nesta encruzilhada civilizatória que afeta o planeta como um todo é preciso debater qual é a contribuição do setor privado para além do seu cercado, saber qual

é a sua contribuição à sociedade, numa visão de emergência climática, e quanto de seu lucro o setor privado está disposto a investir. Essa discussão exige um desprendimento muito maior do que o visto até agora.

Para trazer essas soluções de investimentos já existem algumas ferramentas que podem ser úteis ao objetivo. Entre elas, estão as Iniciativas multissetoriais de diálogo, como o Diálogo Florestal, o Diálogo do Uso do Solo, a Coalizão Brasil Clima, Floresta e Agricultura. Estes são espaços onde acordos e modelagens de novos projetos podem acontecer. Existem também os portais de transparência, que ajudam a monitorar as ações do governo, das empresas e do terceiro setor. Um exemplo é o Portal Ambiental da Apremavi, onde são cadastradas as atividades de restauração realizadas pela instituição, possibilitando o acompanhamento público das mesmas

Outra ferramenta é a construção de plataformas de projetos, que pode ter como inspiração a iniciativa Mapa do DF Sustentável, que mapeou as mais diversas iniciativas relacionadas à sustentabilidade no Distrito Federal. Por que não criar uma plataforma também de ideias — um espaço onde as pessoas possam cadastrar suas ideias de investimentos verdes, uma vez que a inovação e criatividade precisam de oportunidades para florescer. E, por fim, a construção de uma plataforma de engajamento, onde as pessoas possam expressar os seus compromissos, com o futuro sustentável. A pergunta é simples: que tipo de investimento eu posso fazer enquanto empresa ou cidadão, para ajudar a construir o presente e futuro sustentáveis?

Plano Municipal de Conservação e Restauração da Mata Atlântica

O Plano Municipal de Conservação e Restauração da Mata Atlântica é um importante documento que orienta o planejamento de paisagens na escala municipal. É previsto na Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) e regulamentado pelo decreto federal 6.660/2008. Esse plano complementa os instrumentos de gestão municipal, como

por exemplo, o plano diretor e o plano de saneamento básico, incorporando a discussão a respeito da proteção e recuperação da Mata Atlântica. Através do projeto Matas Legais em Santa Catarina foi elaborado o Plano Municipal de Conservação e Restauração da Mata Atlântica do município de Lages (SC).

Na elaboração do Plano são utilizadas metodologias participativas envolvendo o poder público e os diferentes setores da sociedade civil, como as universidades, associação de municípios, secretarias de educação e meio ambiente, professores, e demais atores estratégicos que atuam no município. O plano tem como objetivo apoiar o ordenamento territorial e apontar ações prioritárias e áreas para conservação e recuperação da vegetação nativa e da biodiversidade da Mata Atlântica no município, além de contribuir para a formulação das políticas públicas. De acordo com o Decreto 6660/2008, o Plano Municipal de Conservação e Restauração da Mata Atlântica deve ser aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Saiba mais: https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2014/05/livro_roteiro_planos_municipais.pdf

Corredores Ecológicos

Corredores Ecológicos Corredores ecológicos são áreas que unem diferentes remanescentes de vegetação nativa, possibilitando o livre trânsito de animais e a dispersão de sementes das espécies vegetais. Isso permite a troca genética entre as espécies da fauna e flora e conservação da biodiversidade. Também garante a conservação dos recursos hídricos e do solo, além de contribuir para o equilíbrio do clima e da paisagem. Quando não existir ligação entre um fragmento florestal e outro, é importante que seja estabelecido um corredor entre eles, mediante a recuperação da área com o plantio de espécies nativas ou por meio da regeneração natural.

Os corredores ecológicos podem ser criados para estabelecer ou para manter a ligação de grandes fragmentos de vegetação nativa como as unidades de conservação, e também para ligar pequenos fragmentos dentro de uma microbacia e até de uma propriedade,

facilitando a manutenção de populações de fauna que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquelas das unidades individuais. Podem ser criados efetivamente por meio da recuperação e/ou conservação de áreas de reserva legal, áreas de preservação permanente e reservas particulares ou conservação de quaisquer outras áreas de florestas ou outras formas de vegetação nativa. Saiba mais: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28538-o-que-sao-corredores-ecologicos/>

Diálogo do Uso do Solo (LUD)

O Diálogo do Uso do Solo também conhecido como LUD (Land Use Dialogue) é uma iniciativa internacional coordenada pelo The Forests Dialogue (TFD), que reúne os diferentes setores que atuam ou têm influência sobre a paisagem de uma região, para juntos definirem áreas e ações prioritárias que permitam uma melhor governança, em busca da conservação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. No Brasil, a iniciativa pioneira do diálogo conta com a participação de ONGs, agricultores, empresas privadas e públicas, governos locais, cooperativas e associações de produtores e universidades, da região do Alto Vale do Itajaí, sendo liderada pela Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (Apremavi), com apoio do Diálogo Florestal Brasileiro. Como resultado do diálogo foi elaborado o primeiro Mapa de Áreas Prioritárias de Paisagens Sustentáveis para o Alto Vale do Itajaí e municípios adjacentes. Para isso foram considerados os resultados de um questionário sobre cenários para o futuro respondido por conhecedores da região, e uma farta base de dados geográficos, informações técnicas e científicas disponíveis e o conhecimento dos participantes. Foram mapeadas 150 áreas e regiões prioritárias em 8 temas.

1. Áreas para o desenvolvimento do turismo rural ou turismo ecológico.

2. Áreas para o desenvolvimento de atividades de produção sustentável tais como: produção agroecológica, sistemas

agroflorestais, cordões vegetais/ quebra-ventos, plantio/exploração de erva-mate, apicultura, etc.

3. Áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos naturais tais como: belezas cênicas naturais, remanescentes florestais bem conservados, locais de abrigo de fauna e flora ameaçada, endêmica ou rara, nascentes de água e mananciais hídricos, etc.

4. Áreas prioritárias para restauração tais como: Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reserva Legal e áreas para criar corredores de fauna e flora.

5. Áreas onde existem agressões ambientais que precisam ser sanadas tais como: poluição, desmatamento, extração ilegal de madeira nativa, caça, etc.

6. Áreas com potencial de enriquecimento ecológico com espécies nativas (frutíferas, palmito, erva-mate, etc.).

7. Áreas prioritárias para formação de corredores ecológicos e manejo integrado da paisagem.

8. Áreas de maior risco de serem afetadas por enchentes e desbarrancamentos.

Também foram elencadas recomendações para os setores público e privado e para a comunidade, sobre como melhorar a ocupação e uso do solo nas áreas urbana e rural. O objetivo dessas recomendações é a prevenção e mitigação dos riscos e efeitos de eventos climáticos extremos, a proteção do solo, a melhoria dos processos produtivos, a proteção e recuperação das florestas e da biodiversidade, a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e a proteção dos recursos hídricos. Saiba mais: <https://theforestsdialogue.org/initiative/land-use-dialogues-luds>.

Referências

CAMPANILI, Maura e SCHAFFER, Wigold Bertoldo. **Mata Atlântica - Manual de Adequação Ambiental**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília (DF), 2010.

DICK, Edilaine e PROCHNOW, Miriam (Orgs). **Projeto Araucária - Conservando e Recuperando a Mata Atlântica**. Apremavi. Atalanta (SC), 2015.

PROCHNOW, Miriam e RODRIGUES, Fernanda (Orgs). **O Diálogo do Uso do Solo - Planejando Paisagens Sustentáveis**. Apremavi. Atalanta (SC), 2019.

ORGANIZADORES

Cidonea Machado Deponti, economista pela UFSM-RS; Especialista em Desenvolvimento Rural e Agroecologia pela UFRGS-RS; Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM-RS; Doutora em Desenvolvimento Rural pela UFRGS-RS; Pós-Doutora em Sociologia do Desenvolvimento (PPGS/UFRGS). Pesquisadora e professora Adjunta do Programa em Desenvolvimento Regional (UNISC-RS). Editora da Revista Redes. Diretora Sul da RETE. cidonea@unisc.br

Tanise Dias Freitas, diretora da LLUM Projetos. Doutora em Sociologia pela UFRGS. Bacharel e Mestre em Ciências Sociais pela UFSM. Pós-Doutora em Economia e Desenvolvimento pelo PPGE&D-UFSM. Pesquisadora DOCFIX no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Consultora nas áreas de Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos. Especialista nos temas de Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas. tanisediasfreitas@gmail.com

Arilson da Silva Favareto, sociólogo (PUC), mestre em Sociologia (Unicamp). Doutor em Ciência Ambiental. Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador do Cebrap. Pesquisa os temas de sociologia econômica teórica e aplicada. arilson@uol.com.br

AUTORAS E AUTORES

Ada Cristina Machado Silveira, professora titular da Universidade Federal de Santa Maria, integra o quadro permanente de seu Programa de pós-graduação em Comunicação. Colaboradora do Mestrado profissional em Comunicação e Indústria Criativa da Universidade Federal do pampa. Pesquisadora do CNPq. ada.silveira@ufsm.br

Ángela María Penagos, economista, mestre em Economia, Economia Ambiental e Recursos Naturais pela Universidad de los Andes em conjunto com a University of Maryland. Diretora da Iniciativa de Sistemas Agroalimentares Sustentáveis da Universidade de los Andes da Colômbia. Foi diretora para a Colômbia do RIMISP. Dirigiu o desenvolvimento rural do Departamento de Planejamento Nacional, liderou o desenvolvimento de políticas e projetos nacionais de desenvolvimento agrícola e rural. Atuou como secretária técnica da Missão para a Transformação do Campo. Acompanha as instituições dos governos central e subnacionais na incorporação do rural aos processos de ordenamento territorial e na formulação de políticas mais efetivas que vinculem aspectos relevantes do território. a.penagosc@uniandes.edu.co

Antonio Paulo Cargnin, geógrafo, mestre em Planejamento Urbano e Regional (1994) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Geografia pela UFRGS. É analista de Projetos e Políticas Públicas na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, onde já atuou como diretor do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) (2015-2020). Atualmente é Subsecretário de Planejamento da SPGG e professor colaborador

do Programa de Pós-Graduação em Geografia - POSGEA/UFRGS. Atua nas áreas de planejamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento governamental. apcargnin@gmail.com

Arilson Favareto, sociólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas. Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (França). Foi professor visitante da Flacso - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Equador) e da Universidade de Caldas (Colômbia). É Professor na Universidade Federal do ABC, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. É também pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap. E-mail: arilson.favareto@ufabc.edu.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/8302799021512210>.

Bruna de Souza Fernandes, bacharel em Ciências e Humanidades e em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC. Foi estagiária no Departamento de Planejamento Ambiental na Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e, atualmente, é assistente de pesquisa no CEBRAP Sustentabilidade, trabalhando com a temática da inclusão produtiva no rural brasileiro, e pesquisadora vinculada ao projeto temático FAPESP MacroAmb - Governança ambiental da Macrometrópole Paulista face à variabilidade climática, com pesquisa relacionada às relações urbano-rurais em regiões altamente urbanizadas, tendo realizado período de estágio de pesquisa no Instituto de Planejamento Ambiental da Universidade de Hannover (LUH), na Alemanha. bsfernandes17@gmail.com

Bruno César Nascimento Portes, bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC e doutorando em Ciência Ambiental na Universidade de São

Paulo. Realiza pesquisas em relações urbano-rural em regiões altamente urbanizadas, com foco na discussão sobre a abordagem dos serviços ecossistêmicos no planejamento regional por meio de uma abordagem sistêmica, multiescalar e interdisciplinar, tendo como eixos estruturantes as das dinâmicas da paisagem, novas ruralidades e sistemas socioecológicos. bruno.cesar.portes@usp.br

Carlise Schneider Rudnicki, professora adjunta da Universidade Federal de Santa Maria, integra o quadro permanente de seu Programa de pós-graduação em Comunicação. carlise.rudnicki@ufsm.br.

César Leandro de Christo Hundertmarck, doutorando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR / UNISC, mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria (2003). Especialização em Metodologia do Ensino Superior (UNIRON / RO - 2007), graduado em Administração UNISC / 2000. Bolsista CAPES II. Atualmente é professor adjunto III da Universidade Federal do Acre (UFAC). Tem experiência na área de Administração, atuando nas áreas: marketing, administração e gestão contemporânea - prestação de serviços. Atua como docente nos cursos de Economia, Engenharia Civil e Sistemas de Informação. Atuou como extensionista nos Estados de Rondônia (RO), Amazonas (Parintins / AM) e Rio Branco no Acre. Linhas de pesquisas: sustentabilidade, marketing ambiental e desenvolvimento regional. adm.cesarlch@gmail.com

Cidonea Machado Deponti. Doutora em Desenvolvimento Rural pela UFRGS. Mestre em Integração Latino Americana e Graduada em Ciências Econômicas pela UFSM. Pós-Doutora em Sociologia do Desenvolvimento PPGS-UFRGS. Professora e Pesquisa do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR-UNISC. Professora do Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação da UNISC. E-mail: cidonea@unisc.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4599834312125185>

Elisa Butelli, graduada em Urbanismo e Ordenamento Territorial e Ambiental, mestre em Planejamento e Desenho da Cidade e do Território. Durante o mestrado trabalhou na área profissional, investigação e tutoria, colaborando também na docência do Laboratório de Análise Urbana e Territorial (Curso de Licenciatura-Urbanismo, Território e Paisagem). Membro ativo da Associação dos Territorialistas, que tem objetivos culturais e de comparação entre disciplinas científicas e graças à qual pode expandir muitos conhecimentos, reforçando a abordagem multidisciplinar do ordenamento do território. Membro do conselho editorial da revista científica *Ciência do Território* (FUP Editore) da Sociedade dos Territorialistas. É doutoranda na Universidade de Florença em Arquitetura: Planejamento Urbano e Territorial. elisa.butelli@gmail.com

Erica Karnopp, professora doutora em Geografia pela Universität Tübingen - Alemanha. Docente e pesquisadora do Departamento de História e Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado da UNISC. erica@unisc.br

Exzolvildres Queiroz Neto, doutor em Engenharia Agrícola pela UNICAMP (2011). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento e do curso de graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), realiza trabalho e pesquisa nas áreas de planejamento e desenvolvimento do território. queiroz.neto@unila.edu.br.

Gabriel Machado Araujo, discente dos cursos de Ciências e Humanidades, Planejamento Territorial e Filosofia na Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi bolsista de iniciação científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do São Paulo (FAPESP) Projeto Temático - Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista face à variabilidade climática (MacroAmb - IEE/USP). Realizou pesquisa no exterior (BEPE) no

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) da Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM). Suas ênfases de estudos estão ligadas ao Planejamento Rural-Urbano e Regional e suas teorias, Epistemologia Contemporânea e Ecologia Política. g.machado@aluno.ufabc.edu.br

Gilson Batista de Oliveira, doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR (2010). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Economia e do curso de graduação em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, realiza trabalho e pesquisa nas áreas de desenvolvimento regional, crescimento e desenvolvimento econômico. gilson.oliveira@unila.edu.br.

Giovanna de Mello Cardoso Pereira é graduada em Direito pela PUCSP, mestre em Ciência Política pela Universidade Centro-Europeia e pós-graduanda em gestão pública pelo INSPER. Pesquisa nas áreas de mulheres na política; partidos e sistemas partidários; direitos das mulheres, crianças e juventude; desenvolvimento sustentável, especialmente com foco na Amazônia Legal. Atua na área de políticas públicas, com experiência em: planos e agendas; planejamento estratégico; sistema socioeducativo; desenvolvimento na Amazônia Legal; educação. giovannamcpereira@gmail.com

Giovanni Belletti, doutor em Economia e Política Agrícola, professor titular do Departamento de Economia e Ciências Empresariais da Universidade de Florença. Suas áreas de investigação dizem respeito à economia da qualidade no sistema agroalimentar com particular referência à valorização dos produtos típicos e à proteção das indicações geográficas, cadeias de valor e redes alternativas entre a produção e o consumo, as políticas

agrícolas, agroalimentares e de desenvolvimento rural.
giovanni.belletti@unifi.it

Jaime Miguel Weber, graduado em Engenharia Agrônômica (UFPEL); tem pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRJ); é mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional (UNISC); bolsista CAPES I. Atuação principal nos seguintes temas: organização social, assistência técnica e extensão rural; gestão de projetos; agroindústrias familiares rurais; agroecologia e feiras da agricultura familiar.
jaimeweber1@hotmail.com

Leonardo da Silva Barbosa, bacharel em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC e bacharelando em Planejamento Territorial pela mesma universidade, onde também participa do grupo de estudos em Ruralidades Metropolitanas. Estagiou na Coordenação de Planejamento Ambiental da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo e atualmente trabalha como assistente de geoprocessamento no programa de Florestas do WRI Brasil.
leonardo.barbosa@aluno.ufabc.edu.br

Luciana Travassos, docente dos Bacharelado em Planejamento Territorial e Ciências e Humanidades e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. É arquiteta e urbanista (1999), mestre e doutora em Ciência Ambiental (2005 e 2010) pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do MacroAmb: Governança ambiental na Macrometrópole Paulista face à variabilidade climática e do Laboratório de Planejamento Territorial, onde coordena a linha de pesquisa Ruralidades Metropolitanas, do Grupo de Pesquisa Território e Natureza: planejamento e gestão. Trabalha com a relação entre a produção do espaço e a natureza nas dinâmicas territoriais e políticas públicas.
luciana.travassos@ufabc.edu.br

Maria Lucia Ramos Bellenzani, engenheira agrônoma, Mestre em Ciência Ambiental pela USP, Doutoranda em Planejamento e Gestão Territorial pela UFABC. Servidora pública aposentada, trabalhou por 25 anos em planejamento ambiental territorial da Prefeitura do Município de São Paulo. Conselheira do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável e integrante da Rede de Agricultoras Paulistanas Periféricas Agroecológicas (RAPPA) , pesquisadora do grupo dinâmicas territoriais do projeto MacroAmb/FAPESP. lucia.bellenzani@ufabc.edu.br

Markus Erwin Brose, agrônomo pela Universidade de Kassel/Alemanha; mestre em Gestão Pública pela Universidade de Londres; doutor em Sociologia Política pela Universidade de Osnabrück/Alemanha; professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); pesquisador em transição energética no meio rural e adaptação às mudanças climáticas. markus@unisc.br

Miriam Prochnow, pedagoga, especialista em Ecologia. Ambientalista e ativista climática. Fundadora da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida - Apremavi. Foi coordenadora geral da Rede de ONGs da Mata Atlântica e secretária executiva do Diálogo Florestal. Tem trabalhado no desenvolvimento de projetos de conservação e restauração da Mata Atlântica, educação ambiental, políticas públicas e planejamento de paisagens sustentáveis. miriam@apremavi.org.br

Rafael Aldighieri Moraes, doutor em Engenharia Agrícola pela UNICAMP. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG - Unidade de João Monlevade, realiza trabalho e pesquisa nas áreas de planejamento, desenvolvimento rural sustentável e geoprocessamento. rafael.moraes@uemg.br

Tanise Dias Freitas, doutora em Sociologia pela UFRGS. Bacharel e Mestre em Ciências Sociais pela UFSM. Pós-Doutora em Economia e Desenvolvimento pelo PPGE&D-UFSM e Desenvolvimento Regional pelo PPGDR-UNISC. Pesquisadora e Consultora nas áreas de Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos. Especialista em Gestão de Projetos, Indicadores Sociais, Políticas Públicas e Orçamento Público. Diretora da LLUM Projetos. E-mail: tanisediasfreitas@gmail.com
Currículo: <https://www.linkedin.com/in/tanisediasfreitas/>

Thiago José Arruda de Oliveira, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), mestre em Desenvolvimento Regional na UFT e doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Atualmente é bolsista CAPES nível pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela UFT. Seus principais temas de pesquisa tratam sobre a difusão de novas atividades produtivas nas regiões do agronegócio e a integração campo-cidade. thiago.arruda85@gmail.com

Valéria Borges Vaz, é bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Especialista em Gestão de Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desde 2013, coordena o Núcleo de Gestão Pública da Universidade de Santa Cruz do Sul. Atua como Presidente do Comitê Pardo (2020-2022) e como Coordenadora Adjunta do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (2019-2021). Áreas de atuação: gestão de recursos hídricos, gestão e políticas públicas, planejamento urbano e regional, governança, mediação de conflitos, desastres naturais. val@unisc.br.

Vanessa Lucena Empinotti, engenheira agrônoma, mestre em Ciência dos Solos pela UFRGS e doutora em Geografia, com especialização em Desenvolvimento Sustentável pela University of

Colorado - Boulder - EUA. Professora adjunta do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território na UFABC. v.empinotti@ufabc.edu.br

Verushka Goldschmidt Xavier de Oliveira, bacharel em Ciências Biológicas/Ecologia e Administração pela Universidade de Santa Cruz do Sul, possui especialização em Tecnologia de Alimentos pela Universidade Federal do Pará (UFPA-PA) e Gestão de Pessoas (2017) pela Unisc. Coordenou a Rede de Educação Ambiental do Pardo (Redenção do Pardo) em 2015, cuja área de atuação abrange 13 municípios da Bacia do Pardo. É mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc e exerce atividades no Núcleo de Gestão Pública da Unisc, além de ser secretária executiva do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo/RS desde 2012. verushkagxavier@gmail.com.

Verenice Zanchi, graduação em Administração com habilitação em Comércio Exterior (2002). Especialista em Gestão Empresarial (2004). Doutora e mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2019 e 2013). Gerente Administrativa do Hospital Ouro Branco de Teutônia. verenice.zanchi@gmail.com

Waldecy Rodrigues, graduado em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), doutor em Sociologia no Centro de Estudos Comparados das Américas (UnB) e realizou estágio pós-doutorado em Economia (UnB). Atualmente é professor do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT e Coordenador Adjunto de Programas Profissionais da Área de Planejamento Urbano e Regional no Brasil (CAPES). Seus principais temas de pesquisa relacionam-se com a Economia, Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas. waldecy@uft.edu.br

O livro *Três Décadas de Planejamento das Áreas Rurais – balanço e perspectivas* chega em momento muito oportuno. A análise das mudanças que aconteceram nos últimos 30 anos de planejamento para as áreas rurais, elaborada de forma coletiva pelos participantes do Workshop que deu origem a esta publicação, ilumina os processos e características das principais transformações que foram moldando o ambiente no qual os atores do desenvolvimento rural atuam. (...)

O entusiasmo com a abordagem territorial do desenvolvimento rural que emerge a partir dos anos 1990 no Brasil e na América Latina segue existindo, mas vem acompanhado da necessária reflexão a respeito dos desafios que implicam superar o paradigma agrário e setorial que ainda orienta as políticas e práticas. (...) Este livro que agora temos nas mãos é uma excelente contribuição a este esforço de construir o novo. Entrega ideias contundentes, rigorosas e criativas, que certamente serão fonte de inspiração para estudantes, pesquisadores, operadores de política, tomadores de decisão e demais atores envolvidos nos processos de planejamento para as áreas rurais.

Luiz Carlos Beduschi Filho

Oficial da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU)

Promoção:



Parcerias:



Financiamento:

