

A ABORDAGEM TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: NOTAS E CONTRIBUIÇÕES ANALÍTICAS

Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior¹

RESUMO: Por muito tempo a ideia de desenvolvimento esteve estritamente ligada a questões econômicas. Entretanto, algumas teorias trazem um sentido mais amplo para o desenvolvimentismo, que contemplam para além de questões econômicas, questões sociais, culturais, entre outros, entendo que as concepções de capacidade, bem-estar e liberdade são fundamentais na promoção do desenvolvimento. No que diz respeito ao desenvolvimento no meio rural, especificamente no Brasil, há uma diversidade de pesquisas na academia que tratam de teorias e de experiências acerca de estratégias para o desenvolvimento rural. A concepção do rural como algo atrasado e reduzido apenas a atividade agrícola impediu que o Brasil tivesse um histórico de gestão pública que olhasse através da perspectiva da multisetorialidade. Nesse sentido, o presente artigo busca sistematizar as postulações contemporâneas acerca da abordagem territorial e sua importância no desenvolvimento rural. A metodologia possui uma abordagem qualitativa, através de pesquisa bibliográfica no tema. Concluímos que as produções acadêmicas apontam para um avanço na consolidação da dimensão territorial e que algumas ações e experiências do poder público possibilitaram um avanço no desenvolvimento rural ao mesmo tempo em que abriram possibilidades analíticas e práticas. As abordagens regionais e territoriais, a serem discutidas neste artigo, possuem seus limites e vantagens para se pensar um desenvolvimento rural que contemple as demandas específicas do campo.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Meio rural. Território.

Abstract: For a long time the idea of development was strictly linked to economic issues. However some theories bring a broader meaning to developmentalism, which contemplates not only economic issues, but also social, cultural, and other issues. With regard to rural development, specifically in Brazil, there is a diversity of research in the academia that deals with theories and experiences about strategies for rural development. The conception of rural areas as something backward and reduced only to agricultural activity has prevented Brazil from having a history of public management that looks at them from the perspective of multisetoriality. In this sense, the present article seeks to systematize the contemporary postulations about the territorial approach and its importance in rural development. The methodology has a qualitative approach, through bibliographic research on the subject. We conclude that the academic productions point to an advance in the consolidation of the territorial dimension and that some actions and experiences of the public authorities have enabled an advance in rural development while opening analytical and practical possibilities. The regional and territorial approaches, to be discussed in this article, have their limits and advantages for thinking about a rural development that contemplates the specific demands of the countryside.

Keywords: Development. Rural areas. Territory.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

1 INTRODUÇÃO

A ideia do espaço rural exclusivamente ligado a atividade agrícola tem sido superada na academia e na agenda governamental. Uma série de pesquisas, e conseqüentemente políticas públicas, já compreendem o espaço rural como um meio de múltiplas especificidades, um espaço de sociabilização, produção e vivência. Entretanto, não foi sempre assim, a compreensão do meio rural como espaço plural e heterogêneo ainda é um fenômeno em constante disputa. Entretanto, o desenvolvimento rural no Brasil esteve historicamente ligado ao desenvolvimento econômico, secundarizando a questão social.

As tentativas de desenvolver o meio rural brasileiro se deram de diversas formas. Neste presente artigo analisaremos algumas dessas tentativas e seus desdobramentos e apresentaremos de forma sistemática perspectivas teóricas e práticas para um desenvolvimento rural atrelado a ideia de desenvolvimento territorial.

A compreensão acerca do território tem sua base na geografia e posteriormente ganhou força nos estudos das ciências sociais. Autores como o geógrafo Milton Santos empregaram esforços nas últimas décadas a fim de expandir a conceituação e aplicabilidade da ideia de território não apenas na academia, mas também nas políticas públicas. Para além das questões econômicas, as identidades, relações e redes sociais, culturas e hábitos constituem fatores essenciais na compreensão da dimensão cultural e relacional que um território carrega.

Nesse sentido, analisaremos neste presente artigo as principais contribuições analíticas acerca dos conceitos de território e desenvolvimento rural no Brasil, elucidando as postulações dos autores e relacionando-as com experiências práticas vivenciadas no país.

Para tanto, a metodologia empregada possui abordagem qualitativa. Para Minayo (2002) a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos. Através da pesquisa bibliográfica buscamos traçar uma compreensão e interlocução entre as contribuições analíticas acerca do tema estudado. Para Oliveira (2007), a pesquisa bibliográfica é uma forma de se estudar documentos de domínio científico, sendo um “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (p. 69), por exemplo: livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos.

O artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na seção analisam-se de forma geral algumas teorias acerca do que é desenvolvimento e o que a ideia de desenvolvimento representa na sociedade contemporânea. Na seção 2: “Experiências (ou tentativas) de desenvolvimento rural no Brasil” analisa-se mais densamente o debate sobre desenvolvimento rural e as teorias que o cercam. E na sessão 3: “A abordagem territorial para o desenvolvimento rural” relaciona-se a abordagem territorial com o desenvolvimento rural, suas implicações, vantagens e limite para as pesquisas e políticas públicas no Brasil.

2 PENSANDO O DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES ANALÍTICAS

Em relação ao conceito de desenvolvimento, as questões econômicas geralmente ocupam papel central no imaginário social. O senso comum em torno dessa palavra leva a considerar desenvolvido aquele local onde a economia está em ascensão ou onde a tecnologia está sendo implantada nas relações sociais e de trabalho de forma expressiva. Entretanto, existem algumas teorias e estudos que divergem do senso comum que cerca o debate sobre desenvolvimentismo.

O autor indiano Amartya Sen postulou nas décadas anteriores uma conceituação diferente sobre o que é o desenvolvimento. Em seu livro *Desenvolvimento como liberdade*, o autor nos oferece um giro na compreensão do que de fato representa o desenvolvimento na sociedade contemporânea. No debate mais econômico de desenvolvimento, a questão do desenvolvimento pessoal fica de lado, dessa maneira, indo na contra mão dessa linha, o autor estabelece relação intrínseca entre liberdade dos indivíduos com o desenvolvimento. Para Sen (2000) o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Tais liberdades dependem de várias determinantes, entre elas, disposições sociais, contexto econômico, direitos civis, e outros. A privação de liberdade pode ser compreendida no distanciamento dos indivíduos ao acesso a serviços e bens comuns.

Para o autor, a liberdade é o meio e o fim do pleno desenvolvimento. Ele compreende as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a garantia de transparência e a segurança protetora como liberdades instrumentais e fundamentais para a geração e manutenção de um desenvolvimento pessoal, econômico e social. As concepções de capacidade, bem-estar e liberdade são fundamentais na promoção do desenvolvimento. A primeira consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível. A

segunda concepção, bem-estar, pode ser compreendida como garantia de direitos e oportunidades sociais que possibilitam certa autonomia em diferentes áreas, como no trabalho, através das relações de oferta de emprego (equidade) que resultam em segurança social e autonomia. E a liberdade, terceira concepção, por fim, como oportunidades de escolhas.

Para Sen (2000), as privações dessas liberdades encontram sua solução no funcionamento da democracia e da garantia dos direitos sociais e políticos; como também na regulação do mercado por parte do Estado nos níveis macro e micro. Assim, o autor defende que uma democracia consolidada gera desenvolvimento (para além do econômico) através das liberdades políticas e civis.

Influenciada pelos escritos de Sen, Tânia Bacelar contribuiu com a literatura ao abarcar tal conceituação de desenvolvimento na dimensão regional. Para Bacelar (1999) o desenvolvimento através da abordagem regional, bastante utilizada anteriormente no Brasil, defende a integração da atuação do Estado com as demais regiões. O conceito de região tem sido disputado durante décadas na geografia e apresenta um campo analítico bastante vasto, tendo em vista as formulações postas na literatura acerca da conceituação de região e regionalização. Haesbaert (1999) já alertava para a dimensão plural do conceito de região e seu lugar no processo de globalização em curso. A inserção econômica no mercado global com a busca de integração (produtiva, de mercado etc.) com as diversas regiões do país. A desconcentração espacial de possibilita uma ampliação no desenvolvimento nacional, através da abertura comercial - com foco nas exportações -, das mudanças tecnológicas e na ação ativa dos governos locais.

A ausência do Estado, refletida na falta de políticas e de planos estratégicos que visem essas parcerias, acaba retardando um desenvolvimento nacional plural e equitativo. Nesse sentido, visando romper com o aprofundamento das diferenças produzidas pelo mercado, e sua seletividade espacial dos investimentos industriais, um desenvolvimento nacional é possível através da cooperação e integração entre regiões, entre estados e seus respectivos municípios e na formulação de políticas que compreendam a heterogeneidade intra-regional.

Em relação ao desenvolvimento rural, objeto deste artigo, o Brasil possui um profuso arsenal de pesquisas e estudos. Diversos autores tecem comparações com os métodos utilizados em outros países, principalmente os utilizados da União Europeia, local onde se encontram experiências bem sucedidas de ações de desenvolvimento, como por exemplo, o programa **Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX. v. 19, n. 01, 2021. ISSN: 2237 –8685. Paper avaliado pelo sistema blindreview, recebido em 16 de agosto de 2021; aprovado em 24 de janeiro de 2022**

Leader² que teve início como um programa piloto em 1991 e conta com fundos públicos para sua execução, sendo considerada uma das mais exitosas experiências de desenvolvimento rural da Europa.

Entretanto, apesar do debate sobre o que é o espaço rural e o que ele representa ser bastante trabalhado na academia, há certo distanciamento desse debate no poder público. A noção do campo como algo atrasado e/ou reduzido apenas a atividade agrícola impediu que o Brasil tivesse um histórico de gestão pública que olhasse através da perspectiva da multisetorialidade e visse no meio rural um espaço com potencial econômico e social adequado. As interrupções democráticas que o Brasil sofreu ao longo de sua história, também possibilitaram um afastamento do Estado e de suas ações para com o campo, como analisaremos a frente.

Mas o que define um ambiente ou um espaço como “rural”? De acordo com Favareto (2006) as definições para o rural variam. Na Europa, as definições para o que é o rural podem variar de país para país, porém, os critérios mais adotados são o tamanho da população e sua densidade. Nos Estados Unidos, as áreas urbanas são definidas pela quantidade de habitantes, de tal modo que as áreas rurais são consideradas aquelas que estão fora dos critérios urbanos, além de dados gerais da população, número de habitantes, emprego, renda, entre outros.

As relações entre campo e cidade se traduzem na dicotomia presente entre o rural e o urbano. As diferenças nas atividades econômicas predominantes, as relações sociais, os modos de vida, a integração entre mercados etc., ajudam a construir uma percepção mais específica do que é o rural. De acordo com Abramovay (2003) o meio rural pode ser percebido através de algumas características: proximidade com a natureza, ligação com as cidades, baixa densidade populacional, número pequeno de habitantes e as relações interpessoais. Nesse sentido, entende-se o rural como um espaço de relações socioeconômicas e culturais com meios urbanos, mediados por mecanismos de poder.

² Programa que visa o desenvolvimento de áreas rurais na União Europeia a partir de uma abordagem territorial. O programa, em sua formulação, tinha como objetivo “apresentar um enfoque multisetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores” (GHESTI; SILVA, 2016, p. 1). **Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX. v. 19, n. 01, 2021. ISSN: 2237 –8685. Paper avaliado pelo sistema blindreview, recebido em 16 de agosto de 2021; aprovado em 24 de janeiro de 2022**

3 EXPERIÊNCIAS E TENTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Os métodos de promoção do desenvolvimento rural no Brasil passaram por profundas alterações ao longo dos anos. Durante o regime militar, em um cenário nacional marcado pela influência da economia externa, a ideia do rural como um ambiente atrasado era bastante presente. Em razão dessa ideia, juntamente com o setor industrial ineficiente na cidade, os militares, deram início, naquele momento, a um processo de industrialização do meio rural. Processo este, chamado por Silva (1982) de modernização dolorosa. A industrialização no meio rural tinha como um de seus objetivos a manutenção de uma hierarquia capitalista, onde poucas empresas dominaram o espaço rural, afetando de forma considerável as relações produtivas.

Além de monopolista, tal modernização se deu de forma parcial. A maioria das ações da modernização (uso de máquinas, construções civis, entre outros) se deu no eixo sul e sudeste, excluindo dessa forma, as demais regiões. O norte e o nordeste brasileiros, historicamente defasados em políticas públicas, continuaram com o espaço rural esquecido aos olhos dos governantes. Nesse sentido, a modernização no período do regime militar contava com o objetivo de realizar uma mudança nos modos de produção, de propagar a agenda dos militares, - que não obtinham o apoio da sociedade civil em suas ações - além de ser uma resposta as reivindicações de movimentos sociais e da sociedade civil que lutavam por um desenvolvimento do meio rural através de uma reforma agrária popular e democrática.

O regime militar tentou apaziguar as reivindicações da população por uma reforma agrária justa e igualitária levando ao campo máquinas que auxiliariam na produção da agricultura. O tipo de modernização proposta pelos militares não levou em consideração as particularidades do meio rural e da própria atividade agrícola. O caráter social que a agricultura carrega fora deixado de lado, a fim de dar (mais) espaço para quem já tinha condições e terras para produzir: os grandes produtores. A modernização do campo no período se deu cima para baixo, o resultado foi uma considerável sobra de mão de obra, o que forçou diversos agricultores e trabalhadores em geral a migrarem do campo para a cidade em busca de oportunidades de trabalho.

A experiência da modernização na década de 70 serviu posteriormente para difundir a ideia de que a “urbanização” do meio rural não é a solução para o seu desenvolvimento. A questão da produção agrícola, com seus modos de execução, está estritamente ligada ao meio rural e seu desenvolvimento, mas não pode ser considerada como fator exclusivo no que tange

a ampliação de possibilidades para se obter um avanço ou um pleno desenvolvimento do mundo rural.

Com o fim do regime militar e o processo de redemocratização do país, avançaram os estudos acerca do desenvolvimento rural, a noção de região começou a ser utilizada pelo poder público com massivo apoio de estudos acadêmicos. A partir da década de 1990, com a descentralização das políticas federais, os governos locais passaram a ter novas atribuições. A ideia de repensar o desenvolvimento, as formas de intervenção do Estado e políticas públicas passaram a ganhar espaço e legitimação na arena pública.

Ainda marcados por uma visão urbana de desenvolvimento através da utilização de índices gerais de desenvolvimento como o PIB, renda per capita, entre outros, os esforços para se pensar o desenvolvimento até então tinham na geografia clássica seu embasamento teórico. De acordo com Schneider (2004) a geografia clássica traz a concepção de região como sendo um espaço caracterizado por questões como relevo, clima, localização e aspectos semelhantes. Tal concepção não conseguia abarcar aspectos relevantes para se pensar o desenvolvimento rural, como qualidade de vida, sustentabilidade ambiental e outros. Essa falta de percepção acerca desses fenômenos resultou em um esgotamento teórico e prático que o conceito de região trazia para se pensar o desenvolvimento. De acordo com Milani (2008) crises de governabilidade se dão em razão da capacidade de formação, gestão e implementação e articulação de políticas públicas.

As limitações do conceito puderam ser sentidas nas ações do Estado. As políticas públicas formuladas e executadas com base em dados gerais eram cada vez mais insuficientes para a geração de um desenvolvimento na perspectiva de Sen (2000), o que gerou um enfraquecimento na noção de região como unidade de referência para o tema. Era preciso pensar e inserir os processos de mudança social e econômica nos espaços rurais no desenvolvimento: as atividades não-agrícolas, a nova relação do campo com a cidade, e outros fatores, trouxeram uma nova cara ao rural. Esses fatores não tinham na noção de desenvolvimento regional espaço para serem analisados.

Paralelo a esse cenário, o Brasil marcado pela interdependência nas relações sociais e econômicas no âmbito internacional, teve como resultado da globalização alguns fatores como o surgimento de ONGs, maior participação da sociedade civil, ampliação de instituições participativas, etc. Esses novos arranjos, juntamente com a expansão da tecnologia, **Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX. v. 19, n. 01, 2021. ISSN: 2237 –8685. Paper avaliado pelo sistema blindreview, recebido em 16 de agosto de 2021; aprovado em 24 de janeiro de 2022**

possibilitaram uma nova reestruturação no tecido organizativo do Estado, com a sociedade civil cada vez mais atuante em espaços decisórios, em parceira com o poder público. Como reforça Milani (2008) o princípio organizativo nesse período se deu principalmente em função da expansão da participação social no Brasil.

Essa cooperação entre sociedade civil e poder público possibilitou o que os movimentos sociais do campo influenciados pela academia estavam começando a reivindicar: considerar a abordagem territorial no debate do desenvolvimento rural. A academia brasileira deu início a uma ampliação dos estudos acerca da questão territorial, com forte influência em estudos de outros países, o que possibilitou posteriormente que o debate entrasse na agenda governamental e desse início a um novo processo de desenvolvimento rural no país.

4 A ABORDAGEM TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

O desenvolvimento territorial e o desenvolvimento rural são temas distintos, mas um complementa o outro. O desenvolvimento rural encontra na abordagem territorial um embasamento teórico que consegue abarcar de forma mais específica algumas demandas e limites que o meio rural precisa superar.

O território é o chão mais a população, isto é, uma identidade, o fato de pertencer aquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando de um território usado, utilizado por uma dada população, um faz o outro [...] (SANTOS, 2003, p. 97).

De acordo com Santos (2003), os territórios não são delimitados apenas pelo espaço físico e sim pela forma em que se dão suas relações sociais, produtivas e econômicas. É importante considerar que o espaço geográfico é fundamental para a noção de território, mas as articulações, as particularidades e as relações interpessoais também precisam ser levadas em consideração. A ideia dos agricultores como únicos atores no meio rural também é descartada, e uma variedade de atores são considerados, inclusive os diversos mercados existentes e a cooperação mútua presente entre eles.

Haesbaert (2014) avança na sistematização do conceito de território, agregando características sociais e subjetivas na compreensão acerca dos territórios: "território é tido como um espaço geográfico dominado e/ou apropriado, cujas práticas sociais são focalizadas enquanto relações de poder que se dão em diferentes níveis escalares, podendo-se, assim, falar

tanto em micro quanto macroterritórios" (HAESBAERT, 2014, p. 1). A noção de território contribui para o avanço nos estudos sobre desenvolvimento territorial de diversas maneiras. Uma delas é a ampliação do horizonte econômico no rural, enquanto uma visão setorial considera a agricultura como único setor, a pluralidade presente na abordagem territorial permite considerar outros setores econômicos.

Para Brandão (2005) o território encontra duas definições distintas. Uma visão é denominada pelo autor de tradicional, que considera o território um lugar receptor de ações sociais, passivo, moldado pelas relações que o perpassam. Já a outra, chamada de não conservadora, admite o território como uma construção social, com diversos atores, ambientes e dinâmicas geradoras de conflitos e relações de poder, fazendo do território um local dinâmico e multisetorial, assim como defendem Schneider e Tartaruga (2004, p. 112): “o território é entendido a partir do reconhecimento das relações de poder projetadas no espaço entre os diversos atores”.

Estudos mais recentes acerca do desenvolvimento rural utilizam da visão não conservadora da abordagem territorial a fim de contemplar as especificidades resultantes das construções sociais e dos conflitos presentes nos territórios, como espaços construídos. Para Brandão (2005), todo e qualquer processo ou ação de desenvolvimento deve ser inclusivo e precisa considerar a diversidade cultural, econômica e social.

Entretanto, um território não pode ser limitado a suas especificidades, os territórios não são ilhas, eles estão inseridos em contextos nacionais e internacionais e suas dinâmicas sociais, econômicas, culturais e políticas. É preciso pensar o território não apenas como um receptor das relações exteriores, mas como um mediador e um articulador do e com o ambiente externo. Além das articulações externas, é necessário compreender o território política, cultural, econômica e naturalmente. Politicamente, é um espaço delimitado e submetido a relações de poder por parte de diversos atores e do Estado. Culturalmente, é uma dimensão subjetiva de produto de apropriação simbólica pelos diferentes grupos sociais. Economicamente, trata-se de uma fonte de recursos. E, naturalmente, consiste na base das relações entre a sociedade e a natureza.

Para Schneider (2004) existem algumas formas do território rural realizar uma articulação externa: de forma tradicional, viabilizando a produção agrícola, seus mercados e comercialização; repensando a relação rural-urbano em relação a “urbanização do rural” e as

Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX. v. 19, n. 01, 2021. ISSN: 2237 –8685. Paper avaliado pelo sistema blindreview, recebido em 16 de agosto de 2021; aprovado em 24 de janeiro de 2022

formas de emprego; dando visibilidade a pluriatividade do rural, ou seja, as atividades não-agrícolas que hoje representam 40% de atividades no meio rural do Brasil, como turismo rural, comércio, artesanato, entre outros; considerando novas relações de produtor e consumidor e os circuitos de escoamento (feiras), entre outras. Além das articulações externas, é necessário compreender o território politicamente: como um espaço delimitado e submetido a relações de poder por parte de diversos atores e do Estado, culturalmente: como dimensão subjetiva de produto de apropriação simbólica pelos diferentes grupos sociais, econômica: como fonte de recursos e natural: base de relações entre sociedade e natureza.

A diversidade de redes que permeia os territórios impõe alguns desafios, entre eles, a questão da governança. O sucesso da governança nos territórios depende de alguns requisitos, entre eles, uma tradição democrática firmada na descentralização e na democracia participativa. A cultura política de um território precisa fomentar a organização da sociedade civil, o que consequentemente, fortalece as instituições adequadas e capazes de funcionar horizontal e verticalmente a fim de fomentar o exercício permanente de atuação popular, através da avaliação e monitoramento, nas políticas públicas.

Para Schneider (2004), existem quatro elementos chaves alternativos e inovadores que os estudiosos relacionam com o desenvolvimento rural: a erradicação da pobreza, participação social, noção de território e sustentabilidade ambiental. As possibilidades encontradas na abordagem territorial permitem a promoção de projetos e programas através do Estado – e de outros atores – a fim de contribuir para o desenvolvimento rural. Esses atores podem ser compreendidos como o setor associativo local, atores privados, Estado, sociedade civil, acadêmicos, agricultores, e sociedade civil em geral.

Essa reestruturação do tecido organizativo, participativo e social de determinado território acarreta, na prática, mudanças significativas para o meio rural, como a flexibilização dos processos produtivos e das relações de trabalho. Em relação á agricultura em si, principal atividade econômica do meio rural (porém, não a única), a territorialização vai ainda mais longe, o maior benefício observado é a descentralização da produção.

Nos anos 1990, se inicia um processo de crescente surgimento de políticas públicas que visavam o desenvolvimento rural. A principal delas foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que oferece linhas de crédito a fim de fomentar a produção e atividade agrícola no país. Após a implementação do PRONAF, outras políticas de

Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX. v. 19, n. 01, 2021. ISSN: 2237 –8685. Paper avaliado pelo sistema blindreview, recebido em 16 de agosto de 2021; aprovado em 24 de janeiro de 2022

desenvolvimento rural foram se consolidando no país, a maioria a partir dos anos 2000, fortemente impulsionadas pelos movimentos sociais do campo em diálogo com o governo federal.

Avançando nas reivindicações acerca da luta pela terra, novas demandas foram somadas ao repertório dos movimentos rurais. Desse modo, a luta pela terra, apesar de constituir um forte fator de mobilização, não era mais a única pauta dos movimentos. Novas formas de produção e comercialização passam a compor as reivindicações dos agricultores e organizações rurais. Nos anos 2000, O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representaram possibilidades de comercialização para muitos agricultores e cooperativas no Brasil. A partir das experiências pioneiras do PAA e PNAE, as compras governamentais ganharam uma consolidação no Brasil e impulsionaram a possibilidade de projetos e programas à níveis municipais e estaduais que visassem o estímulo à construção de mercados curtos, o fortalecimento de grupos e organizações, além da promoção de uma alimentação saudável (BEZERRA *et al.*, 2013; TRICHES e SCHNEIDER, 2012).

Entretanto, foi no Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que a abordagem territorial se colocou de maneira mais propositiva. O programa, hoje extinto, foi uma experiência de desenvolvimento rural por parte do poder público em conjunto com a sociedade civil. O programa tinha como objetivo a superação da pobreza e das desigualdades sociais, com foco nos territoriais rurais e foi sucessor do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Os recursos destinados ao programa eram debatidos e discutidos nos colegiados territoriais – espaço de encaminhamentos acerca dos recursos e ações relacionados ao programa – que contava com a participação do poder público e sociedade civil. O colegiado e o programa em si contribuíram para novas ações a partir da integração do Governo Federal com os estados e municípios visando o desenvolvimento territorial. Os colegiados territoriais agrupavam os municípios em territórios marcados por identidades, culturas e características semelhantes. A destinação dos recursos do Programa, assim como a execução de programas e projetos, era discutida de maneira territorial, considerando as especificidades e a cooperação local.

Para Silva, Rocha e Alves (2012) os colegiados territoriais oriundos da Política de Desenvolvimento Territorial se configuraram como arranjos institucionais criados com o objetivo de fomentar a participação popular e das organizações do campo na tomada de decisão

do Programa Territórios da Cidadania. Para os autores, esses espaços representaram uma possibilidade a mais de atuação popular nas políticas públicas, entretanto, permeou algumas desigualdades já existentes na participação institucional, traduzidas no acesso de determinadas organizações ao mesmo tempo da dificuldade de outras. Porém, esses entraves não reduziram os colegiados às instituições que limitaram a participação, pelo contrário, foram experiências que recolocaram a questão da participação das organizações e dos movimentos sociais dos territórios em instituições participativas e seu papel nas políticas públicas.

Moura, Moreira e Gomes (2017) destacam ainda que os colegiados territoriais possibilitaram um aprendizado democrático e cidadão nas organizações e nos atores inseridos nesses espaços. Através do exercício de participação, os participantes dos colegiados experimentaram modificações no comportamento das organizações e grupos.

A abertura de novos mercados a partir das relações externas anteriormente citadas possibilita maior competitividade, e com isso, maior dinamismo na economia. O progresso tecnológico e a abertura para outras atividades não agrícolas também são ganhos positivos. A descentralização do poder público em relação às políticas públicas através de instituições participativas, como os colegiados territoriais, gera maior participação da sociedade civil nas tomadas de decisão. Além de questões ambientais e de sustentabilidade antes não consideradas, passam a integrar a agenda do território e servem até de pré-requisito para possíveis políticas de obtenções de crédito.

Essas políticas impulsionaram a diversidade socioeconômica da agricultura familiar local, contribuindo para melhores condições de vida dos produtores (GRISA *et al.*, 2017).

Entende-se, portanto, a abordagem territorial no desenvolvimento rural como um processo de transformação produtiva, social e institucional em áreas rurais com o objetivo de proporcionar redução de desigualdades. A necessidade de aquisição e fortalecimento das capacidades locais em conjunto com o papel subsidiário do Estado é fundamental para o avanço da utilização territorial no desenvolvimento rural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um pleno desenvolvimento necessita contemplar uma gama de fatores para além do econômico, é fundamental compreender os contextos sociais e culturais. Nesse sentido, para se pensar o desenvolvimento rural é preciso englobar as particularidades que permeiam o campo,

as relações interpessoais, os mercados e as dinâmicas são essenciais para atender ao desenvolvimento no meio rural.

Com o desgaste da noção regional para pensar o desenvolvimento, proveniente da abrangência limitada que a abordagem trazia em relação as especificidades do meio rural, estudos sobre a abordagem territorial ganharam espaço nos movimentos sociais e posteriormente na agenda governamental. Exemplo disso é a política dos Territórios da Cidadania, executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que contribuiu através de relações externas e cooperação mútua entre os níveis de governo, para consolidar a política como uma experiência de desenvolvimento rural apoiado na abordagem territorial.

A abordagem territorial consegue contemplar as demandas necessárias do desenvolvimento rural através das relações externas, produzindo uma reestruturação das relações sociais, econômicas e culturais, possibilitando uma flexibilização dos processos produtivos e das relações de produção, trabalho e socialização, através da abertura de mercados, modernização tecnológica, ampliação das oportunidades de renda, descentralização do poder público, etc. Alterando estruturas de poder e relações de produção e consumo, convergindo com os ideais de desenvolvimento e liberdade.

É necessário desenvolver capacidades de gestão nas autoridades locais, a fim de obter o abandono da concepção setorial que ainda permeia o meio rural. Assim como, a necessidade de mobilizar os atores do campo a fim de pensar o desenvolvimento de suas localidades a partir de uma visão ampla e plural, através de políticas e projetos produtivos é de extrema importância para o avanço de um desenvolvimento que pense e considere as especificidades que perpassam as diversas ruralidades.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003, 149 p.
- BACELAR, Tânia. Por uma política nacional de desenvolvimento regional: ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.
- BEZERRA, Olívia Maria de Paula Alves *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 335-342, maio /jun. 2013.
- BRANDÃO, Carlos. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.
- GHESTI, João P.; SILVA, Sandro P. A abordagem territorial do programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n.14, p. 219-231, jun. 2016.
- GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio; ROZENDO, Cimone; BASTOS, Fernando. **Ambiente institucional, governança e performance do PAA: Uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte**”. Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de pesquisa CNPq, 2017.
- HAESBAERT, Rogério. Região, diversidade territorial e globalização. **GEOgraphia**, n. 1, p. 15-39, 1999.
- HAESBAERT, Rogério. Territórios em disputa: desafios da lógica espacial zonal na luta política. **Campo-Território**, Ed. Especial do XXI ENGA-2012, p.1-17, jun. 2014.
- MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, set. 2008.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002, 80p.
- MOURA, Joana T. V. de.; MOREIRA, Ivaldo de S.; GOMES, Sandra. Gestão participativa territorial como parte de arranjos institucionais indutores da efetividade: um estudo de caso de dois Colegiados Territoriais. **Redes - Santa Cruz do Sul**, v. 22, n. 3, p. 65-89, set./dez. 2017.
- OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007. 232p.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000, 174p.
- SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.
- Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX. v. 19, n. 01, 2021. ISSN: 2237 –8685. Paper avaliado pelo sistema blindreview, recebido em 16 de agosto de 2021; aprovado em 24 de janeiro de 2022

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 1 e 2, p. 99-116, jan./dez. 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, 192p.

SILVA, Marcelo K.; ROCHA, Ana G.; ALVES, Marcia C. Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. **Tomo (UFS)**, n. 20, v. 1, p. 60-86, jan./jun. 2012.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sérgio. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, Rio de Janeiro, Ano. 20, v. 1, p. 66 - 106, abr. 2012.