DOI: 10.5418/RA2012.0810.0002

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM QUESTÃO: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO CAMPO BRASILEIRO

territorial development in question: analysis of public policy to brazilian rural

Adriano Rodrigues de Oliveira [1]
Evandro César Clemente [2]

Resumo

O artigo aborda a questão do desenvolvimento a partir da incorporação da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento do campo brasileiro. Inicialmente, os eixos de reflexão estão circunscritos ao debate acerca do desenvolvimento e do território no âmbito da ciência moderna, do Estado-Nação e da Geografia. Posteriormente, são focalizados a forma e o conteúdo das políticas públicas elaboradas pelo governo federal, as quais visam superar a abordagem setorial que historicamente marcou as políticas de desenvolvimento, tanto na escala federal quanto regional e local a partir da noção de desenvolvimento territorial . A crítica reside no viés governamental dado ao conceito de território, que partindo do pressuposto deste como área passível de orquestração harmoniosa de interesses antagônicos, acaba negando a conflitualidade inerente ao processo de desenvolvimento do capital no campo e na cidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial., Políticas públicas, Abordagem territorial, Campo, Cidade.

Abstract

The article discusses the question of development from the perspective of the incorporation of a territorial approach in public policy development in Brazil's countryside. Initially, the paper is limited to discussions about the development and territory within the modern science, the Nation-State and Geography. Then the paper focuses on the form and content of public policies developed by the Federal Government, which aim at overcoming the sectorial approach that has historically marked the development policies, both in federal, regional and local scale, from the conception of a territorial development. That the conception of overcoming sectorial approach with has historically marked the development policies. The criticism is directed at the governmental character given to the concept of territory, which is taken as capable of harmonizing antagonistic interests, denying the inherent conflict present in the process of capital development in rural and urban areas.

Key words: Territorial development, Public policy, Territorial approach, Countryside, City.

Résumé

Le présent article aborde la question du développement de l'incorporation d'une approche territoriale dans le développement des politiques publiques dans les régions rurales du Brésil. Initialement, les axes de réflexion sont limités à des discussions sur le développement et le territoire dans la science moderne de l'État-Nation et la Géographie. Après, l'analyse se concentre sur la forme et le contenu des politiques publiques développées par le gouvernement fédéral, qui visent à dépasser l'approche sectorielle qui a historiquement marqué les politiques de développement au niveau fédéral et régional avec la notion de développement territorial. La critique est la polarisation donnée à la notion de territoire sous contrôle gouvernemental, en supposant que c'est un domaine capable de l'orchestration harmonieuse des intérêts antagonistes, finit par nier le conflit inhérent au processus du développement du capital dans les zones rurales et urbaines.

Mots-clé: Développement territorial, Politiques publiques, Approche territoriale, Campagne, Ville.

(1) Prof. Dr. da Universidade Federal de Goiás - Campus Samambaia. Cx. Postal 131. Goiânia (GO)., Brasil. Tel/Fax: (+55 62) 3521-1184 Ramal. 234 / (+55 62) 3521-1077 - adriano_geografia@hotmail.com

(2) Prof. Dr. da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás, Campus de Jataí - Rua Riachuelo, Cx. Postal 03 CEP :75 804-020. Tel. (+55 64) 3606-8123 - evandrospfc@hotmail.com

ISSN 1679-768 X © 2003, Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia. Todos os direitos reservados.

INTRODUÇÃO

No presente artigo, buscaremos levantar e discutir algumas das questões envolvidas na proposta do desenvolvimento territorial na realidade brasileira. Antes de entrarmos na análise de tais questões, abordaremos a forte complexidade que envolve o conceito de desenvolvimento sob o capitalismo.

Para compreender a adjetivação do conceito de território atrelado ao desenvolvimento, que se desdobra em territorial, elaboramos alguns apontamentos acerca da evolução deste conceito na ciência de um modo geral, e suas dimensões no âmbito da Geografia, em particular.

Por fim, analisamos o processo de incorporação da abordagem territorial na formulação das políticas públicas federais de desenvolvimento. Dentre outros elementos controversos deste "novo" olhar acerca do desenvolvimento está o caráter paradoxal da proposta, tendo em vista que os conceitos de território e a sua derivação territorial são utilizados como ferramentas para que o desenvolvimento do campo supere o viés setorialista, que historicamente pautou as políticas de desenvolvimento do território no país, tanto na escala nacional quanto na regional.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

O conceito de desenvolvimento encerra uma multiplicidade de significados e questões. A complexidade e as polêmicas em torno dele, terminaram por esvaziá-lo de um significado precisamente delineado. "Esse exagero de significados acabou por dissolver a precisão de seu significado" (ESTEVA, 2000, p. 63).

O desenvolvimento já foi e vem sendo utilizado como ideologia e produz(iu) efeitos, muitas vezes, contrários às propostas originais, aprofundando a dominação e a exploração capitalista e intensificando a pobreza e a destruição da natureza.

Para Favareto (2007), a origem do desenvolvimento está na biologia, atrelada à noção de evolução no século XIX, advinda de uma interpretação distorcida, transplantada das teorias darwinistas. Entretanto, o autor destaca que Darwin nunca associou evolução com superioridade, mas com diversidade. Esteva (2000) demonstra que a noção de desenvolvimento até hoje é utilizada, no senso comum, para se referir ao crescimento de uma planta ou animal.

Por analogia com a noção de crescimento oriunda da biologia, operou-se uma transposição para o âmbito social e econômico que, por sua vez, encontrou terreno fértil no capitalismo, modo de produção baseado na acumulação incessante de capital. Logo, associou-se desenvolvimento ao acúmulo de capital-dinheiro, de maneira tal, que o crescimento da economia ou das empresas e mesmo o enriquecimento individual, passou a ser sinônimo de desenvolvimento, ignorando, assim, as demais dimensões, como a cultural, a ambiental, a social e outras.

O desenvolvimento disseminou-se amplamente após a Segunda Guerra Mundial, num contexto marcado pela polarização político-econômica-ideológica, entre o socialismo (liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS) e o capitalismo (liderado pelos Estados Unidos). Nesta época, o discurso do desenvolvimento serviu como instrumento ideológico, a serviço do capitalismo e dos Estados Unidos, para manter sob sua orla de influência os países capitalistas. Deste modo, o desenvolvimento deveria ser buscado a todo custo pelos países subdesenvolvidos (chamados de Terceiro Mundo, na época), de modo que eles poderiam alcançar o mesmo nível de desenvolvimento dos países ricos.

Na realidade as políticas para o desenvolvimento não tornaram possível lograr o desenvolvimento, mas, de maneira velada, possibilitaram ações e medidas políticas que trouxeram resultados opostos aos objetivos apresentados, intensificando a pobreza, degradando o ambiente, aprofundando a dominação e impondo padrões culturais e de consumo ocidental a vários povos mundo afora.

De imediato, desenvolvimento denota uma ideia de progresso, de melhoria, e, portanto, tem sido aceita de forma massiva e sem opor resistência por diversas culturas e diferentes povos. Por conta disso, tornou-se um instrumento ideológico poderoso, para a consecução dos objetivos de dominação e poder dos países desenvolvidos (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

O desenvolvimentismo vigorou plenamente no período entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, momento que a economia mundial experimentou um forte crescimento econômico, decorrente da união da ciência e da técnica aos processos produtivos, emergindo o meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1994), que possibilitou ganhos substanciais em produtividade e redução de custos ao grande capital.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, as empresas situadas nos países centrais, sobretudo as norte-americanas, deslocaram unidades fabris para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, em busca de fontes de matérias-primas e mão de obra abundante e de baixo custo, incentivos e facilidades oferecidas pelos governos destes países, além do acesso privilegiado aos mercados consumidores locais.

Tais ações estavam baseadas na concepção (paradigma) de desenvolvimento, alicerçado estritamente no crescimento econômico, de maneira linear e contínua, que vislumbrava na industrialização o caminho que viabilizaria o crescimento econômico e, por extensão, o desenvolvimento. Isso levou os agentes hegemônicos do sistema capitalista mundial a uma fortíssima e predatória exploração de terras e demais recursos naturais do planeta.

Conforme salienta Smith (1988, p.16), o desenvolvimento desigual no espaço geográfico, ou seja, entre diferentes regiões, países, estados, bem como entre as distintas classes sociais, é inerente ao capitalismo. Para ele, "o desenvolvimento desigual é a expressão geográfica sistemática das contradições inerentes à própria construção e estrutura do capital." Portanto, o pleno desenvolvimento não será alcançado sob o sistema capitalista, dado que os distintos níveis de desenvolvimento entre os países, regiões do planeta, entre as classes sociais, nunca serão superados enquanto este modo de produção for hegemônico, pois ele se assenta na competição, na exploração, o que resulta na contraditória geração de riqueza, de um lado, e pobreza por outro.

Nos anos 1970, percebendo a impossibilidade de se estender o crescimento econômico e o padrão de consumo ocidental para todos os povos do planeta, o economista, Celso Furtado, lançou sua obra que atentava então para o "mito do desenvolvimento econômico". Para o autor, a disseminação do modelo ocidental de consumo para os países do então chamado Terceiro Mundo, faria com que o sistema entrasse em colapso, em razão da grande pressão que seria exercida sobre os recursos naturais não renováveis e os enormes custos para controlar a poluição gerada a partir desse consumismo desenfreado.

O autor também chamou a atenção para o fato de que a periferia do sistema capitalista nunca será desenvolvida como o seu centro, por conta do mecanismo de intercâmbio desigual que se dá entre os produtos primários exportados pela primeira e os produtos industrializados exportados pelo segundo. Dada a impossibilidade de se alcançar o desenvolvimento econômico por todos, ele é elevado, então, a um mito.

As críticas ao desenvolvimentismo começaram a surgir já nos anos 1960. Os impactos ambientais em escala global, ocasionados pela maneira predatória que se passou a explorar os recursos naturais, começou a gerar preocupações. As primeiras críticas mais contundentes vieram do documento intitulado "The limits to growth" (Os limites do crescimento), encomendado pelo Clube de Roma e elaborado por Meadows et al (1972) no começo dos anos 1970. O estudo alertava sobre a necessidade de frear o crescimento econômico e conter o crescimento demográfico mundial, de modo a diminuir os riscos ambientais para o planeta. As propostas ficaram conhecidas como a "tese do crescimento zero".

A proposta foi duramente criticada pelos países subdesenvolvidos e os defensores da teoria do desenvolvimento industrial, que argumentaram que se buscava conter o crescimento e a industrialização dos países subdesenvolvidos através de uma retórica ecológica (BRÜSEKE, 2001) apud Hespanhol (2007).

Logo em seguida, realizou-se em 1972 a Primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente na cidade de Estocolmo-Suécia . Ali, a concepção desenvolvimentista passou a ser questionada e

emergiram propostas como a do ecodesenvolvimento e, a partir dos anos 1980, a do desenvolvimento sustentável (HESPANHOL, 2007).

Em 1986, como resultado de uma série de seminários a respeito de estilos alternativos de desenvolvimento pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, surgiu o relatório Our common future (Nosso futuro comum), que, mais tarde, ficou conhecido como Relatório Brundtland, em 1987. Neste relatório, são estudados os problemas mais críticos em relação ao desenvolvimento e o meio ambiente e são indicadas propostas de solução. Aí, foi divulgada a noção de desenvolvimento sustentável como aquele "que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades" (CMMAD, 1988).

Neste documento, estabeleceu-se que a pobreza, a desigualdade e a degradação ambiental não podem ser analisadas de maneira isolada. A pobreza passou a ser vista como uma das causas e consequências dos problemas ambientais.

Sachs (2000), numa postura de forte critica à noção de desenvolvimento e do desenvolvimento sustentável, aponta que a pobreza, até então, não era vista relacionada à questão ambiental, mas com o aumento da degradação da natureza, o pobre passou a ser visto como agente da depredação ambiental. A nosso ver, uma maneira de dissimular as verdadeiras causas da destruição ambiental, que é o exacerbado padrão de consumo da população rica.

O conceito de desenvolvimento sustentável tem sido fortemente adotado em políticas públicas e nas diretrizes de grandes corporações empresariais. Isso se deve ao fato de que ele não impôs limites ao máximo de consumo aceitável, bem como reconheceu a necessidade da manutenção do crescimento econômico em bases 'sustentáveis', tanto para os países desenvolvidos, quanto para os subdesenvolvidos (HESPANHOL, 2007; BRUSEKE, 2001). Além disso, trouxe junto à noção de desenvolvimento, que tende a ser universalmente aceita, pois traz embutida a idéia de progresso e de melhorias.

O elevado padrão de consumo, das populações dos países do Norte e das elites do Sul, ainda permanece, o que tem contribuído para uma forte dilapidação dos recursos naturais, persistindo o desmatamento de florestas nativas, o desperdício de recursos pelo manejo inadequado e a ampla utilização de combustíveis fósseis, como o carvão e o petróleo. Cabe destacar que, neste último caso, o modelo fossilista continua também, dentre um dos fatores, pelo grande lobby das indústrias petrolíferas. Dupas (2008) enfatiza que, pelas suas características inerentes, o capitalismo tem apresentado dificuldades em incorporar os custos ambientais e atingir a sustentabilidade.

Para se atingir a sustentabilidade, Buarque (2008) sublinha que "(...) é necessário promover mudanças profundas na essência mesma do modelo de desenvolvimento, principalmente no padrão tecnológico, na estrutura de renda e no padrão de consumo dominante da sociedade (...)" (BUARQUE, 2008, p. 69 grifos do autor). Recentemente, tem crescido o descontentamento com as propostas do desenvolvimento sustentável, aumentando assim as críticas a esta proposta.

Pela sua imprecisão e amplitude, o desenvolvimento sustentável tem sido apropriado por diferentes maneiras e por distintos grupos sociais, como vem servindo aos agentes hegemônicos do capitalismo. Grupos empresariais têm percebido esta possibilidade e o utilizado para agregar valor aos produtos (ecologicamente corretos), à propaganda, ao ecomarketing, de maneira a disseminar uma imagem de responsabilidade ambiental.

Fazendo um balanço da problemática e da discussão e das ações engendradas pelo desenvolvimento sustentável, desde a sua proposição até o momento, Hespanhol (2007) averiguou que os poucos avanços obtidos ficaram restritos à dimensão ambiental, enquanto que, as demais dimensões (social, política, econômica e cultural), permaneceram no nível da retórica.

A descrença no desenvolvimento sustentável, sob o capitalismo, fez surgir outras linhas de análise do desenvolvimento, algumas que repudiam o próprio desenvolvimento, como os pós-desenvolvimentistas, bem como a proposta do desenvolvimento como liberdade, do economista indiano Amartya Sen.

O economista indiano, Amartya Sen, propõe uma concepção de desenvolvimento para além apenas da contabilidade econômica. Para atingir o desenvolvimento, é necessário garantir a liberdade humana, de modo que esta seja assegurada por outros determinantes, como os serviços de educação e saúde, direitos civis, democracia, liberdade etc., que devem ser universais. A viabilização disso depende de que se remova a privação social, a pobreza, a intolerância, a repressão.

Para Sen, a liberdade é tida como meio e fim no processo de desenvolvimento. Gozando de liberdade, como exemplo, num regime político realmente democrático, as pessoas podem se expressar e lutar para promoverem mudanças político-econômicas, que, por sua vez, garantirão melhores condições de vida. Por outro lado, a ausência de liberdade e a privação econômica tendem a alimentar a privação social e política e estas tendem a reforçar a econômica, aprofundando a pobreza.

Entendemos que a teoria de Sen contribui significativamente para que possamos construir uma sociedade menos perversa. Porém, também inferimos que o capitalismo, por diversas estratégias, incluindo a econômica e via mercado, consegue solapar as liberdades individuais. É só analisar a questão do emprego sob o capitalismo, em que, sobretudo, em países pobres como o Brasil, nunca a oferta de emprego atinge o chamado pleno emprego, pois, se isso ocorrer, pela lei da oferta e procura, haverá aumento substancial nos salários em vigência e redução da margem de lucro. Daí que os esforços do capital têm sido de sempre manter uma oferta de mão de obra maior que a demanda, visando alargar suas margens de lucro e, assim, privando muitos indivíduos do direito ao trabalho e de uma vida digna.

Existe um grupo de cientistas que refuta categoricamente o desenvolvimento. São os pós-desenvolvimentistas, como W. Sachs (2000), Montenegro Gomez (2006) e outros. Este grupo de estudiosos tem se posicionado definidamente contra o desenvolvimento. Eles apontam severas críticas ao desenvolvimento e suas práticas, discursos, premissas etc. Porém, não no sentido de mudá-lo ou reformá-lo, mas de negá-lo por completo.

Essa corrente teve início nos anos 1980 e se consolidou nos anos 1990. Os autores desta corrente teórica enfatizam que o desenvolvimento, hoje, já não se sustenta, por conta dos sucessivos fracassos acumulados, pelas políticas auspiciosas em garantir o 'progresso' aos povos subdesenvolvidos.

É preciso ter claro que as políticas gestadas para o desenvolvimento não são apolíticas. Peet (2007) destaca que as políticas não são concebidas de maneira a beneficiar a todos, mas sim, de acordo com os interesses político-econômicos dominantes. No entanto, o autor, aproveitando a crítica dos pós-desenvolvimentistas, porém, diferente deles, enfatiza a necessidade de se reformular, repensar, redirecionar o desenvolvimento.

TRILHANDO O TERRITÓRIO DO TERRITÓRIO

Compreender o processo de desenvolvimento desigual do capital no espaço tem sido o grande desafio para as ciências humanas no final do século XX e início do século XXI.

Visando compreender a complexidade colocada por este período, Smith (1988) exitosamente demonstrou que as desigualdades geográficas são inerentes a estruturação do sistema econômico, numa relação de causa e efeito, como produto e premissa, ou seja, o "desenvolvimento desigual é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica e é simultaneamente a exploração daquela desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados" (p. 221).

A crescente preocupação com a dimensão espacial dos processos sociais, tem alterado a compreensão de conceitos como espaço e território, na medida em que são incorporados por outras ciências como a Sociologia e as Ciências Econômicas, que têm lhes atribuído outras conceituações e aplicações, que muitas vezes negam os significados conferidos pela Geografia, sem efetivamente se contradizerem.

Neste sentido, cabe-nos retomar brevemente a discussão em torno do conceito de território, salientando que este debate remonta ao século XIX, à época da sistematização das ciências e tem suscitado reflexões não somente na Geografia, mas também em outros campos das Ciências Sociais

e das Ciências Naturais. Contudo, centraremos nossa análise ao período compreendido entre o final da 2ª Guerra Mundial e a virada de século, que Santos (1994) caracterizou como fase de gestação e consolidação do meio técnico-científico-informacional.

A reestruturação da economia mundial no período citado, e, sobretudo, na fase posterior a guerra fria – processo conhecido como Globalização, Mundialização ou Internacionalização do Capital -, teve desdobramentos diferenciados nas diversas partes do globo. Para entender esse processo, ciências como a Sociologia e a Economia, despertaram interesses para conceitos até então de uso particular da Geografia, como o espaço e o território.

O despertar em torno do conceito de território nesta virada de século está diretamente vinculado ao processo de globalização, como expressão imediata do avanço do neoliberalismo econômico ancorado no processo de internacionalização do capital e a conseqüente debilidade da instituição "Estado-Nação". Tal processo está acarretando profundas alterações na estrutura organizacional da sociedade e na relação desta com a natureza. Para alguns, estaríamos diante de um processo de "desterritorialização" a partir da compressão espaço-tempo como lembra Haesbaert (2006) em sua crítica àqueles que defendem o "fim dos territórios".

No Brasil, alguns geógrafos têm centrado seus esforços ao aprimoramento teórico-metodológico em torno do conceito e suas derivações como a territorialização, a desterritorialização, a territorialidade, a multiterritorialidade, visando aprofundar a compreensão da dinâmica espacial dos processos sociais, a exemplo das reflexões estabelecidas por Haesbaert (2006), Fernandes (2005) e Saquet (2006).

Ao pensar os reflexos da globalização no território, estamos pensando na perspectiva dos impactos do modelo neoliberal e para tanto, acreditamos que seja fundamental compreender a complexidade da materialidade do território em suas múltiplas dimensões, que, conforme salienta Haesbaert (2006), deve[ria] incluir a interação sociedade e natureza.

Neste sentido, a contribuição de Saquet (2003), ao incorporar elementos da economia, política e cultura (EPC) torna-se salutar, sobretudo no que tange a indissociabilidade desta tríade para a (des)construção do território na relação espaço-tempo.

Embora a tríade EPC (Economia-Política-Cultura) seja um relevante recurso quando utilizada como um complexo híbrido, configura de forma unidimensional as diferentes perspectivas de análise sintetizadas em três vertentes por Haesbaert (2006):

> [...] - política (referida às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política [...] o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes [...] relacionado ao poder político do Estado. cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto [...] como o produto da apropriação/valorização de um grupo em relação ao seu espaço vivido. econômica (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho [...] (p. 40).

Numa perspectiva crítica a estas abordagens unidimensionais, Haesbaert (2006) enfatiza a necessidade de uma visão integrada e integradora do território a partir "[...] da concepção do espaço como um híbrido [...] entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e "idealidade", numa complexa interação tempo-espaço [...]" (p.79). Neste sentido, fica evidente a necessidade de compreender o território como uma totalidade que não se completa simplesmente pela soma das partes, mas sim como uma totalidade complexa e indissociável, dotada de uma mobilidade correlacionada aos fixos e fluxos inerentes a dinâmica espacial, como salientado por Santos (1988).

Deste modo, concordamos com Haesbaert (2006) quando afirma que a partir da "[...] noção "híbrida" de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas

relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural. (p. 79).

A essa definição é importante adicionar a dimensão natural dos territórios, que a nosso ver é inerente à construção do território como desdobramento da complexidade das relações sociedade-natureza.

Embora haja uma diversidade de definições de território, via de regra, dentre as que possuem maior ressonância e proximidade, estão as proposições teóricas elaboradas a partir da perspectiva da Geografia Política, que enfatizam as relações de poder e as formas de apropriação e dominação do espaço decorrentes destas, construindo no território algo que poderíamos designar como "campo" de disputas.

No tocante à contribuição da Geografia Política para a construção do conceito de território, Raffestin (1993), se constitui num dos principais referenciais, que dentro deste domínio da ciência geográfica, buscou compreender o papel exercido pelo poder, sem, contudo, desprezar a relevância das outras dimensões inerentes ao que designou de sistema territorial, numa perspectiva relacional e indissolúvel. Para tanto, o autor busca definição nas proposições de Foucault (1979) sobre o poder:

> i) o poder não se adquire; é exercido a partir de inumeráveis pontos; ii) as relações de poder não estão em posição de exterioridade no que diz respeito a outros tipos de relações (econômicas, sociais etc.), mas são imanentes a elas; iii) o poder vem de baixo; não há uma oposição binária e global entre dominador e dominados; iv) as relações de poder são, concomitantemente, intencionais e não subjetivas; e, v) onde há poder há resistência e, no entanto, ou por isso mesmo, esta jamais está em posição de exterioridade em relação ao poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 53).

A nosso ver, um dos principais méritos das proposições de Foucault, salientadas por Raffestin (1993), reside na ênfase ao caráter relacional do poder, uma vez que as relações de poder são entendidas como componente inerente à sociedade, que mesmo estruturada em classes - como no sistema capitalista -, é emanado de todas as partes e sujeitos sociais, independentemente do nível de renda e/ou classe social. Neste sentido, pensar o poder no território, requer também pensar o território enquanto totalidade relacional, ou seja, composto por múltiplas dimensões articuladas entre si.

O território e o poder, a sociedade e a natureza, o tempo e o espaço, não passam de abstrações teóricas, se analisados separadamente, ou seja, são como pares dialéticos articulados numa totalidade complexa composta pela realidade na qual a sociedade (re)produz as condições para a sua sobrevivência. Tal compreensão vai ao encontro das idéias de Saquet (2006), que procura entender o território como concretização do processo de territorialização. Conforme o autor,

> [...] o homem, vivendo em sociedade, territorializa-se através de suas atividades cotidianas, seja no campo seja na cidade. Ele constitui um lugar de vida. Este processo é condicionado e gera as territorialidades, que são todas as relações diárias que efetivamos, (i) materiais, no trabalho, na família, na Igreja, nas lojas, nos bancos, na escola etc. Estas relações, as territorialidades, é que constituem o território de vida de cada pessoa ou grupo social num determinado espaço geográfico. (p. 62).

Isto quer dizer que no seu processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, na sua relação com a natureza, a sociedade está submetida a aspectos objetivos e subjetivos, materiais e imateriais. Cada sujeito social, na sua relação com o outro, na mesma medida que exerce uma influência também é influenciado, e fundamentado nesta correlação, se formam grupos sociais que se territorializam a partir de espaços geográficos e constroem seus territórios. Assim, territorializar-se "[...] significa criar mediações espaciais que nos proporcionem efetivo "poder" sobre nossa reprodução enquanto grupos sociais, poder este que é sempre multiescalar e multidimensional, material e imaterial, de "dominação" e "apropriação" ao mesmo tempo." (HAESBAERT, 2006, p. 97).

É pensando nesta perspectiva que propomos compreender o processo de desenvolvimento rural, a partir das múltiplas mediações existentes entre os diferentes sujeitos sociais que se reproduzem

direta e indiretamente neste espaço, construindo territórios a partir de estratégias que valorizam cada uma das dimensões da vida cotidiana, de acordo com as necessidades objetivas e subjetivas para a possibilidade de reprodução social dos sujeitos de forma individual ou coletiva.

Para tanto, é importante analisarmos os elementos que levaram ao surgimento do conceito de desenvolvimento territorial, em sua acepção acadêmica e os seus desdobramentos na elaboração e implementação de políticas públicas para o campo brasileiro. Diante disto, identificar se realmente existe uma abordagem territorial do desenvolvimento do ponto de vista teórico-prático ou se adoção do conceito tem ficado meramente restrita ao plano do discurso político. Se assim o for, quais são os percursos para efetuar uma "transposição" do discurso à prática, deixando de existir como "letras mortas" e se tornar uma realidade.

A ABORDAGEM TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A partir da década de 1990, as ações governamentais passaram por profundas transformações no que tange às estratégias de desenvolvimento rural. O viés setorial e meramente produtivista, presente até então nas políticas públicas voltadas ao espaço rural, consoante à lógica de implantação do pacote tecnológico da Revolução Verde (desenvolvimentismo), começou a ser cada vez mais questionado, em escala mundial, pelos seus efeitos perversos para a sociedade e a natureza.

A questão da fome ainda persistia, apesar dos índices recordes de produção e produtividade de alimentos, e a degradação ambiental aprofundava-se sistematicamente, com a contaminação de recursos naturais essenciais como a água e o solo.

O rural brasileiro sempre esteve associado ao agro, pautado na lógica produtivista do pacote tecnológico introduzido a partir de 1965, tendo como mola propulsora a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que subsidiou a incorporação acelerada de insumos modernos provenientes da indústria emergente, voltada para a produção e a exportação de commodities.

A modernização da agricultura, promovida sem alteração da estrutura agrária historicamente concentrada, resultou num processo de pauperização e expropriação de produtores (arrendatários, posseiros, pequenos proprietários etc.). Embora fragilizados economicamente, muitos deles permaneceram no espaço rural, desenvolvendo diversas estratégias de (re)produção socioeconômica, como a organização em associações de pequenos produtores, entre outras formas de cooperação. Outra parcela desse segmento, que fora expulsa do campo, mesmo em face de muitas dificuldades, recorreu aos movimentos sociais de luta pela terra na busca para regressar ao espaço rural.

A partir dos resultados do estudo elaborado num convênio de cooperação técnica entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), foi publicado em 1996, o documento "Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico", no qual se demonstra que apesar do caráter seletivo no qual esteve ancorada a modernização da agricultura, o segmento social representado pela produção familiar conseguiu se reproduzir, ainda que de forma diferenciada, em diversas regiões do país.

Alguns temas passaram a comparecer cada vez mais nos estudos do rural como, por exemplo, "[...] tecnologias alternativas e novas formas de organização da produção; pluriatividade dos agricultores familiares; agricultura e meio ambiente; poder local e gestão municipal [...]", conforme salienta Wanderley (1998, p. 31), num dos capítulos do estudo coordenado por Hugues Lamarche (1998), que apresenta um comparativo internacional acerca da agricultura familiar envolvendo Brasil, França, Canadá, Polônia e Tunísia.

A proeminência do segmento representado pela produção familiar, com destaque para o abismo social existente neste grupo, tanto internamente como na relação com o outro grupo social representado pelos grandes proprietários de terra, associada à crescente pressão exercida por entidades representantes dos pequenos produtores como a CONTAG e os movimentos sociais, impulsionou o

governo de Fernando Henrique Cardoso, norteado pelos resultados do estudo realizado pela FAO/INCRA, a elaborar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Visando maximizar os efeitos de sua implantação, o PRONAF foi estruturado sob o pressuposto da gestão social, sendo consubstanciado em "[...] três princípios básicos: a descentralização, a participação e o estabelecimento de parcerias" (HESPANHOL, 2000, p. 97).

Assim, instaurou-se a tônica que marcaria a atuação do governo federal no espaço rural, a partir da emergência da categoria de agricultor familiar como um dos elementos centrais das políticas públicas, uma característica inédita até então na concessão de crédito rural oficial, consoante ao estabelecimento de critérios de classificação social do produtor, exceção feita ao Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) .

Subjacente à adoção da gestão social como base de ação do PRONAF, está a ideia de que, ao municipalizar a atuação do programa, os agricultores familiares e suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos), representadas por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, tornaram-se os principais agentes do desenvolvimento local. Isso porque, os conselhos municipais têm como principais atribuições, analisar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), sugerir alterações nas políticas do município em relação ao setor agropecuário e auxiliar no acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos públicos. (HESPANHOL, 2000, p. 97).

Ainda sob a ótica do pressuposto da gestão social, pautada na participação social e na realização de parcerias, visando não somente à interação vertical, mas também à integração horizontal entre as políticas públicas, foi instituída a linha PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, com o fim de fortalecer o processo de descentralização administrativa, previsto na Constituição Federal de 1988 e contemplar as estratégias do desenvolvimento local.

O PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais constituiu uma modalidade de financiamento de recursos não reembolsáveis, concedida aos municípios por meio de convênios, tendo como objetivos a implementação, ampliação, racionalização, modernização e/ou realocação da infraestrutura pública de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (BRASIL, 2000).

Essa modalidade de financiamento do PRONAF se diferencia das demais, na medida em que possui como requisito básico a constituição de uma estrutura de gestão formada pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural, presentes nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal. Dentro desta estrutura, o Conselho Municipal teria o papel de formulação da política de desenvolvimento do município (que se materializa no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável) e, orientado por esta, definir ações a serem executadas dentro do Programa que estivessem articuladas a outras iniciativas locais e contribuíssem para a realização daquela estratégia de desenvolvimento (SCHNEIDER et al., p. 18, 2004).

A composição desse colegiado em nível municipal, com a participação de membros representantes da sociedade civil e do governo, embora denote o princípio da gestão social, não garante, contudo, a autonomia na tomada de decisões, considerando a ingerência dissimulada dos prefeitos, de acordo com os seus interesses.

É importante frisar que o PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais se inseria na estratégia localista para alavancar o desenvolvimento, adotada já no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, resultando de uma estratégia da Secretaria de Desenvolvimento Rural juntamente com o Programa Comunidade Solidária, cujas ações visavam prioritariamente os municípios contemplados por essa linha de crédito, conforme salienta Silva (1999) apud Zanini (2006).

Na realidade, o conjunto de políticas regionais estava consubstanciado na

> [...] inserção competitiva dos espaços regionais e locais nos mercados "globalizados". Uma lógica geral presente nos projetos do Brasil em Ação e Avança Brasil, respectivamente concebidos no primeiro e segundo mandatos do governo FHC. Em ambos, o objetivo básico era o direcionamento dos investimentos

> para aquelas regiões e setores que pudessem contribuir com a ampliação da competitividade externa brasileira. (ORTEGA, 2008, p.152. grifo do autor).

A análise dos programas e das políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso direcionados ao desenvolvimento regional e local revela a influência da perspectiva neoliberal, na medida em que as ações buscavam transferir progressivamente as responsabilidades para a escala local, estimulando a concertação de arranjos institucionais capazes de gerar um protagonismo que liberasse o Estado do papel de agente indutor do ordenamento territorial. Nesta perspectiva,

> [...] competia ao governo federal estimular iniciativas locais por meio de um "empurrão inicial", com a indução da formação de novas articulações institucionais locais. Caberia, ainda, ao governo dotar os arranjos socioprodutivos de ativos (capacitação, financiamento, dentre outros), para que eles pudessem caminhar por conta própria (ORTEGA, 2008, p. 155. grifo do autor).

Ainda segundo o autor, uma mudança relevante, que em grande parte esteve associada à pressão de entidades sindicais e movimentos sociais e serviu para estimular as políticas de desenvolvimento rural voltadas à produção familiar e consubstanciadas no local, foi inicialmente a criação de um gabinete de Ministro Extraordinário de Política Fundiária, em 1996, como órgão independente da alçada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, posteriormente, sua transformação em Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2000. Destarte, consolida-se, grosso modo, a separação entre ministérios que têm responsabilidades centradas, respectivamente, nas dimensões econômicas e sociais do espaço rural brasileiro, invariavelmente submetidas à problemática da questão agrária.

Com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, emergiu de forma contundente a abordagem territorial do desenvolvimento, concebida como estratégia eficaz para incentivar e aprofundar a interação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada. Isso se deu a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A SDT inicia sua atuação orientada pelo estudo Atlas dos Territórios Rurais, que realizou em parceria com a Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (ESALQ/USP) e foi divulgado em 2004. No texto foram sintetizadas as bases de dados necessárias para a delimitação dos territórios rurais, como parte da estratégia para "[...] apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas" (BRASIL, 2004, p. 5).

Assim, a SDT estabelece o território rural como:

> [...] espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado 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, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2004, p.10).

Como se vê na definição, a coesão constitui elemento central para a abordagem territorial. Nesse sentido, Montenegro Gómez (2006) considera que a criação dos territórios rurais foi influenciada pelo modelo de desenvolvimento adotado na Itália para a criação dos chamados distritos industriais, sobretudo na região centro-norte daquele país, conhecida como Terceira Itália. Assim, estaríamos

> [...] diante do receituário do modelo da Terceira Itália. Por um lado, adaptado ao contexto rural de um país do denominado Terceiro Mundo, onde a pobreza e as desigualdades são a norma, e, por outro lado, enfatizando a questão da participação. As PMEs urbanas, no meio rural, seriam as pequenas propriedades (a ênfase que se dá nesse documento, para a realização de uma Reforma Agrária que crie pequenos

> proprietários, é clara), que devem estabelecer arranjos produtivos entre elas e com redes de agroindústrias próximas. Junto a tudo isso, é necessária a conformação (e utilizamos o jargão do documento) de novas institucionalidades que permitam uma governabilidade democrática (ou governança) e a promoção da conquista e do exercício da cidadania [...] (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 96).

Favareto (2007), por sua vez, salienta que a adoção de uma abordagem territorial representa um desdobramento das propostas de desenvolvimento rural arroladas desde os anos 1990 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial, com o intuito de superar o enfoque meramente setorial até então presente nos programas de desenvolvimento rural:

> [...] desde os anos noventa há uma série de programas de pesquisa e iniciativas de políticas como a criação da divisão territorial da OCDE em 1994. E em 1996 o Banco Mundial publica seu relatório "A nova visão do desenvolvimento rural", onde a marca é justamente uma tentativa de dar conta das mudanças porque havia passado o rural nas décadas anteriores e a necessidade que elas traziam em se passar de um enfoque setorial a um outro de caráter territorial, e, também, em se erigir um novo modelo institucional em torno destas políticas [...]. (FAVARETO, 2007, p. 146).

Nesse sentido, embora a nomenclatura territorial tenha vindo à tona com a institucionalização da SDT, as políticas de desenvolvimento rural têm sido influenciadas por essa tendência internacional impulsionada pelas agências multilaterais, desde meados dos anos 1990, com as políticas de desenvolvimento local do governo de Fernando Henrique Cardoso que colocaram em cena – ao menos do ponto de vista do discurso – a necessidade de contemplar outras dimensões para além do viés setorial do rural, com destaque para a valorização da produção familiar, como vimos anteriormente.

O próprio Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, é oriundo do desmembramento da linha Infra-Estrutura e Serviços Municipais do PRONAF, conforme salienta Favareto (2007).

Embora tenha havido algumas transformações no formato das políticas de desenvolvimento rural nos governos de FHC (1995-2002) e de Lula (2003-2010), elas estiveram, segundo Montenegro Gómez (2006), invariavelmente atreladas ao receituário emitido pelo Banco Mundial:

> [...] podemos concluir que há mais continuidades do que rupturas, nas propostas de políticas públicas para o meio rural, nos últimos 10 anos. Sejam aquelas resultantes dos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, sejam as indicações iniciais de um ano e meio de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, observamos que o modelo de desenvolvimento em que se baseiam essas propostas não difere, no essencial, das "sugestões" que o Banco Mundial fez ao governo brasileiro, no início da década de 1990, para modificar a política agrária [...] (p.84).

De acordo com os últimos dados do Sistema de Informações Territoriais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em 2009 haviam sido delimitados 164 Territórios Rurais em todo o país distribuídos em todas as unidades da federação, tendo sido esse um dos critérios para a sua delimitação pela SDT, os quais são constituídos pelos seguintes parâmetros:

> a) Densidade demográfica: microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50.000 habitantes;
>
> b) Foco prioritário do MDA: concentração de agricultores familiares, famílias assentadas por programas de reforma agrária, famílias de trabalhadores acampados;
>
> c) Indicadores pertinentes ao PRONAT: parcerias entre o governo e a sociedade civil, organizados no respectivo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, que contemplem e estimulem o aumento da incidência de capital social, a caracterização de áreas de prioridade

de ação do governo federal nos estados, melhoria da incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento (BRASIL, 2004).

A partir de dados referentes ao público prioritário das ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, por meio do PRONAT, constatamos que 2.500 (45%) municípios foram delimitados como integrantes de Territórios Rurais, o que representa 58% da área territorial do país e abrange 56% da população rural brasileira e 29% do total da população.

Se traçarmos um paralelo entre os elementos constitutivos das políticas de desenvolvimento rural dos governos de FHC e de Lula, constataremos que ambos se ampararam em categorias que compõem o paradigma da gestão social, sendo que no primeiro estiveram presentes conceitos como a descentralização, a participação e as parcerias no nível local, enquanto no segundo, a ênfase ficou sobre território, participação e gestão social.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), que era o responsável por articular as ações nas diferentes escalas territoriais no governo de FHC, foi reestruturado e passou a ser denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (CONDRAF) . Entre as modificações efetuadas na estrutura de funcionamento e na forma de representação está a incorporação de membros de movimentos sociais rurais, órgãos governamentais, representantes de ONGs, sociedade civil e membros das universidades, conforme salienta Mattei (2008).

Ortega (2008) enfatiza que o CONDRAF representa uma nova institucionalidade, "[...] que preconiza a plena participação dos agentes sociais como protagonistas na proposição e gestão de políticas públicas relativas ao desenvolvimento rural, à reforma agrária e à agricultura familiar" (p. 162). Segundo o autor, com a reestruturação do Conselho ocorre uma ruptura no formato das políticas de desenvolvimento rural marcadas, até então, por uma estratégia eminentemente municipalista. Assim, com a maior participação da sociedade civil em nível intermunicipal, a estratégia agora se aproximaria de uma abordagem territorial:

> [...] ele foi constituído paritariamente pelo governo e pela sociedade civil, e fazem parte dele 38 conselheiros, sendo 19 membros indicados pelo governo e outros 19 nomeados por indicação dos movimentos sociais e sociedade civil organizada. Logo em sua primeira reunião, foram aprovadas as regras para a linha de ação de infra-estrutura do PRONAF para 2004. Segundo a resolução aprovada, os recursos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços não mais se destinariam aos municípios, mas a projetos de consórcios intermunicipais, os territórios rurais [...] (ORTEGA, 2008, p.162)

Na escala dos Territórios Rurais, a participação da sociedade civil organizada é viabilizada como componente do que foi denominado inicialmente de Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs), as quais eram incumbidas de desempenharem no território funções semelhantes àquelas dos Conselhos de Desenvolvimento Rural (CDRs).

Dessa forma, as CIATs eram as principais interlocutoras da SDT no nível territorial incumbidas de elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), no qual são definidas as estratégias de desenvolvimento territorial, incluindo a Assistência Técnica e Extensão Rural, a elaboração do Plano Safra, os investimentos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços, o Programa de Reordenamento Fundiário, o incentivo ao cooperativismo e associativismo, o apoio ao comércio e à comercialização e outros programas provenientes do MDA e de outros ministérios (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Subjacente à perspectiva da gestão social, com a consolidação das ações nos Territórios Rurais, no decorrer do primeiro mandato do governo Lula foi criado o Programa Territórios da Cidadania, em 2008, tendo como foco principal reduzir as desigualdades regionais e sociais (para usar os termos governamentais):

> O Programa Territórios da Cidadania é parte do esforço conjunto do Governo Federal para priorizar suas ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada e com a observância da sustentabilidade em todas as suas dimensões. (BRASIL, 2008, p. 3).

Nesse sentido, os Territórios da Cidadania têm sido constituídos a partir dos Territórios Rurais, sobretudo daqueles onde as ações das CIATs se demonstraram mais coesas, evoluindo para o que atualmente se configura como colegiados territoriais, atrelados a outros critérios principais, sendo que

> [...] a escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania requer, como pressuposto, sua incorporação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os demais critérios de seleção dos TRS que se converteram em TCs são os seguintes: possuir os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação. [...] (ORTEGA, 2008, p. 170).

Assim, constatam-se alguns aspectos relevantes com a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania. Dentre eles podemos destacar a busca pela articulação horizontal entre os atores sociais internos aos territórios e, verticalmente, entre os diferentes atores sociais e agências de mediação governamentais. Ao mesmo tempo, priorizam-se os Territórios Rurais que possuem os municípios com maiores índices de pobreza e desigualdades sociais, os quais foram designados por Ortega (2008) como territórios deprimidos. Conforme os dados do Sistema de Informações Territoriais, em 2009 estavam constituídos 120 Territórios da Cidadania.

De acordo com informações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, verificamos que em 2010 são 1.851 (33,3%) municípios abrangidos pelo Programa, o que representa 52,5% da área territorial nacional e totaliza 46,2% da população rural do país.

Podemos dizer, grosso modo, que os territórios abrangem principalmente municípios onde houve a implantação de projetos de reforma agrária, os quais, pela expressividade numérica de produtores familiares, podem ter suas atividades rurais potencializadas mediante a inversão de recursos provenientes de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Para isso, foi criado um Comitê Gestor Nacional, vinculado ao Programa Territórios da Cidadania, do qual participam 15 ministérios, conforme salienta Ortega (2008):

> [...] São eles: Desenvolvimento Agrário/INCRA, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Promoção da Igualdade Social, Secretaria de Agricultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria-geral, Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil. (p. 170-1).

Assim, para permitir a articulação horizontal das políticas públicas, o Programa Territórios da Cidadania conta, estruturalmente, com um interessante arranjo interinstitucional. Esta horizontalidade institucional constitui aspecto essencial para se vislumbrar uma abordagem do rural que ultrapasse o viés meramente setorialista.

Contudo, não é suficiente para afirmar que esteja em execução a abordagem territorial proposta pelas agências governamentais, com o pressuposto harmonioso a ela inerente, tendo em vista que no nível escalar do território, os conflitos presentes na disputa pelo poder entre os atores sociais lhe impõem sérios limites. Definir o Território Rural ou o Território da Cidadania aprioristicamente como 'área' onde se dá uma concertação harmônica de interesses é negligenciar que a (re)construção dos

territórios é permeada pela conflitualidade intrínseca ao modo como a sociedade está constituída sob o sistema econômico vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos estabelecer alguns eixos de análise e reflexão acerca da questão do desenvolvimento territorial no Brasil. Sabemos que o conceito de desenvolvimento encerra uma multiplicidade de significados que se desdobram em diferentes intencionalidades a partir dos posicionamentos político-ideológicos inerentes aos sujeitos sociais que o incorporam e/ou utilizam. Além disso, invariavelmente as políticas estabelecidas para a busca do almejado desenvolvimento sempre resultaram em maior consumismo e/ou aprofundamento da exploração e das desigualdades socioeconômicas, contribuindo também para a supressão das variadas culturas expressas mundo afora e para o estabelecimento do padrão da cultura ocidental.

O Atrelamento do conceito de território ao desenvolvimento por meio da abordagem territorial no âmbito das agências governamentais de mediação, embora tenha fomentado a inserção de agentes sociais historicamente excluídos do debate em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural, não tem sido suficiente para contemplar a complexidade das relações de poder inerentes à questão agrária regional.

No que concerne a ação das políticas públicas de desenvolvimento rural, expressas nos Territórios Rurais e dos 120 Territórios da Cidadania, é inegável que estas têm permitido uma maior participação dos produtores rurais no debate acerca dos rumos do desenvolvimento. Contudo, tem suscitado disputas de poder no nível intra-classe e interclasses, tanto no âmbito dos movimentos sociais, quanto na relação destes com os grandes proprietários de terras, que controlam a maior parte das áreas rurais. As cisões/fragmentações de movimentos sociais têm sido emblemáticas neste sentido, a exemplo do rompimento de um líder histórico do MST com o movimento, na região do Pontal do Paranapanema-SP.

Diante disto, um ponto crucial do debate está relacionado ao viés da abordagem territorial do desenvolvimento rural. O fascínio que o enfoque tem propiciado aos pesquisadores e agentes sociais têm ocultado algumas armadilhas atreladas às suas bases originárias.

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural surge no contexto da União Européia, como uma estratégia de redefinição das funções econômicas do espaço rural para além do viés produtivista e setorial. Contudo, mesmo naquela realidade - muito diferente da brasileira – ainda não foi possível "liberar" o rural de seu caráter setorial. Na França, por exemplo, em que pese à inserção de novas funções ao espaço rural - como o turismo ecológico e o estabelecimento de moradias de trabalhadores urbanos –, a agricultura ainda se configura como uma atividade econômica de grande relevância na geração de trabalho e renda. Isso está associado, em grande parte, à capacidade de articulação política das organizações profissionais de agricultores frente às agências governamentais de desenvolvimento rural.

Atualmente as políticas de desenvolvimento rural européias têm associado o territorial ao setorial, na medida em que se tem buscado valorizar os saberes e técnicas tradicionais de produção familiar, implementando as certificações de qualidade atreladas ao local de origem dos produtos, visando ocupar nichos específicos de mercado numa sociedade urbana disposta a pagar mais por produtos originários de seus próprios países. Isto parte da consciência de que a valorização do produto nacional permite a manutenção da população agrícola no espaço rural com qualidade de vida similar ou superior a do espaço urbano.

Nestes termos, o grande equívoco – que historicamente tem sido reproduzido – consiste em incorporar modelos extrínsecos para o desenvolvimento do território brasileiro, tanto rural quanto urbano. A adoção da abordagem territorial como redenção para as políticas públicas de desenvolvimento rural no país esbarra numa série de problemas que precisam ser equacionados, como: i) a

estrutura fundiária que permanece concentrada; ii) a desproporcionalidade do tratamento destinado à agricultura empresarial e à agricultura familiar (a dotação orçamentária das duas pastas ministeriais incumbidas mais diretamente da gestão do espaço rural nacional: O MDA e o MAPA, são elucidativas); iii) o abismo social existente internamente à produção familiar; e iv) o espaço rural no Brasil ainda na sua maior parte eminentemente setorial.

Tal cenário se insere na lógica dos programas de desenvolvimento nacional que sempre esteve pautada na dinamização de setores da economia e não dos espaços regionais. No tocante ao espaço rural, o próprio processo que alterou o padrão produtivo nacional sempre esteve consubstanciado na valorização da função produtiva agrícola. Além disso, a trajetória dos sujeitos sociais que ocupam o espaço rural – os agricultores – sempre esteve fundamentada no cultivo do solo para produção de subsistência e/ou para a comercialização. Mesmo excluídos do pacote tecnológico da modernização se mantiveram na atividade econômica por meio de uma série de estratégias de (re) produção social. Assim, antes de metamorfosear este produtor em consumidor do espaço rural - um dos vieses da abordagem territorial - é necessário valorizar a sua profissionalização enquanto agricultor de fato e de direito, para que tenha condições autônomas de se equiparar a quaisquer que sejam as ocupações urbanas, e não somente relegar a função de agricultor àquele que não teve acesso à educação formal. Eis alguns desafios para a construção de uma política nacional ampla e irrestrita de desenvolvimento territorial integral.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NFAD, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. T**erritórios da Cidadania**: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília. 2008.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CLEMENTE, Evandro César. **O programa de microbacias hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da Região de Jales/SP**. Tese [Doutorado em Geografia]. Presidente Prudente: UNESP, 2011.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

DUPAS, Gilberto. O impasse ambiental e a lógica do capital. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Meio ambiente e crescimento econômico**: tensões estruturais. São Paulo: Editora da UNESP, 2008.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang Sachs (editor). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução: Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007. 220 p.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. **Revista NERA**. Ano 8, n. 6, p. 14-34, jan-jun de 2005.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1974.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 400p.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Trad. Adail Sobral e Maria Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992. 349p.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Agricultura, desenvolvimento e sustentabilidade. In: MARAFON, Gláucio José; RUA, João; RIBEIRO, Miguel Ângelo (org.). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: EdUERJ, (2007).

HESPANHOL, Rosangela A. de Medeiros. **Produção familiar**: perspectivas de análise e inserção na Microrregião Geográfica de Presidente Prudente. Tese (Doutorado em Geografia). Rio Claro, SP: UNESP/IGCE, 2000.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A Agricultura Familiar**: do mito a realidade. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

MATTEI, Lauro. **Memórias e reflexões sobre a primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. 2008. Mimeo. Disponível em: http://inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/55/51 Acesso em 20/01/2010.

MONTENEGRO GOMEZ, J. **Desenvolvimento em (des)construção**: Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. Tese [Doutorado em Geografia] Presidente Prudente: UNESP, 2006.

OLIVEIRA, Adriano R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP**: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural. Tese [Doutorado em Geografia]. Presidente Prudente: UNESP, 2010.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios Deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

PEET, Richard. Imaginários de desenvolvimento. Trad. de Viviane Cristine Calor. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C (orgs). **Geografia agrária**: teoria e poder. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REZENDE, Gervásio Castro de. **Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA)**: institucionalidade, subsídio e eficácia. Texto para discussão nº 648. Rio de Janeiro: IPEA, mai/1999.

SACHS, Wolfgang Sachs (editor). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução: Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo, Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002. (Coleção Milton Santos). 384p.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SAQUET, Marcos Aurélio. Campo-Território: considerações teórico-metodológicas. Campo-Território: **Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 60-81, fev. 2006.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Os Tempos e os territórios da colonização italiana**: o desenvolvimento econômico na Colônia Silveira Martins (RS). Porto Alegre: EST, 2003. 240p.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil, 1990.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Dinâmica econômica, poder e novas territorialidades**. Presidente Prudente: UNESP: GAsPERR, 1999. 151 p.

WANDERLEY, Maria de N. B. O agricultor em sua localidade. In.: LAMARCHE, Hugues (coord.). **A Agricultura Familiar**: do mito a realidade. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

ZANINI, Welington Rogério. **A gestão social descentralizada a partir do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais**: Avaliação da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Santa Maria, RS: UFSM/CCR, 2006.

Trabalho enviado em novembro de 2012
Trabalho aceito em janeiro de 2013