

O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS: A INDUÇÃO DE TERRITORIALIDADES À AÇÃO PÚBLICA

Alan Ferreira de Freitas**, Marcelo Miná Dias*** e Alair Ferreira de Freitas****

RESUMO

Este trabalho descreve e analisa o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A criação do programa sinaliza para um novo recorte geográfico para fins de implementação de políticas públicas, os territórios rurais. Buscou-se identificar os modos como o Estado procura institucionalizar práticas para construir acordos comuns e uma dinâmica de interação que garanta a operacionalização das políticas. Constatou-se que a política territorial criada pelo Estado pode ser apontada como uma política diferenciada que surge no âmbito de transformações do rural brasileiro e representa a institucionalização das reivindicações de setores populares, dificilmente “escutados” pelos formuladores de políticas.

Palavras-chave: Estado. Políticas Públicas. Territórios Rurais.

26

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE TERRITORIOS RURALES: LA INDUCCIÓN DE TERRITORIALIDADES A LA ACCIÓN PÚBLICA

RESUMEN

Este trabajo describe y analiza el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales creado en el ámbito del Ministerio de

* Este artigo faz parte das reflexões da dissertação de mestrado “Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro em Minas Gerais”, de autoria do primeiro autor.

** Mestre em Extensão Rural; Professor da Universidade Federal de Uberlândia/Minas Gerais/Brasil.

*** Doutor em Ciências Sociais; Professor da Universidade Federal de Viçosa/Minas Gerais/Brasil.

**** Mestre em Extensão Rural; Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia/Brasil.

Desarrollo Agrario. La creación del Programa señala a un nuevo recorte geográfico para fines de implementación de políticas públicas, los territorios rurales. Se ha intentado identificar los modos como el Estado busca institucionalizar prácticas para construir acuerdos comunes y una dinámica de interacción que garantice la operacionalización de las políticas. Constátase que la política territorial creada por el Estado puede de ser apuntada como una política diferenciada que surge en el ámbito de transformación del rural brasileño y representa la institucionalización de las reivindicaciones de sectores populares difícilmente “escuchados” por los formuladores de políticas.

Palabras clave: *Estado. Políticas Públicas. Territorios Rurales.*

THE NATIONAL PROGRAMME FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES: THE INDUCTION OF TERRITORIALITIES TO PUBLIC ACTION

ABSTRACT

This work describes and analyzes the national programme for the sustainable development of rural territories created under the Ministry of Agrarian Development. The creation of programme signals a new geographic clipping for the purposes of the implementation of public policies for rural areas. It sought to identify the ways in which the State seeks to institutionalize practices to construct common agreements and a dynamic interaction to ensure the implementation of policies. The territorial policy created by the State can be pointed to as a differentiated policy that arises in the context of the Brazilian rural transformations and represents the institutionalization of the claims of popular sectors, hardly “heard” by policymakers.

27

Keywords: *State. Public Policies. Rural Territories.*

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento agrícola não implica, necessariamente, em desenvolvimento rural (Guanzirolli, 2006). No caso brasileiro esta

afirmativa é bem visível no modelo desenvolvimentista que, impulsionado pela denominada “revolução verde”, promoveu a modernização agrícola, mas, junto com ela, o desaparecimento de unidades familiares e a grande desigualdade social no campo.

As políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil tomaram como base uma representação do rural como agrícola, onde o crescimento substancial da produtividade deveria ser estimulado em função do crescimento econômico. Os investimentos no meio rural não foram efetivamente focados no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro.

O modelo desenvolvimentista adotado no Brasil trouxe graves consequências sociais (fome, desigualdade de renda etc.) e ambientais (degradação do meio ambiente), além de inúmeras outras problemáticas para as populações rurais de baixa renda. Nesse contexto, estratégias para combater a(s) pobreza(s)¹ no meio rural passaram a ser cruciais, e as políticas de desenvolvimento rural apontavam para o desenvolvimento territorial como uma estratégia para esta situação a qual, incorporada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), se estabelece da seguinte forma:

O apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, à reforma agrária e ao reordenamento agrário harmoniza-se perfeitamente com o desenvolvimento territorial, assim como este se ajusta perfeitamente às prioridades de combate à pobreza e à fome, e ao desenvolvimento e integração regional, na medida em que estabelecem condições do florescimento de uma dinâmica de desenvolvimento descentralizado, interiorizado, participativo e sustentável (Brasil, 2003, p.11).

O combate à pobreza e a reversão da situação negativa consequente do modelo desenvolvimentista centralizou-se como foco de políticas públicas, promovendo o processo de democratização e descentralização

1. Admito a pobreza segundo Jara (1998) no qual o termo expressa uma síndrome de múltiplas carências e situações. Por isso pode-se pensar não apenas em a pobreza, mas em várias pobrezas.

político- administrativo. Para Jara (1998), as políticas só seriam de fato eficientes se conseguissem abarcar e compreender as demandas locais e se ajustarem aos contextos locais². No caso brasileiro nota-se que um aspecto frequente nas políticas é a sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que devem enfrentar (Brasil, 2003).

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, criada em 2004 juntamente com as políticas territoriais, apresenta iniciativas e objetivos que tomam a pobreza rural e a dimensão espacial do processo de desenvolvimento como elementos importantes para a formulação de alternativas. Os documentos de orientação da SDT trazem à luz das políticas territoriais como desafio do país, em especial do meio rural, banir a fome e a miséria e se concentram no combate à pobreza como justificativa maior de mudanças necessárias nas estratégias e eixos de desenvolvimento. Para que tais mudanças ocorram e promovam alterações nas condições de vida das populações em estado de miséria, é proposto o avanço em direção a novos paradigmas da relação estabelecida entre Estado e Sociedade, desenvolvendo políticas públicas duradouras, com instrumentos de intervenção que foquem nas mudanças pretendidas e que estimulem novas formas de governança, centrados na participação social.

29

Desta forma, as políticas de desenvolvimento rural apresentam a pobreza rural como principal escopo de ação. A forma de encarar o desafio de enfrentar a pobreza do meio rural é uma das maneiras de se delinear as táticas dos processos de desenvolvimento. As estratégias do Brasil (2003, p.11) apresentam um caráter de inovação em relação a esse aspecto. Propõem o reconhecimento da agricultura familiar e do acesso à terra como “dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo” e incluem a participação social como forma de melhorar a gestão pública.

A abordagem territorial para as políticas públicas, que assume relevância significativa neste texto, tem também sua ascensão no

2. Uma discussão mais profunda sobre a temática pode ser encontrada também em Appendini e Nuijtem (2002), que desenvolvem suas reflexões para o entendimento da importância da apropriação das políticas e das instituições aos contextos locais nos quais elas surgem ou são implementadas.

debate sobre a eficiência das políticas setoriais. A SDT acredita que setorializar o desenvolvimento e focar as políticas públicas em cada um dos recortes assumidos se mostraram uma prática insuficiente. Ao invés de desencadear a inserção da população marginalizada e “excluída” do acesso a determinadas iniciativas políticas, a setorialização promovia ainda mais exclusão, principalmente das parcelas já tradicionalmente esquecidas da sociedade brasileira tais como os habitantes das zonas rurais e das pequenas e médias cidades das regiões de menor desenvolvimento do país (Brasil, 2003).

O MDA, por intermédio da SDT, vinculou as preocupações com as estratégias de desenvolvimento aos territórios rurais, que se tornaram foco de políticas públicas e de planejamento das ações governamentais. As propostas de desenvolvimento rural com abordagem territorial surgiram influenciadas por diversas questões que permeavam o contexto de análise do rural no Brasil.

30

A proposta de uma política nacional focada no processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi, sobretudo, resultado de reivindicações de setores públicos e de organizações da sociedade civil³. Estes atores, em conjunto, fizeram os formuladores de políticas públicas perceberem a necessidade de articulação de políticas nacionais com iniciativas que aconteciam no âmbito local (Brasil, 2003).

Neste contexto, apresentamos aqui a importância significativa de considerar a criação dos territórios rurais, a partir da instituição da SDT, como um programa de governo dirigido para a melhoria das condições de vida e trabalho no meio rural. Para analisar tal iniciativa do Estado é necessário contextualizar seu surgimento e o ingresso da denominação territorial como pauta de políticas públicas. Algumas perguntas ajudam a dar uma direção a este texto e conduzir a discussão: Por que o “território” como recorte político de planejamento e intervenção do Estado? Quais são os processos e/ou transformações no meio rural que explicam a emergência da abordagem territorial como marco das políticas de desenvolvimento rural? Qual o papel desempenhado pelo Estado e o papel atribuído à sociedade civil na operacionalização das

3. É relevante apresentar as contribuições da academia, o que será feito posteriormente.

políticas territoriais?

Diante destas questões nosso objetivo é apresentar e analisar a estratégia de desenvolvimento rural sob abordagem territorial adotada no Brasil, focando na sua origem, seus fundamentos e concepções e propostas de operacionalização.

2. TERRITÓRIOS, TERRITORIALIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao colocarmos em questão uma política de desenvolvimento territorial, interessa-nos identificar os modos como o Estado busca institucionalizar práticas para construir acordos comuns e uma dinâmica de interação que garanta a operacionalização das políticas. Neste cenário de interações, parece estar em jogo a capacidade de a intervenção pública estabelecer novas possibilidades de ação e interação – ou de “territorialização” – para uma dada diversidade de atores sociais envolvidos pelo desenho e pela focalização desta política.⁴

O conceito de territorialização remete à ideia de uma ação política (mas não necessariamente estatal) cuja intenção, manifesta ou não, é estabelecer certas normas ou institucionalidades compartilhadas por determinados grupos para orientar práticas sociais sobre um determinado espaço. As “práticas sociais” podem envolver desde ações coletivas pontuais ou específicas até a noção, mais abrangente, de “projetos políticos”. A noção de projeto é importante para entendermos os significados que são atribuídos às ações e suas interações decorrentes. Como explica Castoriadis (1992), o projeto “é o elemento da práxis, é uma intenção de transformação do real, que contém uma representação do sentido da transformação” (p.17). Para Dagnino (2004, p.98), o termo projeto político designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”, estabelecendo um “vínculo indissolúvel” entre cultura e política. A autora chama a atenção para a importância de recuperar essa noção, na medida em que ela

31

4. A ideia de “jogo” remete às escolhas estratégicas que têm que ser feitas pelos atores sociais em suas interações em busca da realização de projetos. Obviamente, as “regras do jogo” representam oportunidades e limites ou constrangimentos a estas ações.

permite superar visões homogeneizadoras tanto do Estado como da sociedade civil e o reconhecimento de sua diversidade interna como base para pensar suas relações (idem, ibidem). Para compreendermos a complexidade dos processos de territorialização, é fundamental analisarmos os projetos que orientam a ação dos grupos que, uma vez organizados, agem para superar uma dada situação presente, uma realidade que, a partir de um diagnóstico elaborado, deve ser mudada.

Para distinguir o território do espaço social, é necessário compreender a ação dos “sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esse(s) espaço(s) e, conseqüentemente, os processos sociais que o(s) compõe(m)” (Haesbaert, 2005, p.675). Nesse sentido, os processos de territorialização podem produzir vários territórios em um mesmo espaço. A distinção entre os territórios ocorreria “de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc.” (idem, ibidem). Esta concepção nos conduz à noção de “territorialidade”, ou seja, a existência simbólica de uma pluralidade de territórios, que transcendem o território físico e que interagem em um mesmo espaço. A territorialidade é a qualidade atribuída à diversidade de territorializações possíveis e as virtuais interações estabelecidas entre elas. Implica a existência de uma pluralidade de espaços de exercício de poder e também uma pluralidade de jurisdições, que podem ser parcialmente complementares ou se sobrepõem conflituosamente. Sack (1986) a define como “(...) uma estratégia espacial para atingir, influenciar ou controlar recursos e pessoas, pelo controle de uma área e, como estratégia, a territorialidade pode ser ativada ou desativada” (p.1).

32

Estas concepções nos remetem às relações estabelecidas, nos territórios, entre as diversas territorialidades historicamente construídas, que passam a interagir sob impulso de novos recortes produzidos, por exemplo, a partir da ação do Estado, que busca, por meio de políticas públicas específicas, direcionar e normatizar processos de promoção do desenvolvimento. Para implementar seu projeto, o Estado lança-se, por conta de suas limitações e pela necessidade de tornar legítima sua intervenção, à interação com diversos agentes que, em territórios transformados em espaços para realização de seus próprios projetos, cooperam, competem com ou simplesmente rejeitam a interação

proposta, de acordo com as recompensas e sanções colocadas em cena.

Ao tornar determinado espaço um território para implementação de uma política social de investimentos públicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, está ativando, ao mesmo tempo, um processo de territorialização (definindo regras, normas e institucionalidades desejadas) e também a possibilidade de instituição de “territorialidades”, que se sobrepõem e interagem com outras já constituídas. Ou seja, trata-se de um recurso (e de um “capital”) estratégico disponibilizado aos atores envolvidos pela política, que delimita fronteiras que, por sua vez, afetam o acesso da população local aos recursos e aos supostos benefícios da ação pública “territorial”. Em ambos os casos, estabelece-se um conjunto de regras, por meio das agências que operacionalizam a política e pela pluralidade de atores que vivem e atuam no território, aos quais o próprio Estado delega poder relativo para realizar a governança dos recursos disponíveis e alocados.

Para Haesbaert (2005), o território está imerso em relações de dominação e/ou de apropriação. As relações de dominação, que assumem caráter jurídico e político, tornam o território “funcional”, governável ou “preparado” à intervenção burocrática. As relações de apropriação o tornam “simbólico”, como resultado de ações de identificação ou construção de identidades políticas, que relacionam o “ser” ao “lugar”, e de atribuições de significados. Para este autor, o território se desdobra em um continuum, que vai “da dominação político-simbólica ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou cultural “simbólica”. Temos, assim, a noção de “espaço socialmente construído”. O território é, portanto, o espaço territorializado por meio de processos “de apropriação (que começa pela apropriação da própria natureza) e dominação (mais característica da sociedade capitalista moderna)”. Deste modo, “todo território é ao mesmo tempo e obrigatoriamente, funcional e simbólico, pois exercemos domínio sobre o espaço tanto para realizar ‘funções’ quanto para produzir “significados” (Haesbaert, 2005, p. 675).

O Estado brasileiro, a partir de seus textos constitucionais, produz ao menos duas acepções distintas sobre o “território”. Magdaleno (2005) analisou os textos das Constituições republicanas (de 1891 a 1988), buscando entender “a forma e o grau de inserção do conceito de

território no pensamento político brasileiro” e seu modo de apropriação nos textos constitucionais em termos de “recortes territoriais para a ação” (p.115), o que implica modos diversos de territorialização das políticas. De sua análise resulta a identificação de duas grandes dimensões presentes nesses textos acerca do conceito de território. Uma, denominada de “formal”, que representa o território físico (ou “funcional”, nos termos de Haesbaert), que demarca o Estado nacional, suas divisões subnacionais e a hierarquização dos poderes constituídos (União, estados e/ou municípios), marcando a soberania da União como agente político regulador desse território formal. Nesta vertente, o território, representado como “localidade”, “aparece como meio de construir e tratar problemas de organização” (Bourdin, 2001, p.52). Outra dimensão é a que concebe o território de modo menos formal e mais dinâmico, dialogando com a idéia de “territórios plurais” ou “multiterritorialidades” de Haesbaert. Nas Constituições brasileiras:

(...) guardadas as particularidades de cada uma delas, emergem territórios muitas vezes superpostos, com limites tênues, alvos de disputas acirradas, sujeitos a mudanças permitidas por simples alterações nos textos constitucionais, os quais, a princípio, se mostram como elementos-chave na definição dos limites da ação de cada um dos entes federados, ou seja, de cada um dos agentes sociais aqui estudados (Magdaleno, 2005, p.129).

34

Dessas concepções derivam normas que implicam duas possibilidades históricas de territorialização da política, incluindo a distribuição, entre entes territoriais, de poderes e de condições de práticas, de influência ou de controle sobre determinada porção do espaço. A primeira delas esteve vigente até a década de 1980 e tinha por marca o caráter centralizador das ações públicas, com o Governo Federal detendo a quase exclusividade e domínio das competências tributárias. Decorre desse padrão uma representação do território como referência espacial para a colonização, delimitação e defesa de suas fronteiras. Para tanto, firmou-se a necessidade de concentração dos investimentos produtivos, fundamentados na expansão metropolitana e na industrialização dos processos de produção nas cidades e espaços rurais. Dessa concepção desdobraram-se leis, normas e regulamentos públicos que possibilitaram, no sentido de disponibilizar recursos públicos, a territorialização de

diversos projetos de cunho desenvolvimentista (Haesbaert, 2005).

Estas concepções também interpenetram na relação entre território e incidência de pobreza, veiculada por diversas organizações internacionais de apoio a projetos de desenvolvimento, inclusive o Banco Mundial, o que passou a demandar do Estado e da sociedade civil estratégias de ação moldadas a partir das necessidades segmentadas, particulares e até, em certos casos, referidas às pessoas e famílias. Estratégias que fossem flexíveis e sensíveis para captar “especificidades locais” e ofertar respostas aos problemas identificados. Esta representação do problema da desigualdade social e de sua face mais visível, a pobreza, contribuiu para desencadear uma infinidade de ações múltiplas e concomitantes de “combate à pobreza” e “inclusão social”. O município, o território e o local foram alçados à condição de locus privilegiado das ações públicas e privadas.

Neste contexto, os problemas localizados demandam, pois, soluções territorializadas, para, contraditoriamente, atuar sobre causas que são mais profundas e complexas e que, quase sempre, transcendem os espaços locais (Acselrad, 2006). Resulta deste processo um mosaico de ações sobrepostas, que conformam territorialidades e que buscam enfrentar os problemas sociais que afloram localmente, geralmente com recursos e capacidades diversas e, de forma bastante recorrente, a partir de intervenções desarticuladas.

35

De acordo com Bronzo (2007, p.91), desse cenário emergem três questões para o desenho de políticas públicas que elegem como foco a questão da “inclusão social”: (a) a centralidade do território, “seja como elemento de diagnóstico e focalização, seja como objeto de intervenção”; (b) a noção de “infra-estrutura social”, “que combina a noção de território com a de comunidade”; e (c) “a atenção necessária a formas flexíveis de provisão de serviços”. A abordagem territorial do combate à pobreza supõe estratégias de intervenção sobre espaços que possuem “grau de homogeneidade suficiente para permitir ações focalizadas nas problemáticas do público-alvo” (Bronzo, 2007, p.99).

Para o desenho de políticas públicas de promoção do desenvolvimento, os territórios surgem como áreas delimitadas, lugares de incidência do

“não desenvolvimento” ou da pobreza. Tornam-se, por esta característica, espaços legítimos da intervenção pública para promover mudanças. Sabe-se, no entanto, que o Estado, quando intervém, devido às suas limitações infraestruturais e de legitimação, depende de colaboração, cooperação, apoio, parcerias, isto é, depende da construção de um conjunto de relações que tornem seu projeto político de mudança localmente executável e também legítimo. Essas configurações dependem da mobilização de agentes locais que, como vimos anteriormente, também buscam realizar, localmente, seus próprios projetos. Estão dados, nesses contextos, os contornos da construção de territorializações e territorialidades a partir de intervenções do Estado.

3. ORIGEM, OPERACIONALIZAÇÃO E ATORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DO MDA

36

Nesta seção reconhece-se a importância de se levantar o modo como os problemas são conceituados no processo de formulação de uma determinada política pública e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas. O processo de negociação política (*politics*) do qual resulta a incorporação das temáticas assumidas pelos formuladores de políticas deve ser relevado, bem como a estrutura institucional e política (*polity*), que permite o avanço dos macroprocessos que direcionam as ações do governo.

No estudo das políticas de desenvolvimento territorial, como já citado na introdução, a pobreza rural tem significativa relevância. O combate à pobreza rural, ou ainda as alternativas apresentadas pelas políticas, vem considerando os territórios rurais como estratégia de ação que amplia as possibilidades de êxito na execução das ações do Estado. Essa “nova” perspectiva e olhar sobre o processo de desenvolvimento e sobre o rural brasileiro surge e se legitima nas agendas das políticas públicas. Cabe-nos compreendê-la melhor para poder fundamentar críticas ou propostas.

Favareto (2007), analisando a mudança nas concepções de rural e de desenvolvimento, questiona o porquê de justamente ser a ideia de território que ganhou proeminência, e não outras com maior tradição,

como a ideia de região, que apresenta tantos conteúdos similares e reúne grande especialização em torno de si. O autor apresenta mais uma reflexão que assume relevância central nas suas análises: a necessidade de articular meio ambiente, estruturas sociais e instituições. Este foco integrador é incorporado como elemento de análises dos processos de desenvolvimento.

No Brasil as iniciativas do que se definiram como “desenvolvimento regional” começaram na década de 1970 com os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDRIs), que eram um esforço do governo para eliminar as desigualdades regionais com grande investimento de capital, porém não havia o incentivo à participação social. Em 1986, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) também fazia menção à dimensão regional como estratégia de intervenção do Estado (Guanzirolli, 2006).

Na década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o programa Comunidade Ativa inserindo estratégias de desenvolvimento regional em suas políticas sociais. O programa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). O Ministério de Ciência e Tecnologia também desenvolveu iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional, promovendo o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL).

37

Apesar das diversas iniciativas empreendidas pelo governo para efetivar o desenvolvimento regional como estratégia política, ele não ganha relevância e dá lugar a outras abordagens e direcionamentos. Surgem diferentes iniciativas, agora vinculadas à noção de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Essas noções (regional e sustentabilidade) agrupam uma série de princípios e diretrizes que contribuíram para fundamentar a noção de território que se legitima posteriormente.

O desenvolvimento sustentável surge em contraposição ao desenvolvimento econômico que promoveu desigualdades e deterioração do meio ambiente. A exploração desregulada das riquezas naturais sem nenhuma preocupação não se sustentou como estratégia de desenvolvimento. A necessidade de repensar o modelo econômico e as formas de utilização dos recursos naturais fez ascenderem à ideia de

sustentabilidade dos processos. A redução da pobreza se validava como pré-condição para um desenvolvimento que seja sustentável.

Junto à emergência da concepção de desenvolvimento sustentável (territorial) aparece um elemento central no processo: a participação social. Essa categoria se incorpora definitivamente nas discussões de políticas públicas (Rocha & Fillipe, 2008).

Além do desenvolvimento sustentável e da participação social, outras temáticas faziam parte dos estudos acadêmicos e contribuíam para qualificar as adjetivações que acompanhavam o desenvolvimento. Esses estudos focalizavam suas análises no processo de descentralização⁵ e de desconcentração administrativa das políticas públicas. Essa nova abordagem procura superar, no meio rural, a problemática da desigualdade socioeconômica e a consequente da pobreza rural.

38 Sob essa trajetória, instituiu-se, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e com ele proliferam os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR), considerados um marco em termos de descentralização das políticas públicas para o meio rural. Para Abramovay (2003, p.122), a missão principal desses conselhos seria descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas.

Esta perspectiva da participação da sociedade civil na gestão dos recursos públicos é fundamental à política de desenvolvimento territorial do MDA, caracterizando-se como política descentralizada.

De modo resumido, as discussões a respeito do desenvolvimento territorial, e de suas diversas nuances, já vêm sendo introduzidas por formuladores de políticas públicas no Brasil, principalmente a partir dessa concepção de desenvolvimento sustentável e da incorporação

5. Esse processo significa, genericamente, segundo Arretche (1999), a institucionalização, em um plano local, de condições técnicas para gerir políticas públicas. É a unidade de governo que pretende transferir atribuições. Gohn (2003) admite que a descentralização se deu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e executadas pelos governos estaduais e federal.

da participação social como categoria essencial para a descentralização das políticas governamentais.

Favareto (2007) argumenta nesse mesmo sentido, porém traz outro elemento importante para a compreensão da emergência do território. O Estado aparece como ator que cria as condições favoráveis aos investimentos territoriais, e os agentes privados são incorporados na análise.

A descentralização das políticas públicas e também da atividade industrial, associada à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e anos 90, se instituísse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e do corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais de corte eminentemente territorial e este novo padrão são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem territorial (Favareto, 2007, p.137).

Competitividade setorial, aprendizagem social e eficiência na alocação de recursos públicos são agrupados como resultados esperados das políticas que assumem uma abordagem territorial. Os objetivos traçados por uma dada política são consequência da visão ou da representação que os formuladores possuem sobre o problema social que ela se propõe a resolver. Uma política de Desenvolvimento Rural é delimitada e delineada após a própria definição de rural. São várias as fontes que podem direcionar ou ajudar a construir essa visão sobre o rural.

39

Nesse sentido, Favareto (2007) aponta que, no Brasil, é notável que o viés de atuação das políticas de desenvolvimento rural coloca o rural como lugar de “atraso” em relação ao desenvolvimento das cidades, o que pode influenciar na concepção e no formato institucional das políticas públicas que incidem nos territórios rurais.

Para Favareto há duas razões para isso: uma cognitiva, que reflete a representação instaurada nos quadros mentais da burocracia governamental, mas também de pesquisadores e das populações locais, onde estes lugares e suas associações estão preestabelecidos.

A outra é política, pela qual as populações locais não possuem meios nem recursos para pleitear outro tipo de investimento e de inserção governamental (Favareto, 2007).

Estudos como o de Silva Jr.(1999) e o de Navarro (2002), relacionados à “nova” concepção de rural e à abordagem territorial para o processo de desenvolvimento, trouxeram informações e análises sobre o “rural” que nortearam o desenho de políticas públicas aplicadas a populações rurais. Foi o estabelecimento dessa “nova visão” que se legitimou como agenda aos formuladores de políticas. O rural é abordado nessas pesquisas partindo de uma perspectiva territorial, que englobe a diversidade revelada e não mais seu foco setorial. Em tal sentido, é nítido que várias pesquisas, e os relatórios gerados por elas, influenciaram os documentos de orientação à implementação da política do MDA e suas premissas.

No Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) estabelecido pelo MDA, as definições de território e de rural estão ligadas diretamente às definições construídas pelos estudos desenvolvidos pela academia brasileira. Quanto ao conceito de território, especificamente, é notável que assuma maior ênfase um recorte mais instrumental, mais político-administrativo.

40

Para mais, o PRONAT apresenta fundamentalmente uma proposta questionadora da tradição de se implementarem planos de governo através de políticas e programas que elegem setores, ou segmentos da sociedade, como objetos permanentes de ação. Uma vez que a sustentabilidade e a governabilidade somente serão efetivamente bem conduzidas, atingindo patamares expressivos, se os projetos compensatórios e assistenciais evoluírem para projetos de desenvolvimento regional (Brasil, 2005 a).

É justamente nesse ponto que entra em cena, segundo o MDA, a perspectiva da abordagem territorial, partindo-se do princípio de que ela considera as múltiplas dimensões e as inter-relações contidas em uma população diversificada e com necessidades e potencialidades distintas.

Schneider (2004), por exemplo, é um autor que aborda a importância do território como unidade de referência para atuação do Estado e a

regulação das políticas públicas. O que se trata, na verdade, é de uma tentativa de resposta do Estado a fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo, sobre a ineficiência e ineficácia de suas ações, além da permanência de mazelas sociais graves, como a pobreza e a fome.

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com esses organismos locais tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial (Schneider, 2004, p. 102-103).

A abordagem territorial é, portanto, analisada como categoria interessante para nortear estratégias políticas e se pensar o planejamento regional. E para justificar a adoção de tal abordagem como referência para o apoio ao desenvolvimento rural, o MDA tomou como base os seguintes aspectos:

41

1) O rural não se resume apenas ao agrícola,

(...) mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais (o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais) (Brasil, 2005 a, p. 8).

2) O tamanho das escalas normalmente utilizadas não é o ideal. Sendo a escala municipal muito restrita "(...) para o planejamento e a junção de esforços visando à promoção do desenvolvimento"; enquanto que "a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativas" (Brasil, 2005a, p. 8).

3) Surgimento de um "acentuado movimento de descentralização de

políticas públicas com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais” (Brasil, 2005a, p. 8).

4) E, por fim: “O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento” (Brasil, 2005a, p. 8).

Como ilustrado por Perico (2009), a definição de território está atrelada a estratégias de políticas para o desenvolvimento rural, em meio à transição para uma nova geração de políticas públicas – que se deslocam, como já citado acima, de uma perspectiva setorial para uma que seja trans-setorial, transversal e integradora. Esse caráter territorial das políticas vem refletindo nos instrumentos de gestão e planejamento do desenvolvimento rural.

Quanto à influência acadêmica, Guanzirolli (2006) mapeou estudos importantes que contribuíram para o debate do desenvolvimento territorial e ajudaram a fundamentar os conceitos de agricultura familiar e desenvolvimento rural. O estudo coordenado por Silva Jr.(1999), com o projeto RurUrbano, apresentou a pluriatividade da agricultura familiar. Este em especial e outros trabalhos de várias pesquisas realizadas no Brasil alimentaram o debate sobre a relação entre rural e urbano, focando a idéia de que rural e urbano são duas categorias independentes, mas que se correlacionam. A pluriatividade na agricultura familiar é evidenciada e acrescentada nas novas configurações do rural mostradas nas pesquisas.

Veiga (2002), em “Cidades Imaginárias”, também apresenta um rural em transformação e sustenta análises de que o meio rural tem uma proporção muito maior do que a mostrada nas estatísticas do IBGE. Abramovay (2003) abre possibilidades de compreensão do rural a partir das críticas sobre a inserção em Mercado e o caráter multifuncional dos agricultores.

Além desses estudos, algumas políticas descentralizadas criadas pelo Governo impulsionaram as iniciativas de reflexão sobre a necessidade de outra abordagem. A criação do PRONAF foi um marco em termos de políticas aplicadas à agricultura familiar no Brasil. Além de descentralizada, tendo os CMDR como institucionalidades de gestão,

esta política “leva em consideração necessidades territoriais e não setoriais e que obriga os municípios a se organizarem para poder se candidatar à infra-estrutura coletiva” (Guanzirolli, 2006, p.10).

A abordagem territorial assumida pelo MDA e a consequente criação da SDT têm, então, suas origens, em parte, atreladas à influência das produções bibliográficas da academia brasileira e se vincula, também, à nova concepção de rural que surgia nos anos 1990. Por outro lado, pode-se dizer que o que se convencionou chamar de nova abordagem do desenvolvimento foi influenciado por trabalhos desenvolvidos por organizações internacionais.

Da mesma forma, Favareto (2007) argumenta que os novos discursos sobre ruralidade acabaram tomando forma de consensos e orientação, a que foram incorporados, por agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos internacionais e organismos multilaterais (FAO, CEPAL, IICA, BID e OCDE). Esses órgãos encontraram no Governo Federal grande abertura e exerceram influência significativa. E, como apresentado por Favareto, é imensa a influência de tais organismos sobre a definição das políticas, sobretudo dos países da periferia e da semiperiferia do capitalismo mundial.

43

É evidente que essas organizações internacionais tiveram papel significativo na formação de experiências de desenvolvimento com caráter regional-territorial no Brasil, principalmente nos anos 1990 e conseguiram desenvolver e garantir a introdução de discussões em torno de capital social, território e descentralização. Essas iniciativas contribuíram para superar a situação de grande centralização que o país vivenciava e institucionalizar discursos que, possivelmente, não seriam introduzidos nas agendas públicas naquele contexto (Guanzirolli, 2006).

Tanto as agendas políticas como as agendas de pesquisa foram influenciadas pelos estudos e experiências⁶ internacionais que

6. Mais recentemente, as políticas agrícolas da Comunidade Europeia apresentaram uma alteração ao caráter produtivista historicamente pretendido, estando cada vez mais atreladas aos aspectos de sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura. Um exemplo das atuais iniciativas de desenvolvimento rural na União Europeia é o programa LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*), instituído a partir de 1991.

continuam a chegar ao país. Os organismos internacionais inovaram, elaborando estratégias de desenvolvimento com a ênfase em disponibilizar aos pobres rurais todos os elementos que lhes permitiriam melhorar sua qualidade de vida e suas capacidades produtivas, o que incluía uma gama de serviços sociais e serviços técnicos. Estes organismos recolocaram o tema em pauta, e o fizeram pelo registro da associação entre desenvolvimento, redução da pobreza e a conservação dos recursos naturais (Favareto, 2007).

É importante salientar que, com a criação da SDT, a influência dessas organizações ainda continua grande, seja em termos de parcerias, seja em termos de financiamentos de projetos. E, como consta no decreto 5.033 de 5 de abril de 2004, artigo 3º, parágrafo VI, cabe ao MDA participar na negociação, com organismos internacionais e multilaterais, de programas e projetos a serem desenvolvidos por instituições governamentais e privadas, relacionados com a política nacional fundiária e do desenvolvimento agrário. Destarte, o Ministério abriu caminhos legais de relacionamento com estas entidades internacionais.

44

A influência não recai apenas no recorte espacial, ou seja, na delimitação da escala territorial, mas também no público-alvo destas políticas. A visão de “agricultor familiar” esteve sempre embutida nas orientações e referências. O problema está exatamente em considerar ou não a diferença e a heterogeneidade desse público, ou de considerar as diferentes demandas que eles apresentam.

A delimitação de agricultores familiares homogeniza a relação de beneficiários que se estende a vários outros públicos, que são diferentes. A agricultura familiar está vinculada à noção do cultivo de alimentos que emprega mão de obra familiar; além disso, essa definição vem arraigada a uma concepção de agricultor produtivo, que tem capacidade de produzir e se modernizar. A pobreza rural deve ser combatida com políticas que se preocupem com a diversidade de “pobres” no meio rural.

As políticas de desenvolvimento territorial trazem, a partir desta diversidade de atuação e preocupação, inovações em relação a políticas “do passado”. O território tem como meta fundamental do desenvolvimento sustentável o estímulo à coesão social e territorial

das regiões onde ela é implementada como processo de ordenamento. A valorização do protagonismo e do empoderamento dos atores sociais, bem como os diversos mecanismos de gestão e controle social, são um imenso avanço em busca de políticas descentralizadas e do fortalecimento da sociedade civil em busca do modelo de *democracia argumentativa*⁷.

O território, como já mencionado, é colocado como recorte necessário para se obter uma escala de planejamento efetiva e uma escala de intervenção governamental. O MDA propõe que o planejamento da política e das ações, quando da sua operacionalização, seja um processo ascendente e contínuo, estabelecendo um afluxo de comunicação que vai da sociedade e suas instituições para o nível do governo. Tal processo, assim estabelecido, favoreceria a articulação entre demandas sociais e a oferta das políticas públicas.

Por fim, é necessário reafirmar que a nova visão sobre o desenvolvimento rural que se estrutura nessas discussões se instituiu de forma a orientar e influenciar o discurso e o desenho das políticas e programas formulados com o fim de combater a pobreza rural e promover o desenvolvimento das regiões [rurais]. Mas, como afirma Favareto (2007, p.141), “isso não foi feito acompanhado da criação de instituições capazes de sustentar este novo caminho”. Para este autor a política não conseguiu se sustentar em bases institucionais sólidas, tanto no território, como no próprio governo. Não iremos ampliar, neste texto, essa discussão, pois não é o objetivo dele, mas fica lançado um instigante tema para reflexões posteriores.

Para entender melhor a operacionalização das políticas territoriais é preciso discorrer também sobre a criação da SDT como legitimação de uma secretaria de Estado que cuida dessas políticas – territoriais – e de

7. Neste modelo de democracia, baseado nas concepções de Habermas (2003) sobre esfera pública comunicativa, a sociedade civil consegue se articular com o Estado e institucionalizar suas demandas. Cabe à sociedade civil, neste modelo de democracia argumentativa, um papel duplo: “de um lado eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa própria do mundo da vida e pela produção de micro-esferas públicas associadas à vida cotidiana. Ao mesmo tempo, tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública” (Avritzer & Costa, 2004, p. 709).

outras ligadas ao desenvolvimento dos espaços rurais.

4. A CRIAÇÃO DA SDT

Como supracitado, o Brasil encontrou a necessidade de fundamentar uma nova relação entre urbano e rural, principalmente mostrando a multifuncionalidade da agricultura, ou seja, o rural para além de simples produção de alimentos. Havia um interesse manifesto no Brasil de divulgar os estudos que vinculavam a dimensão espacial aos processos de desenvolvimento e começar a balizar e criar novas políticas públicas (Perafan, 2007). Era necessário criar uma estrutura, dentro do governo, que desse conta dessas preocupações.

46 O MDA propõe a “criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para, com isso, pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários” (Brasil, 2003, p. 22). Cabe igualmente à SDT a função de “desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade” (Brasil, 2003, p. 18). O Ministério sugere ainda um programa de âmbito nacional que promova mudanças no cenário rural brasileiro, mas para isso precisa estruturar aliança com a sociedade civil, com os estados e municípios, com os movimentos sociais e com os demais parceiros governamentais e não governamentais.

De acordo com Brasil (2003), as políticas de desenvolvimento territorial criadas com a secretaria devem levar em consideração as quatro dimensões elementares do desenvolvimento, quais sejam: economia, sociedade e cultura, ambiente, política e instituições, uma vez que a ideia de desenvolvimento não deve se fundar simples e unicamente no seu aspecto econômico, ou seja, “além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território” (Brasil, 2005b, pp. 8-9). Outros aspectos que devem ser considerados referem-se a: atuar sobre a realidade através de mecanismos que estejam articulados com um projeto de longo

prazo; adotar um modelo de desenvolvimento que seja sustentável; estabelecer relações com os diversos setores da sociedade; priorizar a articulação de uma economia que reconheça a multiplicidade de atores.

A inserção da proposta de uma nova abordagem para o desenvolvimento rural, focalizada nos territórios rurais, teve como consequência a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e sua inserção no Plano Plurianual do Brasil, 2004-2007. Oficialmente a SDT foi criada em 5 de abril de 2004. Os trabalhos da secretaria nos primeiros meses centralizaram-se na reflexão sobre o conceito de *desenvolvimento territorial* e suas implicações e estratégias a serem implementadas (Perafan, 2007).

No tocante ao capital social, nota-se que tal termo – entendido pelo MDA como “o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim” (Brasil, 2005b, p. 9) – tem um papel relevante dentro da noção de desenvolvimento territorial, sendo dividido em três formas de ser manifestado (capital social de grupos e indivíduos, capital social de comunidades e capital social externo). Essas três formas de manifestação são entendidas pela política como fundamentais para a conformação da identidade territorial. Por isso, vários atores sociais foram incorporados na composição do Programa Nacional de Territórios Rurais (PRONAT), que veiculava as políticas de cunho territorial:

47

(...) esse programa, a própria SDT, a Rede de Organismos Colegiados para o Desenvolvimento Rural Sustentável, os demais órgãos da administração pública federal com ações confluentes no desenvolvimento sustentável, os governos estaduais e municipais, e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais constituem a base política, institucional e humana desta proposta (Brasil, 2003, p.7).

Segundo Perafan (2007), com a incorporação de novos atores no cenário das políticas de desenvolvimento rural, a criação da SDT e as novas diretrizes elaboradas, o MDA sofre algumas mudanças organizacionais, como por exemplo, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Esse conselho priorizou como temática

a questão das economias locais e também o debate da estratégia da abordagem territorial como foco das políticas de desenvolvimento rural no país.

As propostas do CONDRAF giravam em torno de um desenvolvimento para além de crescimento econômico, baseado na expansão das liberdades humanas. Esses “novos” direcionamentos abrangiam uma tentativa de delimitar as responsabilidades do governo federal (e também o estadual) no que tange às estratégias políticas para o desenvolvimento das regiões rurais. Por iniciativa do CONDRAF foi elaborado um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. E a partir da criação da SDT foram elaborados documentos institucionais de referência que servem de base para as discussões da estratégia de desenvolvimento territorial.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi criada a partir do Decreto Nº. 5.033 de 05 de abril de 2004, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo o artigo 13 do referido decreto, compete à SDT:

48

I - formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural e coordenar, mediar e negociar sua implementação;

II - incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural;

III - incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos colegiados, especialmente os conselhos onde esteja representado o conjunto dos atores sociais que participam da formulação, análise e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável;

IV - coordenar a mediação e negociação dos programas sob a responsabilidade da Secretaria junto a entidades que desenvolvem ações relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;

V - manter permanente negociação com movimentos sociais, Governos Estaduais e Municipais e com outras instituições públicas e civis, com vistas à consolidação das políticas e ações voltadas para o desenvolvimento territorial rural;

VI - negociar, no âmbito do Ministério, o atendimento das demandas relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;

VII - assistir e secretariar o CONDRAF;

VIII - negociar a aplicação de recursos para o desenvolvimento territorial rural, alocados em outros Ministérios;

IX - negociar com os agentes operadores a efetivação de contratos de repasse de recursos da União destinados às ações de infra-estrutura, fortalecimento das organizações associativas nos territórios, comercialização, planos de desenvolvimento territorial rural e educação/capacitação;

X - acompanhar, supervisionar, fiscalizar e gerir a operacionalização de contratos e convênios voltados às ações de infraestrutura, com Estados e Municípios; e

XI - apoiar as ações das Secretarias Executivas Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável (CEDR) ou de outras instâncias colegiadas, no que couber.

A Estrutura Orgânica da Secretaria também foi definida pelo Decreto Nº. 5.033 que prevê um Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial composto pelas Coordenações Gerais de Apoio à Infra-estrutura de Desenvolvimento Humano, de Apoio a Organizações Associativas e de Apoio a Negócios e Comércio Territorial. Há ainda uma estrutura de assessoria e uma Coordenação Geral de Apoio a Órgãos Colegiados.

49

A SDT/MDA encontra-se dividida estruturalmente em duas coordenadorias, a de ações territoriais e a de órgãos colegiados e de planejamento, assim como em gerências dos projetos.

Na esfera estadual, deve-se contar ao menos com um consultor territorial, que se encarrega de:

Acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa (Brasil, 2005b, p. 27).

Reunindo-se estados, numa esfera regional, tem-se o que o MDA chama

de “consultor regional”, com a função de facilitar a interlocução com os estados, mobilizar recursos e orientar as atividades do(s) consultor(es) de nível estadual, além de também produzir informações importantes para o monitoramento do programa.

Ademais, em cada território surge o papel do articulador territorial, tratando-se, segundo o MDA, geralmente de um profissional contratado no próprio território, que deve apoiar “a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades” (Brasil, 2005b, p. 27).

A partir do esforço inicial da SDT em compreender melhor o conceito de território e desenvolvimento territorial, os documentos institucionais de orientação das políticas agrupam uma série de definições que seguramente são as instruções de referência aos atores envolvidos na implementação.

5. O PROGRAMA

50

Para a SDT este programa tem como objetivo promover o planejamento, a implementação e a gestão social do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. Nas palavras do MDA, o objetivo geral da estratégia de apoio ao referido desenvolvimento sustentável é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Brasil, 2005b, p. 7).

A justificativa do governo federal para a implementação dessa política se fundamenta em dados que demonstram a importância do setor rural para o desenvolvimento do país. Segundo a justificativa contida no programa 1334 do plano plurianual, o PRONAT, cerca de 1/3 da população, 80% dos municípios e 90% da superfície nacional, estão situados em municípios que dependem, em grande escala, das atividades rurais para gerarem emprego, fornecerem alimento e produtos, crescerem economicamente e se desenvolverem.

As ineficiências das políticas públicas e a necessidade de articulação intermunicipal também estão entre justificativas de criação do programa. A grande preocupação é que as políticas até aquele momento não foram capazes de suprir as mazelas sociais e generalizar o desenvolvimento. Nos municípios onde há predominância das atividades agrícolas, esses problemas se acentuam.

Grande parte desses municípios não possui condições estruturais, políticas e institucionais de promoverem, autonomamente, seu crescimento econômico, o que os obriga a dependerem de transferências constitucionais, políticas compensatórias e de clientelismo político. Neles não há capacidades humanas e institucionais suficientes para que se organizem ações articuladas entre os diversos setores da economia e as iniciativas locais para planejar o futuro, organizar as demandas e oportunidades internas e desenvolver mecanismos de gestão social capazes de conduzir processos de desenvolvimento.

Para se garantir a superação das dificuldades, combater a pobreza e a fome, o programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais prevê a articulação dos municípios de modo a gerarem sinergias e aumentar a efetividade das políticas públicas de indução do desenvolvimento rural. Admite-se que o conjunto formado por estes municípios, o que se denomina “territórios rurais”, se aproprie de processos técnicos, políticos e sociais de desenvolvimento. Para que isso ocorra é necessário o fortalecimento das institucionalidades capazes de operarem os processos, a estruturação, modernização e diversificação das atividades econômicas.

A abordagem territorial, nessa direção, supriria a carência de articulação entre demandas sociais e políticas públicas. A gestão social da política de desenvolvimento territorial e do próprio processo de desenvolvimento conta com a formação de arranjos institucionais que estruturarão ligação entre diferentes municípios e atores sociais, promovendo articulações sociais para a promoção do desenvolvimento.

O público-alvo declarado do PRONAT são líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, dando especial atenção aos agricultores familiares e

assentados pela reforma agrária. Ao público beneficiário é assegurada a participação, através dos espaços institucionais como o colegiado territorial, nos processos de decisão sobre a alocação dos recursos públicos. O programa aposta na sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais para a construção de alianças e de entidades locais, que sejam capazes de suplantar as deficiências estruturais que inibem sua capacidade de geração e distribuição de riquezas em direção à autonomia dos municípios e à gestão social dos processos de desenvolvimento.

O território busca revelar identidades existentes entre populações e os espaços físicos que elas ocupam. E a definição preliminar sobre de quais regiões vieram os territórios rurais a serem priorizados ficou a cargo da indicação das microrregiões rurais, correspondentes “àquelas que apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km² e população média por município até 50 mil habitantes e que são ordenadas com o critério de maiores concentrações do público prioritário do MDA” (Brasil, 2003, p. 28).

52

A implementação da política no território se inicia a partir de um auto-diagnóstico, para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Durante esse processo são realizadas diversas atividades que procuram estabelecer um “pacto territorial” de desenvolvimento no qual são estruturadas prioridades de ação, projetos estruturantes de cunho inovador e associativo e diretrizes para elaboração de projetos posteriores que enfrentam questões econômicas, sociais, ambientais e institucionais.

O território é uma unidade de análise, intervenção e planejamento das políticas públicas que tenta superar o caráter setorial, englobando elementos que permitam qualificar os processos de desenvolvimento e criar um arranjo institucional capaz de influenciar na canalização de oportunidades e na geração de aprendizagem social. Para o Brasil (2003), a territorialização das políticas de promoção de desenvolvimento rural deve ter um caráter eminentemente endógeno, levando em conta sua identidade; portanto, não devem ser definidos apenas em função das necessidades do Estado.

Nessa política os atores sociais são parte integrante do processo de elaboração, gestão e decisões políticas. A maior inserção da participação de atores sociais (da sociedade civil) fica limitada ao processo de operacionalização da política nos territórios rurais. A SDT deixa claro nos documentos de referência que o objetivo é fortalecer a relação entre os diversos atores, trazendo para este “jogo” os atores do poder público, representados pela administração municipal que exerce papel fundamental no processo.

Apesar da ênfase dada aos atores locais, Leite, Kato e Zimmermann (2009) admitem que seja evidente o papel protagonista do Estado no direcionamento dessa política, se não com o caráter intervencionista dos anos 1950 e 1960, estruturando ações a fim de criar um ambiente favorável à consolidação dos processos e reforçar princípios básicos para garantir que eles se desenvolvam.

Apesar da crítica feita por Leite, Kato e Zimmermann (2009), o MDA traz a perspectiva de que:

o enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas. [E que a] (...) meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões (Brasil, 2003, p. 26).

53

Nessa dimensão, uma política territorial favoreceria a articulação dos diversos atores pertencentes a um território particular, para a qual seria necessária a definição das funções do governo em relação à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia e construção da democracia e da institucionalidade rural (Perafan, 2007).

Podemos também encontrar na noção de território incorporado pelas políticas um caráter normativo e instrumental que o visualiza apenas como unidade de planejamento e intervenção estatal (Schneider & Tartaruga, 2004).

No documento orientador da política (Brasil, 2003), é notável a visão

de que os territórios transcendem a noção de simples bases físicas. Eles [territórios] possuem vida própria, um tecido social e estão imersos numa complexa rede de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas. A ampliação dessas relações sociais nos planos políticos e econômicos dos territórios é encarada como possibilidade de êxito das experiências de territorialização das políticas públicas. No prefácio do documento, o secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira, afirma: “nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados” (Brasil, 2003,p.4).

Diante de todas essas noções e reflexões, o MDA define território como:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2003,p.34).

54

6. A GUIA DE UMA CONCLUSÃO

A política territorial pode ser apontada como uma política diferenciada que surge no âmbito de transformações do rural brasileiro. Ela aponta a tradicional seletividade das políticas públicas executadas no campo (Brasil, 2003) e vincula a isso a necessidade de formular políticas e construir alternativas que possam assegurar as especificidades encontradas a políticas mais adequadas. Isso se justifica pela afirmativa de que políticas que sejam adequadas a cada situação poderão possibilitar que “um número maior de agricultores e trabalhadores rurais ascendam às políticas públicas que os beneficiem, ampliando consideravelmente a possibilidade de construção de capital social nos territórios” (Brasil, 2003,p.18).

A ênfase dada pela política de territórios rurais aos processos participativos é um marco em termos de participação da sociedade

civil na construção e, principalmente, na operacionalização de políticas. Ela representa um grande avanço em termos de descentralização e democratização da sociedade ao acesso aos recursos decisórios, antes limitados ao Estado.

A criação da SDT, também, representou um marco para as políticas públicas no meio rural brasileiro. A secretaria e o MDA representam a institucionalização das reivindicações de setores populares, dificilmente “escutados” pelos formuladores de políticas. As demandas específicas e a vinculação das políticas às demandas sociais locais vêm sendo satisfeitas à medida que este órgão de Estado consegue inovar em sua metodologia de apoio aos seus beneficiários.

Referências

- Abramovay, R.(2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, RS: Editora UFRGS.
- Acselrad, Henry (2006).Território, localismo e política de escalas. In Acselrad, Henry; Mello, Cecília C. A. & Bezerra, Gustavo N. *Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Appendini, K. & Nuijten, M. (Abril, 2002). El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de La CEPAL*, 71 - 88.
- Arretche, Marta T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40),11-141.
- Avritzer, L. & Costa, S. (2004) Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e uso na America Latina. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 47 (4), 637 - 839.
- Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2003). *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF.
- Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2005a). Marco

Referencial para Apoio a Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília, DF: MDA/SDT.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2005b). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, DF: MDA.

Bourdin, Alain (2001). *A questão local*. Tradução Orlando dos Reis. Rio de Janeiro: DP&A.

Bronzo, Carla (2007). Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In Fabel, Murilo & Neves, Jorge A. B. (Orgs.). *Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas.

Castoriadis, Cornelius (1992). *A instituição imaginária da sociedade* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Dagnino, Evelina (2004). Sociedade civil, participação e cidadania. In Mato, Daniel. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, VE: Faces, Universidad Central de Venezuela.

56 Favareto, Arilson da Silva (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão* (Vol. 1). São Paulo: FAPESP; Iglu.

Gohn, M. G. (2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (2ª ed.). (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84). São Paulo: Cortez

Guanzirolli, Carlos Henrique (2006). *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Universidade Federal Fluminense, Textos para Discussão. Acesso em 22 de novembro de 2009, de http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf.

Habermas, J. (2003). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Haesbaert, Rogério (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Encontro de Geógrafos da América Latina, X*, São Paulo. *Anais...*, 6774-6792.

Jara, Carlos Julio (1998). *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local*. Brasília, DF: IICA; Recife, PE: SEPLAN.

- Leite, Sérgio P.; Kato, Karina & Zimmermann, Silvia (2009). *Gestão social dos Territórios*. Rio de Janeiro: IICA.
- Magdaleno, Fabiano S. (2005). O território nas constituições republicanas brasileiras. *Investigaciones Geográficas*, México, DF, (57), 114-132.
- Navarro, Zander (2002). Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, USP, Instituto de Estudos Avançados, 16 (44).
- Perafan, Mireya Eugenia V. (2007). *O Território do desenvolvimento e o desenvolvimento do território: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais); Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Perico, R. E. (2009). *Identidade e Território no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- Rocha, M. R. T. da & Filippe, E. E. (2008). Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. In *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, 2008, Bogotá. *Seminario Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*.
- Sack, Robert D. (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge EEUU: Cambridge University Press.
- Schneider, Sérgio (2004, jan.-jun.). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, 6 (11), 88-125.
- Schneider, Sérgio & Tartaruga, Iván Gerardo Peyré (2004). Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raízes. *Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 23(01 e 02), 99-116.
- Silva Júnior, Graziano da (1999). *O novo rural brasileiro*. Campinas, S.P.; IE, Unicamp. Acesso em 22 de novembro de 2009, de <http://www.eco.Unicamp.br/projetos/rurbano>.
- Veiga, J, E. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Autores Associados.