

Papel dos colegiados territoriais na execução de políticas públicas

Role of territorial collegiates in the implementation of public policies

Cristina Sturmer dos SANTOS [1](#); Marcos Roberto GREGOLIN [2](#); Anderson SARTORELLI [3](#); Marcia Luiza FELIPPINI [4](#); Milena Aparecida Ferrari MATEUS [5](#); Pedro Ivan CHRISTOFFOLI [6](#)

Recebido: 22/09/2017 • Aprovado: 20/10/2017

Conteúdo

- [1. Introdução](#)
 - [2. Metodologia](#)
 - [3. Caracterização e Formação do Território da Cidadania Cantuquiriguaçu](#)
 - [4. Conclusões](#)
- [Referências bibliográficas](#)

RESUMO:

A dinâmica dos Colegiados Territoriais na deliberação dos recursos da Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) tem papel central no período recente. O presente artigo objetivou analisar a atuação do Conselho Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (CONDETEC) na deliberação e gestão dos recursos do PROINF implementados entre 2003 e 2016. Verifica-se um processo de enfraquecimento da capacidade deliberativa do colegiado sobre os recursos que, aliado ao momento conjuntural conduziu um processo de esvaziamento/desmobilização do colegiado.

Palavras chave Gestão Social; Política Pública; Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT:

The dynamics of the Territorial Colleges in the deliberation of the resources of the Budget Action to Support Infrastructure and Services in Rural Territories (PROINF) played a central role in the recent period. The present article aimed at the analysis of the Development Council of the Cantuquiriguaçu Territory (CONDETEC) in the deliberation and management of the resources of PROINF implemented between 2003 and 2016. There is a process of weakening the deliberative capacity of the collegiate on the resources that, the decolonization / demobilization process of the collegiate.

Keywords Social Management; Public policy; Territorial Development.

1. Introdução

As discussões relacionadas à temática do desenvolvimento territorial passaram a destacar a importância dos agentes locais no direcionamento das ações concretas com um enfoque territorial, principalmente espelhadas por algumas experiências europeias. Este enfoque chegou ao Brasil a partir da década de 1990, sendo que a adoção de políticas públicas sob esta perspectiva iniciaram especialmente no governo Lula, a partir de 2003 (IPEA, 2009).

A abordagem subjacente à territorialização das intervenções públicas pressupõe que esta contribua com mais efetividade para superar os problemas relacionados ao desenvolvimento social e econômico, especialmente no âmbito local-regional (BRANDÃO, 2004). Pretende-se que atores sociais, econômicos e políticos relevantes estejam cada vez mais organizados em um recorte territorial, buscando dialogar com o Estado, numa nova correlação de forças sociais e políticas. Dessa forma, o território ganha *status* de importante regulador das relações, dotado da propriedade para sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, sugere-se que instâncias político-administrativas territoriais tenham poder de decisão e de certa forma de controle sobre a execução das ações. Contudo, esse desejo de organização coletiva é difícil de ser alcançado, pois esses locais não são isentos de conflitos e disputas de poder. Assim, mesmo que esta política traga consigo uma nova roupagem de caráter inclusivo, fica clara a tentativa de camuflar as disputas de poder e conflito dentro dos territórios (FÁVARO, 2010).

No Brasil, as políticas territoriais visaram articular ações enfatizando o combate à pobreza em regiões consideradas vulneráveis social e economicamente, principalmente por meio do estabelecimento institucional de entes territoriais que receberam políticas públicas específicas para o fomento da superação da situação de pobreza (IPEA, 2009). O país conta atualmente com 164 territórios reconhecidos como Rurais e 120 reconhecidos como da Cidadania (BRASIL, 2009). O estado do Paraná conta com seis territórios rurais e com quatro territórios da Cidadania. O presente trabalho

buscou analisar, especialmente o Território da Cidadania Cantuquiriguaçu.

A articulação inicial do Território Cantuquiriguaçu, localizado na região Centro-Sul do estado do Paraná, deu-se em meados de 1984 com a fundação da Associação dos Municípios da Cantuquiriguaçu e mobilização dos movimentos sociais do campo presentes nestes municípios. A partir de 2008, foi inserida no Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2009) fato este que acabou por reconhecer o Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (CONDETEC) como órgão colegiado responsável pelo processo de gestão da política de Desenvolvimento Territorial. O CONDETEC é formado por instituições governamentais e não governamentais dos municípios que abrangem o território, dentre elas destacam-se representantes das administrações municipais, sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, instituições de Assistência técnica e extensão rural (ATER), secretarias estaduais, instituições de ensino, e outras relacionadas à temática do Desenvolvimento Territorial.

Em relação aos 20 municípios que compõem o Território Cantuquiriguaçu, dentre diversas características geradoras de identidade, também se assemelham pelos altos índices de desigualdade e pobreza. A região apresenta-se como um das mais pobres do estado do Paraná possuindo índices de vulnerabilidade e desenvolvimento abaixo da média estadual e nacional. Porém é uma região riquíssima de experiências e iniciativas de resistência de povos tradicionais e agricultores camponeses.

Um dos componentes da política de Desenvolvimento Territorial, o Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi operacionalizado pela Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) a partir de 2003, tendo como uma das premissas a promoção da participação dos atores sociais na organização e administração do desenvolvimento de seus territórios (BRASIL, 2011). A Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), é uma ação componente do PRONAT e tem por objetivo fornecer aporte financeiro para o município implantar projetos de desenvolvimento rural sustentável e fortalecer a agricultura familiar local [...] formulados a partir do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e implementados por "entidades parceiras do Colegiado Territorial" (PERICO *et al.*, 2011). O PROINF é uma ação orçamentária que substituiu o antigo PRONAF Infraestrutura "projetos e serviços municipais" (PERICO *et al.*, 2011).

O PROINF possui como eixo principal a aplicação de recursos por meio de projetos de investimentos nos Territórios Rurais e da Cidadania no país. Ao se retomar algumas das diretrizes desse programa, desenhado e operacionalizado pela SDT/MDA, destaca-se o papel central delegado aos Conselhos Territoriais na deliberação dos recursos e gestão dos projetos em cada Território (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012).

Com base nesses apontamentos iniciais e compreendendo a necessidade de elucidar a efetividade de políticas públicas, o presente trabalho teve como objetivo analisar o papel do Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (CONDETEC) na deliberação e na gestão dos recursos do PROINF investidos no Território Cantuquiriguaçu no período de 2003 a 2016.

2. Metodologia

O trabalho se caracteriza como sendo um estudo de caso descritivo, com caráter predominantemente qualitativo nas interpretações e análise dos resultados. Quanto aos procedimentos e coleta dos dados, a investigação pode ser dividida em três etapas. A primeira consistiu em uma pesquisa bibliográfica a respeito da temática do desenvolvimento territorial, sobre as diretrizes da política e competências dos órgãos gestores. A segunda etapa consistiu em um levantamento e sistematização em planilhas eletrônicas dos dados disponibilizados no *site* do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) sobre os projetos que foram financiados via PROINF no Território, além de uma análise documental em atas do CONDETEC sobre os recursos que foram discutidos e deliberados por este Conselho no período de 2003 a 2016. E por fim, na terceira etapa realizou-se a confrontação e o cruzamento dessas informações, buscando verificar quais projetos foram realmente deliberados pelo Conselho territorial, e assim evidenciar a participação efetiva do CONDETEC no processo deliberativo dos recursos direcionados aos municípios do território. Como já destacado, o recorte empírico do estudo foi o Território da Cidadania Cantuquiriguaçu, o qual é formado por um conjunto de 20 municípios e localiza-se no estado do Paraná (CONDETEC, 2009).

A estrutura da análise de dados se compõem por, inicialmente, apresentar breves elementos de caracterização e da formação histórica do Território e do CONDETEC, sobretudo para evidenciar e esclarecer alguns pontos geradores dos conflitos e disputas verificadas ao longo de seu desenvolvimento. Na sequência apresentam-se as análises e discussões sobre o papel do Colegiado territorial e o seu papel como espaço político de empoderamento das organizações sociais vinculadas ao processo de desenvolvimento, no que tange aos recursos e projetos via PROINF.

3. Caracterização e Formação do Território da Cidadania Cantuquiriguaçu

A discussão teórica atual sobre Desenvolvimento considera o mesmo para além do mero crescimento econômico (aumento da produção), ou incremento de renda e produto interno, ou das discussões sobre as diferenças de desenvolvimento entre as regiões. O Desenvolvimento Territorial busca considerar as estratégias que os atores em determinada região utilizam para controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas. O território tem uma conotação de poder, que vai para além da noção tradicional de poder político (HAESBAERT, 2004). Assim, para compreender e definir um território torna-se importante evidenciar as relações de poder existentes dentro dele. De forma que a capacidade de articular diferentes formas e relações de poder dentro dos espaços determina as distintas territorialidades dos atores (SAQUET, 2009; RAFFESTIN, 1993). Esses espaços são marcados pelas relações materiais

e imateriais, à medida que podemos observar as relações de poder definindo a ideologia, os pensamentos, a teoria, aos conceitos, os métodos e as metodologias (FERNANDES, 2008).

Trata-se de algo complexo, no âmbito da teorização, definir os limites de um território, haja visto que em um mesmo espaço geográfico podem existir distintas dinâmicas e diferentes territorialidades, as quais se dão não apenas na esfera material, mas também em âmbito imaterial e não apenas localmente, como em níveis nacional e internacional [7]. Nesse sentido a definição oficial de territórios administrativos, nem sempre é a melhor opção do ponto de vista das relações econômicas e de poder.

No que concerne às políticas públicas com enfoque territorial, pode-se considerar uma abordagem que ocorra “de baixo para cima” (RAFFESTIN, 1993) ou de “cima para baixo” (SAQUET, 2009). A segunda definição pode ser considerada ao se interpretar as ações do governo federal quando estabelece a política de Territórios Rurais em 2003 e da Cidadania em 2008, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais regionais. Tendo como proposta levar a regiões do país políticas públicas de desenvolvimento e de implantação de projetos sustentáveis, com iniciativas que fortaleçam a capacidade local de criar alternativas, oportunidades e inovações (BRASIL, 2009).

O Território da Cidadania Cantuquiriguaçu possui raízes históricas na unidade federativa do Território Federal do Iguaçu (1943-1946), instituído nas regiões Oeste e Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina. A partir dos anos 1980, houve movimentos por parte de lideranças tradicionais locais, sobre a necessidade de juntar forças e fazer frente a um sentimento de isolamento do Território em relação às ações políticas do Estado. Emergiram, então, movimentos que buscavam consolidar no Território bases de desenvolvimento para a população local. Tal movimento, consolidou-se em 1984 com a fundação da Associação dos Municípios da Cantuquiriguaçu (FAVARETO *et. al.*, 2010).

Historicamente, as principais atividades econômicas desenvolvidas nessa região estão relacionadas à extração madeireira, enquanto em áreas planas campestres houve exploração da pecuária. Esses elementos permitiram e propiciaram ao longo do tempo, uma elevada acumulação de capitais por um pequeno grupo de proprietários de terras e de madeiras (CEZIMBRA, 2015). Tal grupo obteve significativo domínio sobre os meios de produção regionais entrando em atrito com outros segmentos sociais locais (como camponeses posseiros, indígenas e quilombolas), promovendo um significativo processo de disputa política e territorial. As disputas, aliadas à falta de comunicação e isolamento da região contribuiu para a formação de uma cultura de violência que persiste ao longo de sua história (FABRINI, 2002).

É nítido em todo esse processo a força e violência com que o latifúndio está enraizado na região. Inicialmente houve um processo de expulsão dos índios Kaingang (anos 1950-60, mas num processo que vem desde o século XIX) e mais tarde (anos 1960-70) das comunidades tradicionais negras e remanescentes quilombolas que, a partir das suas lutas e resistências irão materializar as demarcações de terras e criação de aldeamentos. Outro grupo significativo, para além dos povos tradicionais, que lutam contra a desterritorialização são os trabalhadores Sem Terra, que constituem grande parcela da população camponesa na região. O surgimento do MST na região a partir do final dos anos 1980 e a ocupação de latifúndios propicia a organização dos camponeses desterritorializados no território, sendo um dos fatores que desencadeia o estabelecimento e conquista de várias áreas para a reforma agrária que se tornam territórios para a reprodução dessas famílias camponesas assentadas (COCA, 2011; CEZIMBRA, 2015).

No território, a área ocupada pela agricultura familiar é relativamente reduzida se comparada à da agricultura patronal (capitalista), de forma que as 21.184 unidades familiares, que representavam 84,4% do total de estabelecimentos, ocupavam apenas 30,07% da área total do território (IBGE, 2006). No território também encontram-se instaladas sete usinas hidrelétricas ao longo do Rio Iguaçu e seus afluentes, construídas a partir da década de 1970, que contribuem com o processo de expulsão de trabalhadores e comunidades tradicionais das regiões alagadas (OLIVEIRA, 2017). Essas hidrelétricas, acabam gerando dividendos econômicos, com a produção de energia e o pagamento de royalties aos municípios, mas esses acabam sendo ínfimos frente ao montante total que é expatriado do território (e até mesmo do País, no caso das hidrelétricas privatizadas) (OLIVEIRA, 2017).

A economia regional é basicamente sustentada pelas atividades agropecuárias, em um cenário de baixos níveis de escolaridade e de geração de emprego e renda (CEZIMBRA, 2015; COCA, 2011). Tendo por base o entendimento de Delgado (2013) nota-se que esta configuração não se dá por acaso, mas sim que está relacionada à dinâmica de expansão e desenvolvimento do capitalismo em nível estadual e nacional. O autor salienta que este processo tem centralidade na delegação de papéis antagônicos às regiões, articulando para algumas um *status* proposital de subdesenvolvimento e dependência de outras regiões (DELGADO, 2013). Nesse sentido, a Política Nacional de Territórios Rurais e da Cidadania representa apenas um processo de junção de municípios, com realidades e contextos distintos, para efetuar repasses de recursos públicos e que não se promove o reconhecimento de regiões como espaço de disputas e interações entre os agentes (FÁVARO, 2013).

No entanto, no caso específico do CONDETEC, destaca-se que o mesmo não surge por intermédio unicamente de uma política pública, outrossim esta gênese se dá por intermédio da ação dos agentes locais, ainda que principalmente dos agremiados na Associação dos Municípios. Na medida em que esse conselho vai ganhando força, e principalmente após a sua formalização em 2003, há uma disputa interna que leva a uma maior presença dos movimentos sociais e entidades não governamentais na sua composição e comando. Por meio da articulação e atuação deste conselho, também houve a contribuição para a instalação de núcleos regionais de secretarias de estado e para o estabelecimento de diálogos, acordos e negociações com o Governo Federal, Governo do Estado, Sociedade Civil e Movimentos Sociais.

A história recente do CONDETEC, de acordo com Santos *et al.* (2016), pode ser apresentada em três momentos.

Sendo o primeiro momento caracterizado por um conselho pró-ativo, com elementos facilitadores tanto nacionais, estaduais quanto de gestão interna do conselho; um segundo período de desmobilização, principalmente sob os efeitos da esfera Federal e de diminuição de recursos; e o momento onde se retoma a organização do conselho, via a figura do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Federal da Fronteira Sul *Campus* Laranjeiras do Sul, o qual se insere em um quadro marcado por tendências gerais de desmobilização.

Sobre o Planejamento territorial, destaca-se a publicação em 2003 do Plano Diretor para o Desenvolvimento dos Municípios da Cantuquiriguaçu e posteriormente em 2004 do Diagnóstico Socioeconômico do Território Cantuquiriguaçu, em 2009 realiza-se ampla reflexão visando o planejamento Territorial, consolidado no documento "Estratégia para o Desenvolvimento II" (CANTUQUIRIGUAÇU, 2003; CONDETEC. 2004; CONDETEC, 2009). Os eixos prioritários destes documentos podem ser visualizados no quadro 1, a seguir.

Quadro 01

Comparativo entre os distintos planos de Desenvolvimentos elaborados no território Cantuquiriguaçu, 2003 e 2009.

Plano Diretor para o Desenvolvimento dos Municípios da Cantuquiriguaçu – 2003	PTDRS - Estratégia para o Desenvolvimento II - 2009
EIXOS PRIORITÁRIOS	EIXOS ESTRATÉGICOS PRIORITÁRIOS
Resgate da cidadania e garantia de acesso às políticas públicas;	-Organização;
Geração de postos de trabalho e renda;	-Produção e geração de renda;
Educação e alfabetização de jovens e adultos;	-Comercialização;
Capacitação em todos os níveis e setores;	-Formação e Educação do Campo – Esporte Cultura e lazer;
Atração e retenção na região de profissionais das mais diversas áreas (professores, agrônomos, veterinários, engenheiros, médicos, etc...);	-Infraestrutura – Habitação e Saúde;
Integração intersetorial dentro dos municípios e na região;	OUTROS EIXOS A CONSIDERAR:
Parcerias e consórcios intermunicipais;	-Infraestrutura e serviços para o - Desenvolvimento;
Parcerias com entes externos à região (Governos Federal, Estadual e ONGs);	-Meio Ambiente;
Fomento à agroindustrialização na região;	-Questão Indígena e Outras comunidades - Tradicionais;
Otimização no uso da infra-estrutura e recursos regionais (ferroeste, usinas, lagos e BR 277).	

Fonte: Organizado pelos Autores com base em CANTUQUIRIGUAÇU, 2003; CONDETEC 2009.

De acordo com Favareto *et al.*, (2010) a qualificação das discussões no CONDETEC ocorreram pelo fato de que os atores envolvidos no processo de gestão do desenvolvimento do território se deram conta de que havia um novo contexto Nacional, e Estadual e que este contexto propiciava alternativas frente à realidade local. Ademais, as mudanças recentes ocorridas no território necessitavam ser refletidas para se realizarem novos planejamentos.

Este foi o início de um processo de planejamento do desenvolvimento territorial que se alinha a uma tendência nacional, impulsionada principalmente por políticas públicas que colocam como critério possuir este tipos de instrumentos, entre elas o PROINF. No Brasil, a prática e a utilização de planejamento participativo para as ações que serão realizadas por entes públicos ou privados são extremamente escassas. Haja vista, a forma como as cidades são estabelecidas historicamente no país, ou ainda a disfunção de políticas governamentais adotadas em regiões. O estatuto das cidades como exemplo, só é regulamentado na lei 10.257 de 10 de julho de 2001 ou o Plano Diretor obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes apenas com a Constituição Federal de 1988.

Neste sentido o CONDETEC realiza dois esforços importantes para o processo de planejamento territorial, o de realizar um diagnóstico e o de formular um conjunto de demandas e ações. No entanto, a este não aderem as estratégias municipais de planejamento (DALLABRIDA; BÜTTENBENDER, 2006) que usualmente não refletem as relações de poder existentes, e as estratégias convencionadas pelos agentes da política territorial.

Ademais, por ter o território Cantuquiriguaçu um papel secundário na dinâmica de desenvolvimento capitalista no estado paranaense, as propostas de desenvolvimento estatais aí implementadas tendem a não ser pensadas pelos sujeitos sociais regionais, visto que são marginalizados. Tendo seus projetos suprimidos pelos interesses hegemônicos dos centros dinâmicos de desenvolvimento (no caso, os eixos Oeste, capitalizado por Cascavel, Centro – capitalizado por Guarapuava e Sudoeste, capitalizados pelo eixo Francisco Beltrão-Pato Branco).

O CONDETEC se constituiu, portanto, contraditoriamente como um espaço que permitiu aos atores marginalizados do território um local instituído para apresentar e tornar visível suas demandas e reivindicações . Não que estes já não o

fizessem por outras vias, o que se diferencia aqui é a possibilidade de realização dessas em sinergia com outras organizações e com o Estado federal. Este contexto condiciona e influencia a discussão a seguir sobre a efetivação do PROINF no território.

3.1. O CONDETEC e a Política Pública de Desenvolvimento Territorial Sustentável

Como já colocado, o PROINF pode ser considerado uma ação relevante para o desenvolvimento territorial no Brasil (BRASIL, 2011). Possui como eixo principal a aplicação de recursos por meio de projetos de investimentos nos Territórios Rurais e da Cidadania no país. Ao se retomar algumas das diretrizes desse programa, desenhado e operacionalizado pela SDT/MDA, destaca-se o papel central delegado aos Conselhos Territoriais na deliberação dos recursos e na gestão dos projetos em cada Território (FREITAS, FREITAS e DIAS, 2012). Mesmo que o discurso oficial do programa seja no sentido de fortalecer a participação social, é central visualizar como essas políticas se efetivam em recursos (Tabela 1).

O Território da Cidadania Cantuquiriguaçu recebeu recursos do PROINF por meio de 196 projetos de investimentos que aportaram um significativo montante de R\$ 33.592.339,88 (recursos da SDT somadas às contrapartidas dos proponentes). No entanto, desse total de projetos de investimentos apoiados com recursos do PROINF, apenas 62 projetos com um montante de R\$ 7.782.725,79 (ou apenas 31,63% do total de projetos e 23,17% do montante total de recursos investidos no Território) foram de iniciativa de entidades via os canais regulares do Conselho, sendo dessa forma, submetido a discussões e aprovações na instância do colegiado, considerando as estratégias aprovadas no PTDRS do território (Quadro 1).

Tabela 01
Projetos Financiados pela SDT/MDA no Território da Cidadania Cantuquiriguaçu de 2003 a 2016.

Ano	Nº	Deliberados		Não Del.	Montante Total Repassado	Deliberados		Não Deliberados
2003/4	12	12	100,00%	0	R\$ 822.255,64	R\$ 822.255,64	100,00%	R\$ 0,00
2005	28	16	57,14%	12	R\$ 2.768.106,13	R\$ 995.700,84	35,97%	R\$ 1.772.405,29
2006	19	10	52,63%	9	R\$ 2.177.853,34	R\$ 1.588.902,40	72,96%	R\$ 588.950,94
2007	24	3	12,50%	21	R\$ 3.592.322,53	R\$ 555.402,76	15,46%	R\$ 3.036.919,77
2008	24	8	33,33%	16	R\$ 3.306.815,21	R\$ 1.056.286,05	31,94%	R\$ 2.250.529,16
2009	14	7	50,00%	7	R\$ 2.607.969,09	R\$ 1.243.576,89	47,68%	R\$ 1.364.392,20
2010	17	2	11,76%	15	R\$ 3.478.548,86	R\$ 561.315,65	16,14%	R\$ 2.917.233,21
2011	12	1	8,33%	11	R\$ 1.832.013,46	R\$ 155.429,56	8,48%	R\$ 1.676.583,90
2012	13	1	7,69%	12	R\$ 2.728.698,27	R\$ 408.200,00	14,96%	R\$ 2.320.498,27
2013	13	0	0,00%	13	R\$ 2.634.384,87	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 2.634.384,87
2014	10	1	10,00%	9	R\$ 3.793.287,00	R\$ 275.204,00	7,26%	R\$ 3.518.083,00
2015	6	0	0,00%	6	R\$ 2.449.109,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 2.449.109,00
2016	4	1	25,00%	3	R\$ 1.400.976,48	R\$120.452,00	8,60%	R\$ 1.280.524,48
TOTAL	196	62	31,63%	134	R\$ 33.592.339,88	R\$ 7.782.725,79	23,17%	R\$ 25.809.614,09

Fonte: Base de dados do SGE/MDA. Organizado pelos autores, 2017.

Por outro lado, destaca-se que a maioria dos projetos de investimentos aplicados no território entre 2003 e 2016, mais especificamente 134 projetos (68,37% do total) com um montante de R\$ 25.809.614,09 (76,83% do total)

foram aplicados ou destinados sem que a instância colegiada tivesse deliberação ou conhecimento desses recursos. O que suscita dúvidas sobre o suposto papel central delegado aos Conselhos Territoriais na deliberação dos recursos e gestão dos projetos em cada Território, conforme estabelecido pelas próprias diretrizes do Programa.

Cabe salientar também que inúmeros outros recursos públicos têm abrangência e influência territorial, como é o caso do crédito rural, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do financiamento da ATER e de outros editais, que também têm incidência sobre o desenvolvimento territorial e que tampouco são discutidos nas instâncias territoriais (a não ser nos casos em que ocorrem problemas, como houve em alguns períodos, devido a inadimplência de alguns programas como o Pronaf).

A partir dessas informações e levando em conta as diretrizes de aplicação destes recursos, infere-se que a relação entre deliberação do colegiado e operacionalização do orçamento não caminham de acordo com os manuais operacionais do PROINF. Uma das possíveis explicações para isso é a atuação de parlamentares na implementação do orçamento do PROINF, por meio de emendas aos municípios. Que em muitos casos acabam propondo projetos desconectados das discussões do colegiado e por vezes pouco relacionados ao PTDRS. Isto pode ter relação com as estratégias dos atores locais/municipais, eventualmente não alinhadas as diretrizes territoriais. Os municípios, como salientado por Rezende (2007), apresentam um déficit de planejamento estratégico, o que faz surgir, diante da oportunidade de obter recursos financeiros ações desconexas das bases sociais ou das estratégias territoriais. Um dos resultados identificados pelo NEDET/UFS (2016), da ausência (ou descumprimento) de uma metodologia clara e consistente, foi uma significativa ocorrência de projetos financiados por recursos do PROINF abandonados, incompletos e inviabilizados, no território. Tal fato se deu por uma série de motivos: equívocos de planejamento (projetos mal concebidos), ausência de paternidade organizativa (falta de grupos que assumissem de fato os projetos, desde a base), insuficiência de recursos (o volume de recursos disponibilizados pelo PROINF foi insuficiente para os projetos demandados) e a ausência de uma metodologia mais estruturada para o fluxo de projetos apoiados pelo Conselho (NEDET, 2016).

Outro elemento a ser analisado diz respeito ao papel do próprio Governo Federal no processo de esvaziamento da política territorial [9]. Percebe-se ao longo da década de um lado uma impossibilidade de articulação da política territorial com as ações dos vários ministérios no território e, de outro, no progressivo esvaziamento da política territorial pelo próprio MDA (Tabela 2). Ao se observar o edital do PROINF de 2004, nota-se que o entendimento da SDT era de que o território poderia ter um projeto de desenvolvimento e dele resultar vários planos de trabalho, os quais atualmente nos relatórios do SGE são tratados como projetos diferentes. No início do programa, os editais permitiam a concepção de um projeto territorial com vários planos de trabalho, contratando assim os recursos com vários proponentes (prefeituras) se as propostas fossem complementares. Um exemplo são aqueles ligados ao projeto territorial da cadeia produtiva do leite que têm contratos com várias prefeituras no mesmo ano, porém com o mesmo objetivo.

Verifica-se que ocorre uma diminuição dos recursos ao longo dos diferentes períodos (Tabela 2), e ao se observar as normativas nos editais também se evidencia que os territórios passaram a ter apenas a possibilidade de enviar uma única proposta para concorrerem a esses recursos junto a SDT/MDA. Constata-se também que em vários anos o colegiado encaminhou projetos e o MDA recusou-se a financiar, em alguns casos alegando inadequação da proposta apresentada aos objetivos e condicionantes do edital. Ou seja, houve um aumento das restrições a projetos de alcance territorial via redução do volume de recursos ou da criação de barreiras burocráticas à execução territorial dos mesmos. Nesse sentido a ação do Tribunal de Contas da União também veio a restringir as possibilidades de atuação do programa, ao vetar a realização de repasses via convênios [10], com entidades associativas dos camponeses, ONGs e povos do campo.

Tabela 2

Montante dos recursos destinados pelo MDA, número de projetos deliberados e valor executado no Território da Cantuquiriguaçu. Em R\$ nominais.

Ano/Edital	Valor Destinado em Edital	Projetos Deliberados	Valor deliberado/executado
2003/2004	Sem valor definido	12	R\$ 822.255,64
2005	Informação indisponível	16	R\$ 995.700,84
2006	Informação indisponível	10	R\$ 1.588.902,40
2007	Sem valor definido	3	R\$ 555.402,76
2008	Sem valor definido	8	R\$ 1.056.286,05
2009	R\$ 1.200.000,00	7	R\$ 1.243.576,89

2010	R\$ 875.000,00	2	R\$ 561.315,65
2011	R\$ 350.000,00	1	R\$ 155.429,56
2012	R\$ 350.000,00	1	R\$ 408.200,00
2013	R\$ 425.000,00	0	R\$ 0,00
2014	R\$ 425.000,00	1	R\$ 275.204,00
2015	R\$ 450.000,00	0	R\$ 0,00
2015	R\$ 550.000,00		
2016	R\$ 120.000,00	1	R\$ 120.450,00
2016	R\$ 120.000,00	0	R\$ 0,00

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

Esses dois elementos (o encaminhamento de recursos via emendas parlamentares e a diminuição de recursos para o PROINF) parecem ser centrais para a explicação de parte do esvaziamento e da falta de aderência aos processos deliberativos do Colegiado. Mesmo que as ementas parlamentares sejam dotadas de um recorte regional, estas "inibem o processo de adesão de alguns atores sociais do Território ao processo de desenvolvimento territorial" (FAVARETO, *et al.*, 2010, p. 169). Tal relação parece estar presente no processo de esvaziamento vivenciado pelo CONDETEC.

Não consideramos aqui que apenas os recursos do PROINF são responsável por isso, mas salientamos que esse é um indicador estrutural desse arranjo deliberativo. De forma que há se considerar os limites não apenas locais mas estruturais da política territorial. Entretanto, tal fato também anuncia o caráter limitado com que as entidades participantes dos conselhos concebem os mesmos. O Conselho Territorial é visto principalmente como uma instância deliberativa para aplicação de um certo volume de recursos disponibilizados pelos governos e não como um espaço para formulação, reflexão e diálogo em escala regional, para discutir e encaminhar perspectivas de desenvolvimento conjuntas. Portanto, também esses conselhos foram esvaziados de sua função de fóruns de mobilização e articulação ou construção de visões para o desenvolvimento regional [11].

Por outro lado, o fato de algumas entidades (prefeituras, cooperativas, movimentos) buscarem recursos por canais diversos aos dos editais formais do programa não deve ser responsabilizado como um dos elementos em si, da desmobilização territorial. Afinal é legítimo que cada organização busque formas de atender sua base social, e os canais buscados (emendas parlamentares, negociação de projetos diretamente em Brasília, etc.) podem ser esse meio. Outrossim nada assegura que esses mesmos recursos viriam para o território, caso essas gestões em paralelo não fossem desenvolvidas, ocasionando portanto, uma perda líquida de recursos atraídos para o território.

4. Conclusões

O estudo analisou a política de desenvolvimento para os territórios rurais, enfocando a participação do Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (CONDETEC). Identificou-se que foram repassados recursos federais do PROINF, com possibilidade de deliberação pelo Colegiado territorial, apoiando a um número pouco significativo de projetos de investimento, num montante de apenas **R\$ 7.782.725,79** ao longo de 13 anos. Entretanto, identificou-se que diversos outros programas direcionaram recursos para o território, sem que o CONDETEC fosse instado a opinar, avaliar ou deliberar sobre os mesmos. E, mesmo no âmbito do PROINF verificou-se que uma parcela significativa de recursos (R\$ 25.809.614,61) foram aportados ao território Cantuquiriguaçu, nesse período, sem que o colegiado pudesse opinar sobre os mesmos, ainda que essa seja a exigência formal desse programa. Ou seja, 76,83% do total de investimentos apoiados pelo programa PROINF no Território da Cidadania Cantuquiriguaçu, não foram avaliados e deliberados pelo Colegiado.

Constatou-se que houve ainda uma redução gradual do montante de recursos repassados pelo MDA para os territórios rurais deliberarem e aumento de burocracia, em paralelo ao aumento das deliberações por fora das instâncias territoriais. A conjugação desses mecanismos de operação para validação de investimentos nos Territórios acabou contribuindo para a desmobilização social das entidades participantes do CONDETEC. Há, porém um reconhecimento implícito no Colegiado, de que é necessário fortalecer a capacidade e ampliar o espaço de gestão política das organizações que representam os atores sociais do território. Existe uma necessidade de formulação política, de construção de espaços de poder. Há, portanto, um reconhecimento da legitimidade das estratégias alternativas de busca de recursos, uma vez que haveria uma pequena probabilidade desses recursos alternativos virem para o território caso não fossem as iniciativas dessas entidades, frente ao esvaziamento da política.

Objetivamente, no entanto, pode-se afirmar que a intenção original de constituir um viés territorial na execução das políticas públicas federais, especialmente no período dos governos populares (2003-2015) foi esvaziada e derrotada, se é que se pode afirmar que em algum momento chegou a ter relevância e efetividade reais. Isso porque se deu de forma incipiente, com recursos insuficientes e não conseguindo construir pontes entre as diversas políticas estatais atuantes nos territórios rurais.

As mudanças bruscas no regulamento para acesso aos recursos e a liberação de verbas do PROINF via emendas parlamentares, bem como a pouca aderência normativa dessas emendas contribuíram para o esvaziamento e o enfraquecimento da política territorial na Cantuquiriguaçu. Tal fenômeno se agrava ainda mais no período pós golpe, tendo como exemplo o edital do PROINF de 2017, o qual reduziu drasticamente os recursos disponibilizados, desconsiderou totalmente os colegiados territoriais, e se direciona indistintamente a todos os municípios, independentemente de estarem ou não em um território prioritário. Obviamente, esse processo não ocorre de modo desconectado da estratégia de desenvolvimento capitalista para o meio rural, já que tal ação possibilita que o capital se territorialize de outras formas, suprimindo ou desviando da mobilização social de segmentos marginalizados que, ainda que muitas vezes marginalmente, conseguiam conquistar espaços de participação nos colegiados territoriais.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CANTUQUIRIGUAÇU. **Plano diretor para o desenvolvimento dos municípios da Cantuquiriguaçu**. Laranjeiras do Sul, 2003.

BRASIL. **Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades**. 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2011). **MANUAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PROINF 2011**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Convocat%C3%B3rias_PROINF>. Acesso em: 25 de maio de 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações Gerais Para a Elaboração e Qualificação do PTDRS**. 2009 Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/planosdedesenvolvimentoterritorial/file-storage/view/oficina-estadual-de-roraima/guia_planejamento_ptdrs.pdf>. Acesso: 15 de Março de 2016.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Desenvolvimento Agrário. Orientações para o acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2012.

BRASIL. **Manual de Operacionalização do PROINF 2014**. Brasília: MDA. Julho de 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica - SGE**. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 18 de abr. de 2017

CEZIMBRA, Elemar do Nascimento. **Desenvolvimento socioambiental do Assentamento Oito de Junho**. 192 f. Dissertação (mestrado). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento Sustentável. Pato Branco: UTFPR, 2013.

COCA, Estevan. **Um estudo da diversidade e atualidade da reforma agrária: análise dos tipos de assentamentos do território Cantuquiriguaçu–Estado do Paraná**. 295 f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/11/ms/estevan.pdf> Acesso em: 25 de jul. de 2013.

CONDETEC. **Regimento do conselho de desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu -**. Laranjeiras do Sul, 2016.

_____. **Diagnóstico socioeconômico**. Curitiba, 2004.

_____. **Estratégia para o desenvolvimento II**. Laranjeiras do Sul: CONDETEC, 2009.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Planejamento estratégico territorial: a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2006.

DELGADO, Guilherme Costa **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

FABRINI, João Edmilson. **Os assentamentos de trabalhadores rurais sem terra do Centro-Oeste/PR enquanto território de resistência camponesa**. 2002. 294 f. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2002. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/fabrini.pdf>> Acesso em: 20 de jun. De 2013.

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

FERNANDES, Bernardo M. Entrando nos territórios do território. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, João Edmilson. **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. **O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1201-1223, Oct. 2012.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004.

NEDET/UFFS. **Relatórios de levantamentos dos projetos PROINF no território Cantuquiriguaçu.** mimeo. Laranjeiras do Sul: UFFS, 2016.

Oliveira, João Costa. **Hidrelétricas, território e desenvolvimento:** análise do Território Cantuquiriguaçu, na perspectiva da sustentabilidade. 2017. 406 f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável) Universidade Federal da Fronteira Sul, Laranjeiras do Sul, 2017.

PERICO, Rafael Echeverri; PERAFÉN, Mireya Valencia; PINILLA, Ana Maria Echeverri (2011). **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo.** Brasília: IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.13) 244 p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

REZENDE, Denis Alcides. **Metodologia de planejamento estratégico municipal para contribuir no planejamento e desenvolvimento local e regional: proposta a partir de um survey em prefeituras brasileiras.** *Doc. aportes adm. pública gest. estatal* [online]. 2007, n.8, pp, 53-80.

SANTOS, Cristina Sturmer dos; GREGOLIN, Marcos Roberto Pires; FELIPPINI, Marcia Luiza; WRUBLAK, Osair; CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO TERRITÓRIO DA CANTUQUIRIGUAÇU.** REVISTA BRASILEIRA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2016. No prelo.

SAQUET, Marcos Aurelio. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPÓSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidade:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

1. Mestre em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e bolsista da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS - Campus Laranjeiras do Sul), PR - Brasil. E-mail: crystinasturmer@gmail.com

2. Doutorando da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), RS - Brasil. E-mail: marcosgregolin@yahoo.com.br

3. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR/UFRGS. E-mail: anderson.sartorelli@hotmail.com

4. Economista pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS - Campus Laranjeiras do Sul), PR - Brasil. E-mail: marciafelippini@gmail.com

5. Extensionista do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), PR - Brasil. E-mail: miferrarmateus@gmail.com

6. Professor Doutor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS - Campus Laranjeiras do Sul), PR - Brasil. E-mail: pedroivanc@gmail.com

7. Um exemplo concreto diz respeito à soja, principal produto regional, cuja produção é em parte exportada para a China e outras regiões do globo. Outro é o leite, com produção regional crescente e exportação *in natura* para processamento em outras regiões do estado e mesmo em outros estados do país. No âmbito demográfico os processos de atração-repulsão da população rural para as cidades e daí para outras regiões do estado do Paraná ou do país.

8. Essa percepção é desenvolvida também pelas classes dominantes regionais que buscam o esvaziamento do poder de representação do Conselho, seja desviando recursos de suas instâncias decisórias (caso analisado nesse estudo), seja esvaziando-o de seu poder de representatividade (movimento em andamento no período pós golpe institucional de 2016).

9. Os governos estaduais em geral investem pouco de seus recursos via dinâmica territorial, entendida aqui como aqueles programas mediados pela instância do Conselho.

10. A partir de 2011 o Tribunal de Contas da União passa a vedar o repasse das estruturas financiadas pelo Proinf para entidades privadas. “É vedada a transferência de recurso a estados e municípios para entidades privadas, de modo a evitar a estruturação de entes privados com recursos públicos por meio deste instrumento”. Para contratação de entidades privadas o MDA passou a realizar, em alguns anos, chamadas públicas específicas (MDA, 2014).

11. Cabe ressaltar que esse não foi sempre o caso. No período inicial de constituição do CONDETEC e no período 2003-2010 foram muitos os momentos em que o foco e esforço do Conselho foram no sentido da formulação de estratégias regionais de desenvolvimento, numa perspectiva participativa.

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 39 (Nº 04) Año 2018

[Índice]

[No caso de você encontrar quaisquer erros neste site, por favor envie e-mail para webmaster]

©2018. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados