

**A POLÍTICA DOS TERRITÓRIOS RURAIS: O CASO DOS NÚCLEOS DE EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO NORTE E NOROESTE DE MINAS GERAIS**

*LA POLÍTICA DE LOS TERRITÓRIOS RURALES: EL CASO DE LOS NÚCLEOS DE EXTENSIÓN EN DESARROLLO TERRITORIAL DEL NORTE Y NOROESTE DE MINAS GERAIS*

**Rômulo Soares Barbosa<sup>1</sup>**  
**Clesio Marcelino de Jesus<sup>2</sup>**  
**Daniel Coelho de Oliveira<sup>1</sup>**  
**Isabel Cristina de Brito<sup>1</sup>**

**<sup>1</sup>Professor da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)**  
romulosoaresbarbosa@gmail.com, daniel.coelho@yahoo.com.br, isacrisbrito@gmail.com

**<sup>2</sup>Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)**  
clesiomj@gmail.com

**RESUMO**

Este artigo trata da experiência dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), como política de apoio técnico ao Colegiado Territorial, com base em dados coletados durante a execução do projeto NEDET Norte e Noroeste em Minas Gerais, Brasil. Este projeto foi desenvolvido entre 2014 e 2016. Analisa-se o nascimento, as transformações e o colapso da política de territórios rurais no Brasil. O futuro dos territórios rurais é investigado com a deposição da presidente Dilma Roussef em 2016.

**Palavras-chave:** territórios rurais, política territorial, Brasil.

**RESUMEN**

En este artículo aborda la experiencia de los Núcleos de Extensión en Desarrollo Territorial (NEDET), como política de soporte técnico a los Colegiados Territoriales, a partir de datos recogidos durante la ejecución del proyecto NEDET Norte y Noroeste de Minas Gerais, Brasil. Este proyecto fue desarrollado entre los años 2014 y 2016. Se analiza el nacimiento, transformaciones e el colapso de la política de territorios rurales en Brasil. Se indaga sobre el futuro de los territorios rurales con la deposición de la presidenta Dilma Roussef en 2016.

**Palabras clave:** territórios rurais, política territorial, Brasil.

**INTRODUÇÃO**

O presente artigo analisa o colapso da política dos territórios rurais no Brasil. Aborda a experiência dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET),

como política de suporte técnico aos Colegiados Territoriais, a partir do projeto NEDET Norte e Noroeste de Minas Gerais, Brasil. Tal projeto foi desenvolvido entre nos anos 2014 e 2016.

Pensada a partir de meados dos anos 1990, como estratégia de territorialização das políticas públicas incidentes sobre o mundo rural, por meio da criação de instâncias de participação e gestão territoriais, (Colegiado Territorial, Núcleos Diretivos, Câmaras Temáticas, Assessoria Técnica, dentre outros) entrou em colapso em 2016, com o impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

O sr. Michel Temer, que substituiu a presidente deposta, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os projetos NEDETs em parceria com as universidades encerram seus prazos de vigência em 2016. As últimas chamadas públicas para fomento de Grupos Produtivos de Mulheres, Juventude Rural e Grupos Extrativistas de Povos e Comunidades Tradicionais da Amazônia Legal foram encerradas também em 2016.

Em pouco mais de duas décadas assistimos a emergência e o esvaziamento da estratégia de territorialização rural, implicando no fortalecimento da abordagem e ação setoriais das políticas públicas, desconstruindo o esforço recente de integração via territórios rurais no Brasil.

## **TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL: ORIGEM E CARACTERÍSTICAS**

Durante o século XX a palavra desenvolvimento motivou diferentes sociedades de diferentes modos. No Brasil, desenvolvimento, na acepção de progresso como crescimento econômico e superação do atraso tornou-se meta de todos os governos pós a segunda guerra mundial. A maneira e os locais como o progresso e o desenvolvimento poderiam ser realizados mudaram e são constantemente repensadas, revistas. A vertente de desenvolvimento territorial rural perpassa por um contexto político e histórico de mudanças que demarcam uma ascensão e consolidação da agricultura familiar brasileira como agente no campo das políticas públicas de desenvolvimento rural.

Após a Constituição Federal de 1988, as políticas pensadas para o campo no Brasil são marcadas pela constituição de lógicas de políticas que se orientaram por duas grandes perspectivas relacionadas aos públicos que reverberaram suas vozes no processo constituinte: o público do Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA - que orientou em todas as épocas anteriores a política rural e agrícola, formado pelo agronegócio e o grande empresariado rural; e o público da agricultura familiar - MDA, que constitui sua identidade de classe, passa a disputar políticas e insere algumas de suas concepções e demandas na Carta Constitucional de 1988.

Grisa e Schneider (2015) referenciam três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar: a primeira geração de política onde se estabelece a construção de um referencial agrícola e agrário, com a emergência da categoria agricultor familiar e do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF, a mais importante política pública voltada para a agricultura familiar do século XX.

A segunda geração de políticas, onde ressalta a construção e criação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, orientadas pelo referencial setorial focado em políticas sociais e assistenciais, com destaque para a criação do PRONAF Infraestrutura. E a terceira geração que está relacionada à construção de novos mercados para os produtos e serviços oriundos da agricultura familiar, tendo como foco a segurança alimentar e a

sustentabilidade, como exemplo o Programa de Abastecimento Alimentar – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Transversalmente e paralelamente, a temática territorial perpassa esse quadro, onde focalizar as estratégias de reprodução social do mundo rural, a partir do território, requer considerá-lo como sendo uma construção realizada por meio de relações sócio-econômicas, culturais e políticas que estruturaram um espaço compartilhado e construído socialmente, envolvendo a noção de territorialidade.

Podemos considerar três dimensões em um território conforme argumenta Leite (1990), quais sejam: a terra que é o lugar sob o qual a existência torna-se possível; o território que indica a presença de fronteira concreta, simbólica ou ambas e que torna visível a agricultura familiar na dimensão espaço/tempo; e a territorialidade que seria a relação, um tipo de experiência que constrói subjetividade e poder, porque baseada numa linguagem, num conhecimento, num tipo de vivência coletiva que construiria um ou vários tipos de poder. Santos (2000) considera que o que torna o território passível de análise social é o seu uso e não suas características em si.

Com a dinâmica e fortalecimento da globalização, o local passa a redimensionar seu espaço e com a noção de local, a tematização do desenvolvimento local ganha força. Abramovay (2002) trata a ideia de que desenvolvimento local não como sinônimo de desenvolvimento municipal. Além disso, deve ser examinado para além dos seus atributos naturais, como constituído a partir das relações sociais.

Ainda no começo do século XXI já estavam no horizonte as questões que possivelmente seriam obstáculos a uma proposta de política com abordagem territorial. A noção de local se amplia para além do município, porém, a cultura política brasileira alicerçada numa perspectiva municipalista clientelista era bem conhecida e contraditória a uma política territorial.

Favareto (2010) relaciona a adoção do enfoque territorial a uma dinâmica internacional, chama a atenção de que desde 1990 há um conjunto de iniciativas no âmbito de programas de pesquisa, OCDE (Organização do Comércio e Desenvolvimento Econômico), Banco Mundial, FAO, destacando, em 1996, o relatório “A nova visão do desenvolvimento rural”, do Banco Mundial, onde relaciona as transformações do mundo rural e a necessária mudança do enfoque setorial para o territorial.

Uma confluência de fatores de ordem histórico-política e social do contexto rural brasileiro: como o processo de democratização que carregou os debates sobre o desenvolvimento rural e possibilitou uma inserção dos movimentos sociais do campo e suas organizações no debate. O contexto internacional onde havia uma valorização da participação social e dos locais no cenário geopolítico de globalização, da própria constituição de 1988 que inspira um modelo de gestão de políticas públicas descentralizadas e participativas, cria instrumentos de participação e de acesso a direitos, entre outros, que estimularam o surgimento e estruturação das políticas de desenvolvimentos territoriais rurais no Brasil.

Certamente a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, no ano de 2003, no primeiro mandato do Governo Lula representa a consolidação da agricultura familiar como foco do desenvolvimento rural fortalecendo uma arquitetura territorial.

Conforme documentos do extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário, destacam-se duas iniciativas emblemáticas do governo federal forjadas pela abordagem de desenvolvimento territorial: O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - Pronat, criado em 2003 e o Programa Territórios da Cidadania,

institucionalizado em 2008. Neste contexto também se tem o Programa de Apoio à Infraestrutura - Proinf, que financiou projetos escolhidos pelos Colegiados Territoriais com vistas a fortalecer a agricultura familiar (unidades de beneficiamento e comercialização da produção agropecuária; veículos, máquinas, equipamentos agrícolas e Escola Família Agrícola) entre outras iniciativas, que colocou em prática por meio de apoio financeiro as estratégias escolhidas pelos colegiados territoriais.

O Pronat tinha como principais objetivos apoiar e fortalecer as iniciativas de participação social com vistas ao protagonismo dos sujeitos locais na implementação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento territorial.

O Programa Territórios Rurais se aperfeiçoa focalizando a questão da desigualdade social e acesso a direitos. São criados os territórios da cidadania que visam articular políticas para diminuição da desigualdade e promoção da cidadania e melhoria da qualidade de vida.

Os critérios para inserção como território da cidadania eram: (1) Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); (2) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); (3) Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; (4) Concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores; (5) Número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (6) Número de municípios com baixo dinamismo econômico; (7) Ruralidade; (8) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); (9) Prioridades ou políticas de governo, como Mesorregiões, Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco; (9) Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação; (10) Consulta aos estados, por meio dos Comitês de Articulação Estaduais.

A arquitetura da construção da malha territorial de desenvolvimento territorial rural teve eixos gerais, porém, cada território possuía suas especificidades relacionadas às condições regionais e estaduais e características que fizeram o programa acontecer de formas diferenciadas.

Como resultado inicial da política de territorialização rural foram criados no Brasil 241 territórios rurais, abrangendo os 26 Estados e o Distrito Federal. No âmbito do Estado de Minas Gerais foram implantados 13 territórios envolvendo 199 municípios.

## **MUTAÇÕES DAS ESTRATÉGIAS DE ASSESSORIA E FINANCIAMENTO DOS TERRITÓRIOS**

Os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania foram implantados para constituírem organizações com articulação colegiada. Para formar o colegiado foram convidadas entidades representativas de organizações da sociedade civil e dos poderes públicos (órgãos que representam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), para comporem um espaço de orquestração de interesses para o desenvolvimento sustentável por meio da proposição de estratégias pactuadas em que diferentes segmentos possam estabelecer consensos e entendimentos sobre ações territoriais. Ainda segundo orientações do extinto MDA, os colegiados têm o papel de auxiliar a gerir políticas públicas e realizar uma gestão social participativa.

Assim sendo, o Colegiado Territorial, deve ser composto a partir de certo equilíbrio de forças, com peso maior para os segmentos da sociedade civil, de forma que, no mínimo,

50% das vagas de representação sejam desse segmento e que, no máximo, 50% sejam ocupadas por representantes governamentais. Ainda estabelece que os colegiados devem contemplar as questões de gênero, raça, etnia e geração, além de abarcar a diversidade de atores sociais e estar abertos para a adesão de novos representantes (SDT/MDA, 2010).

Para o funcionamento dos Colegiados Territoriais, foi necessário construir, ou aproveitar, institucionalidades concebidas como espaços de debate, participação e proposição de ações públicas, reconhecidas e legitimadas pela representatividade, diversidade, pluralidade dos atores sociais que compõem aquela institucionalidade criada. Assim, os Colegiados Territoriais, também denominados Fórum ou Conselho, são instituições que devem assumir o papel de conduzir e operacionalizar as estratégias de desenvolvimento rural, em uma perspectiva do enfoque territorial e possuem uma série de atribuições como definição, orientação, negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território<sup>1</sup>.

Seguindo as Resoluções nº 48 e nº 52, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, para que o Colegiado Territorial desenvolva a gestão de promoção do desenvolvimento territorial devem ser constituídas as seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente e Núcleo Técnico. O colegiado também pode constituir Câmaras Temáticas para auxiliar na gestão e contar com suporte técnico.

De acordo com a SDT/MDA (2010, p. 18), no Colegiado Territorial, a primeira instância é a Plenária Territorial, que deve exercer o papel deliberativo e consultivo. A Plenária é a instância máxima, constituída por todos os membros e possui o seguinte papel: “deliberar e tomar decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial”. Logo em seguida, está o Núcleo Dirigente, segunda instância, cuja função é a de “coordenar as ações deliberadas no Plenário do Colegiado Territorial, articular segmentos sociais, agentes institucionais e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial” (SDT/MDA, 2010, p. 19).

Para apoiar essas duas instâncias, o Plenário do Colegiado Territorial deve constituir um Núcleo Técnico, que oferte suporte às atividades necessárias ao desenvolvimento territorial. De acordo com orientação da SDT/MDA, esse núcleo deve reunir representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. O Núcleo Técnico pode ser composto por organizações externas ao Plenário do Colegiado Territorial, podendo participar de forma permanente ou em momentos específicos.

Outras instâncias que a SDT orienta que sejam criadas pelas Plenárias dos Colegiados Territoriais são as Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais. Ambos devem ser criados e aprovados pela Plenária do Colegiado Territorial com objetivos de ampliar e apoiar sua ação. Devem ter um caráter amplo, composto por vários segmentos, representantes do Plenário do Colegiado Territorial e podem reunir integrantes externos.

---

<sup>1</sup> A SDT enumera doze principais atribuições do Colegiado para a gestão social do processo de Desenvolvimento Rural Sustentável, como: elaborar o PTDRS; deliberar sobre o processo de implementação da estratégia de desenvolvimento territorial; defender e apoiar o processo de organização e mobilização dos diversos segmentos sociais; articular, apoiar, acompanhar e fiscalizar os arranjos institucionais de âmbito territorial; propor e apoiar políticas públicas, programas, projetos, ações e iniciativas diversas respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável; enfim realizar ações para solidificar o desenvolvimento territorial.

Segundo orientações da SDT/MDA, os Colegiados Territoriais são instâncias constituídas sem pessoa jurídica. São espaços políticos para criar um ambiente de governança que possibilite a tomada de decisões por um coletivo constituído por representantes da sociedade civil e do poder público. Nesse sentido, o Colegiado Territorial é uma instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento rural sustentável do território e, assim, não é necessário criar uma entidade jurídica para seu funcionamento.

A última instância da estrutura dos Colegiados Territoriais é o Suporte Técnico, que o apoia em todas as atividades. O apoio aos Colegiados Territoriais se dá pela disponibilização de recursos de infraestrutura e custeio, disponibilizados anualmente pela SDT/MDA para viabilizar a estrutura física e funcionamento operacional, apoiando a realização de reuniões, plenárias e eventos de formação. A SDT/MDA também atuava diretamente na promoção do desenvolvimento territorial disponibilizando assessoria técnica: nacionalmente, por meio da Coordenação Geral de Órgãos Colegiados, regionalmente, por meio de suas Delegacias Regionais (presentes nos Estados da Federação) a partir de Articuladores Estaduais<sup>2</sup>, e, no território, por meio de convênios com “entidades parceiras do processo de desenvolvimento territorial” que contratam um Assessor Técnico para atender a demanda de trabalho do Colegiado Territorial.

O “Assessor Técnico tem como função assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o Colegiado Territorial”. Ele é o responsável pela “ação pedagógica do Colegiado Territorial no que diz respeito à provocação de mudanças nas relações de poder e participação da sociedade civil nos espaços de decisão do território”. Em seu trabalho de assessoramento e acompanhamento, junto às organizações da sociedade civil e do poder público o assessor técnico atua em “todo processo de organização administrativa, de gestão social, de dinamização econômica do território e de articulação de redes sociais de cooperação e de políticas públicas” (SDT/MDA, 2010, p. 25). Assim, esse profissional tem um papel ímpar de suporte à gestão do Colegiado Territorial.

Portanto, no modelo em que foi implantado os territórios rurais no Brasil, a assessoria técnica possui um papel fundamental nas ações e consolidação do território e na implantação de políticas públicas territoriais. Entretanto, ao se analisar o formato, o suporte e o modo como foi execução o trabalho da assessoria territorial junto aos territórios brasileiros fica evidente que houve uma série de transformações, descontinuidades e mudanças benéficas e prejudiciais ao desenvolvimento territorial.

Inicialmente, nos primeiros anos do programa (2003 e 2004), a mobilização para a consolidação dos primeiros territórios foi de forma voluntária, normalmente, um entidade local assumia protagonismo de articular localmente os atores sociais a participarem do processo (JESUS, 2013). A partir de 2005, os colegiados foram se consolidando, criado algumas instituições jurídicas com atuação territorial, o que permitiu a contratação de um assessor técnico para dar suporte aos trabalhos do Colegiado, que de voluntário passou a ser remunerado e apoiado pela SDT.

Segundo Fernandes Filho (2012), nesse período, novos projetos para reestruturar a gestão territorial foram apoiados pela SDT/MDA em parceria com ONGs locais. Assim

---

<sup>2</sup> Profissional contratado pelas Delegacias Regionais do MDA para assessorar um determinado número de territórios rurais no respectivo estado.

sendo, a SDT financiava uma estrutura mínima para a gestão do colegiado, com o fornecimento de veículos, equipamentos de informática, bem como a contratação de um assessor técnico por território, tudo isso a partir de recursos do PROINF.

Tais ONGs assumiram assessorias importantes no suporte a gestão territorial em todo o país, como no caso do Estado de Minas Gerais, em que uma ONG foi contratada para auxiliar na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e realizar atividades de formação e estudos de Cadeias Produtivas no Território.

Entretanto, a avaliação dos membros dos colegiados por meio de entrevistas realizadas pelas equipes das Células de Acompanhamento e Informação foi a de que em vários territórios mineiros os PTDRS demoraram para serem finalizados, ficaram distantes da realidade local de cada território e não completaram os estudos das cadeias produtivas e parte das atividades de formação não foram realizadas. Algumas ONGs enfrentaram problemas com órgãos do Governo Federal na prestação de contas e não finalizaram suas atividades, inclusive a de assessoria técnica ao Colegiado.

De uma forma geral, os assessores técnicos que assumiram as funções a partir de 2008 não conseguiu executar todo o projeto de apoio ao Colegiado Territorial apresentado no Plano de Trabalho à SDT/MDA, alegando dificuldades técnicas e operacionais, excesso de burocracia na prestação de contas, morosidade da SDT para liberar novas parcelas de recursos financeiros, falta de orientação dos executores do Programa, entre outros problemas que limitavam a consolidação dos territórios.

Nesse universo de problemas, a SDT/MDA lançou em 2009 um edital em parceria com o CNPq para Projeto de Pesquisa e Extensão Tecnológica nos territórios (Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009), cujo objetivo era o de articular institucionalmente e operacionalmente as instituições de Ensino, pesquisa e extensão, os Territórios Rurais e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, desenvolvendo processos de acompanhamento, avaliação e informação no território por meio de Célula de Acompanhamento e Informação (CAI)<sup>3</sup>, assim como a execução de atividades de interesse dos pactuantes que convirjam para o esforço comum da geração e sistematização de conhecimentos, o desenvolvimento de capacidades humanas e organizacionais, o desenvolvimento dos territórios rurais e o aperfeiçoamento da gestão e dos investimentos públicos.

Desse modo, de um lado, o assessor técnico do território continuava exercendo suas atividades em cada território e a CAI foi encarregada de levantar uma série de informação para subsidiar a gestão territorial. Ou seja, o trabalho da CAI ocorria em paralelo a atividade do assessor. Entretanto, em muitos territórios do estado de Minas Gerais e do Brasil, ocorreram problemas de descontinuidades entre o funcionamento do colegiado e as

---

<sup>3</sup> Células de Acompanhamento e Informação: unidades administrativas com funções de coletar e registrar nas bases do sistema, sobretudo, dados relacionados com os seus primeiros cinco componentes (territórios, atores, planos, projetos e colegiados). Isto é, a Célula de Acompanhamento e Informação coletará e registrará dados sobre: i) informação básica, caracterização e tipologias dos territórios; ii) redes de colaboradores e parceiros existentes e número e tipo de organizações existentes no território; iii) desempenho dos colegiados, agenda dos colegiados e seus integrantes; iv) Plano de Desenvolvimento Territorial registrando o número e tipo de atores que participaram na sua elaboração, o processo metodológico, os projetos definidos e a síntese do plano que alimenta o caderno territorial; v) acompanhamento e avaliação de projetos desde a elaboração da proposta até sua sistematização.

pesquisas da CAI, especificamente, a falta de recursos financeiros e do suporte técnico para a realização de reuniões o colegiado territorial.

Assim sendo, embora a CAI tenha gerado uma grande massa de dados sobre o colegiado territorial, sobre o público beneficiário das políticas de desenvolvimento territorial, entre outros, na prática os resultados apresentaram poucos resultados efetivos. Pois os recursos geridos pelas CAIs entre 2010 e 2013 eram para a pesquisa, para a implantação do SGE e não para o suporte técnico que enfrentava problemas, levando ao descasamento das ações em vários territórios.

Com isso, um novo edital foi lançado pela SDT com o objetivo de implantar os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET (Edital CNPq/MDA/SPM-PR – Gestão de Territórios da Cidadania Nº. 11/2014), para a consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural e da articulação das políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania, articulando institucional e operacionalmente as universidades públicas, as instâncias de gestão social dos Territórios Rurais e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Nesse formato, as universidades são convidadas a participar de todo o processo dentro do território, ou seja, apoiar e assessorar o Colegiado Territorial, dar suporte a SDT no território e realizar pesquisas científicas e de encomendas da SDT.

Logo a constituição do NEDET em cada território exigiu a reunião de uma equipe multidisciplinar, com profissionais para exercerem atividades específicas como a Assessora Territorial para Gestão Social e para a Inclusão Produtiva e profissional para mobilização e participação de mulheres rurais, além de coordenador de cada equipe. Neste formato de NEDET, a SDT transferiu para as Universidades o papel de assistência técnica ao colegiado, além de manter o levantamento de informações sobre o colegiado.

Portanto, houve uma trajetória de evolução no formato da assistência técnica aos colegiados, que saiu de um formato voluntário para a inserção de profissionais ligados a importantes universidades brasileiras, representando um avanço na qualidade do suporte técnico, na composição de uma equipe multidisciplinar, na capacidade de mobilização da sociedade local e na realização de pesquisas e geração de informações de qualidade entre outros aspectos positivos. Mas é preciso considerar que essa evolução é marcada por rupturas e descontinuidades entre as ações. No caso dos NEDETs, a ação teve curto prazo, sendo executada entre 2015 e 2016, seguida de uma ruptura abrupta na política de desenvolvimento territorial rural.

Considerando os estudos de Jesus (2013), nos territórios espanhóis o financiamento para gestão social de cada território se dá por meio de diferentes fontes de recursos financeiros que se complementam e garante a presença de uma equipe multidisciplinar capaz de gerir o território, cuja principal fonte de financiamento provém dos programas principais, LEADER e PRODER, além de complementos realizados pelos governos regionais, situação que garante a cada equipe multidisciplinar a continuidade de suas ações por longos anos. É comum encontrar uma equipe líder de um território europeu que participe dos programas de desenvolvimento territorial desde meados da década de 1990.

Por outro lado, no Brasil, o programa de Desenvolvimento Territórios Rurais da SDT disponibiliza baixo volume de recursos financeiros, a única fonte oficial de recursos para financiamento de projetos provém da SDT/MDA na modalidade PRONAT/PROINF, uma fonte de recursos sem planejamento, descontínua e que sofre alteração de regras quase todos os anos, inclusive, é dessa linha que são liberados recursos para a assistência técnica. Na prática, não é liberado recursos financeiros todos os anos para repasses que se dá a

entidades parceiras do MDA, especialmente ONGs, para o suporte necessário de funcionamento de Colegiado.

Assim sendo, essa descontinuidade provocou a troca de assessores técnicos, problemas com ONGs que apoiam os Colegiados, falta de recursos financeiros, interrupções na rotina de reuniões e a baixa credibilidade na política territorial, o que têm ocasionado grande instabilidade na indução de estrutura organizativa dos territórios.

Neste contexto, as universidades que poderiam representar um avanço no suporte técnico, operacional e de gestão dos territórios, além de contribuir com pesquisas para aprimorar as políticas de desenvolvimento territorial na implementação e execução dos NEDETs foram preteridas com o fim do programa.

### **NEDET COMO ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS RURAIS: A EXPERIÊNCIA DO NORTE E NOROESTE DE MINAS GERAIS, BRASIL**

Os Territórios do Norte e Noroeste de Minas Gerais foram constituídos como um espaço de participação, discussão, proposição, deliberação, implantação, gestão e controle social das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável. O espaço institucional buscou construir e propor soluções para a dinamização do desenvolvimento cultural, social e econômico dos Territórios.

Os Núcleos foram uma iniciativa de retomada da política via assessoria técnica aos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ao que tudo indica, as assessorias trouxeram implicações, positivas e negativas.

No sentido positivo, a política governamental utilizou uma estrutura profissional extremamente qualificada das Universidades, de forma geral pesquisadores os professores responsáveis pelos NEDETs trabalhavam com tema de longa data. Segundo, as Universidades já possuíam uma inserção nos territórios onde atuavam, e com um bom diálogo com movimentos sociais, organizações governamentais e a sociedade civil em geral. Em certa medida, as Universidades trouxeram credibilidade a uma política vista com certa confiança pelos atores territoriais.

Por outro lado, existiam fatores negativos. Primeiro, em geral as Universidades brasileiras, possuem dificuldades de trabalhar com apoio técnico e extensão. Favero & Sarriera (2009), Enumo (1996) destacam a necessidade de reformulação nas atividades de extensão universitária. Ela sido tradicionalmente desvalorizadas pelos docentes e pela administração universitária, quando comparadas com a pesquisa e o ensino. Neste sentido, existia um risco do trabalho prioritariamente de extensão, se transformar em atividade de pesquisa. Em segundo lugar, o tempo das Universidades é diferentes do tempo da política local e o tempo dos atores envolvidos nos territórios. As Universidades passam por greves, férias acadêmicas, concursos, congressos e intensas atividades de ensino. Os representantes municipais estão submetidos a eleições e trocas constantes dos indicadores para participar dos Conselhos Territoriais. Já os movimentos sociais possuem sua agenda própria, muitos dos representantes atuam em várias arenas decisórias ao mesmo tempo. Desta forma geral, participar representa um custo para os participantes, questão já abordada por Abramovay (2001), no caso estudado, os membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRs) reclamavam do excesso de reuniões e o acúmulo de funções representativas sobre os mesmos indivíduos. Ele aponta também que há dificuldade de

municípios menores de encontrar público disponível para participar destas múltiplas atividades.

O início do trabalho nos Núcleos de Desenvolvimento do Norte e Noroeste de Minas Gerais revelou espaços institucionais desorganizados e desarticulados. Inúmeros fatores contribuíram para isso ao longo dos tempos, desde o descaso dos governos municipais estaduais e federal, empreendimentos do PROINF já aprovados e não empenhados ou executados.

Em relação à estrutura organizacional dos Territórios, verificou-se que os regimentos internos estavam desatualizados, e que boa parte das propostas presentes nos Planos Territorial de Desenvolvimento Territorial não faziam parte do planejamento do Território. Outra característica comum aos quatro territórios era a inexistência de paridade entre homens e mulheres na composição do colegiado. Em pesquisa na Mata Sul da Paraíba, Cruz (2016) verificou que a participação de mulheres na direção dos colegiados territoriais ainda é pouco significativa e, que mesmo existindo mulheres nas coordenações de Conselhos Municipais e outras instâncias territoriais, a participação é minoritária. Da mesma forma, a participação de jovens, povos e comunidades tradicionais também eram minoritárias. Ou seja, durante a execução do projeto de Assessoria dos NEDETs foi possível identificar o público destinatário das políticas de desenvolvimento territorial em que se percebe que mulheres, jovens e comunidades tradicionais não participavam das atividades do colegiado; assim como órgãos da administração pública ligados ao serviço social, educação e cultura, essa última bastante expressiva, e que, em muitos municípios não participavam; predominando no Colegiado Territorial as organizações ligadas à agricultura familiar.

A atuação nos Territórios permitiu inicialmente diagnosticar os entraves para o funcionamento dos Colégios territoriais; apoiar a estruturação ou reorganização dos Comitê de Juventudes, de Mulheres e Povos e Comunidades Tradicionais. Esses comitês foram fundamentais para ampliar e diversificar a representação nos Territórios. Além das metas sugeridas pelo projeto, várias outras atividades também foram realizadas, o que permitiu discussões de temas nas instâncias territoriais, tais como: financiamento da produção agrícola, acesso à terra e recursos hídricos entre outros.

Durante o período de execução do projeto, muitos membros relataram críticas diversas em relação à execução da política territorial, desde problemas com a descontinuidade da assessoria, a falta e o baixo valor dos editais PROINF, o baixo apoio do poder público local e estadual, o distanciamento da SDT/ MDA do território e, até mesmo, a pouca mobilização da sociedade civil local. Foram apontadas críticas em relação à dinâmica de funcionamento do Colegiado, como a descontinuidade das reuniões territoriais, a ineficácia das reuniões (reuniões pouco propositivas), a má gestão das poucas conquistas já efetivadas pelo colegiado territorial.

Durante a estruturação das instâncias territoriais, às equipes do NEDETs deparou-se com algumas situações inusitadas: havia representantes que já não residiam nos municípios há mais de dois anos e, conseqüentemente, não participavam das atividades dos Colegiados, mas, ainda assim, constava como representante de alguma instituição dentro do colegiado. Havia, também, instituições com representação no colegiado, mas que não sabiam o que era o Território e por isso não participavam. De outro lado, encontrou-se alguns membros que participaram do colegiado desde a instituição do Território, que relataram momentos de grande mobilização e participação nas atividades territoriais, no entanto, a participação era em função dos recursos do PROINF e que, municípios que não foram beneficiados com

nenhum projeto começaram a se afastar, por consequência as reuniões e o Colegiado ficavam esvaziadas.

### **PARA CONCLUIR: QUAL O FUTURO DOS TERRITÓRIOS RURAIS?**

A estratégias de envolvimento das universidades por meio da montagem de equipes de extensão composta de professores, pesquisadores e técnicos, visava a re-mobilização e re-articulação dos diversos agentes públicos e representantes de organizações da agricultura familiar envolvidos nos Colegiados Territoriais.

Até o ano de 2014 os artigos publicados por especialistas indicavam a esperança de que os territórios rurais se consolidassem como espaços de participação social, articulação e gestão de políticas públicas rompendo com a visão setorial que as caracterizam.

Os Colegiados Territoriais com o suporte técnico das equipes de extensão universitárias, convertidas em Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), cuidariam da missão de integrar políticas setoriais dispersas a partir da capacidade das dinâmicas territoriais.

A proposta de assessoria dos NEDETs iniciou com prazo específico de execução, o Edital do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) previa 24 meses, por um lado significa segurança dos repasses no período, por outro representava um tempo limitado de atuação.

No Norte e Noroeste de Minas Gerais o contexto encontrado no início de 2015 era de desmobilização e descrença na política territorial de desenvolvimento rural. Isso, sobretudo, pela descontinuidade das ações de assessoria técnica aos Colegiados Territoriais. O envolvimento das universidades públicas, neste caso, da Universidade Estadual de Montes Claros-MG, trouxe um fio de esperança na consolidação de um programa de assessoria via extensão universitária. Os membros dos Colegiados Territoriais apostaram nisso. Os Núcleos Diretivos foram reanimados, câmaras técnicas foram recompostas. Foram realizadas reuniões, plenárias, encontros temáticos, etc. Houve, de fato, a re-mobilização e a dinamização dos Territórios Rurais.

Como a deposição da Presidenta Dilma, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto e criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ligado à Casa Civil da presidência da República. Com a extinção do MDA e a mudança de toda equipe responsável pela política de desenvolvimento territorial ficaram muitas perguntas e poucas certezas. Quem seriam os novos interlocutores? A política de desenvolvimento territorial seria mantida? Questões, que passado por mais de um ano ainda permanecem sem respostas.

De fato, com a descontinuidade, mais uma vez, da assessoria aos Colegiados Territoriais, por meio da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da dissolução da estrutura de política territorial, o futuro dos Territórios Rurais está num horizonte indefinido.

Pensada e implementada como a grande novidade para o desenvolvimento rural brasileiro, em meados dos anos 1990, a política territorial rural entrou em colapso em pouco mais de duas décadas. Como consequência, se reafirma a setorialização das políticas públicas incidentes sobre o mundo rural brasileiro. É o fim dos territórios rurais no Brasil?

### **AGRADECIMENTOS**

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.

### **REFERÊNCIAS**

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo, USP, p.121-140. dez., 2001.

CRUZ, Rosiane Barbosa. Mulheres em busca de organização política e cidadania: uma análise da política territorial na Mata Sul do Estado da Paraíba, Brasil. *IX Seminário Internacional de Direitos Humanos - SIDH*. Universidade Federal da Paraíba dezembro 6-9 de dezembro, 2016

ENUMO, Sônia Regina Fiorim. Ensinar, pesquisar e fazer extensão universitária: missão (im)possível. *Temas psicologia*, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 79-95, abr. 1996.

FAVERO, Eveline; SARRIERA, Jorge Castellá. Extensão rural e intervenção: velhas questões e novos desafios para os profissionais. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 1-16, jun. 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

LEITE, Ilka Boaventura. Terra e territorialidade: três dimensões necessárias ao entendimento da cidadania do negro no Brasil. In: *Seminário América, 500 anos de Dominação*, Universidade Federal de Santa Catarina.1990.

SANTOS, Milton. SOUZA, Adélia. SILVEIRA, Laura (org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2000.

**Recebido para publicação em 10 de junho 2018**

**Aceito para publicação em 12 de julho de 2018**