

## **ANÁLISE CONCEITUAL DA POLÍTICA DE TERRITÓRIOS RURAIS: O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL**

Juliano Geraldi\*

O artigo apresenta uma análise sobre a estratégia de intervenção do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário com o objetivo de entender como a política territorial brasileira operacionaliza o discurso transnacional do desenvolvimento territorial rural (DTR). A partir de uma abordagem do pós-desenvolvimento, o artigo demonstra como o governo federal brasileiro se apoiou em instituições internacionais para implantar no país, entre continuidades e descontinuidades, o discurso do DTR durante os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). Analisa, então, as bases teóricas do programa ministerial por meio de seus documentos de referência, dando ênfase aos seus conceitos fundamentais a partir dos entendimentos realizados na primeira parte. Por fim, o artigo conclui sobre a estratégia de intervenção e o entendimento conceitual desta estratégia, os critérios utilizados para a delimitação socioespacial da intervenção e o nível de governo estabelecido pelas relações federativas.

**Palavras-chave:** políticas públicas no meio rural; pós-desenvolvimento; desenvolvimento territorial rural (DTR); Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Ministério do Desenvolvimento Agrário – Brasil).

### **CONCEPTUAL ANALYSIS OF THE POLICY OF RURAL TERRITORIES: THE RURAL TERRITORIAL DEVELOPMENT IN BRAZIL**

The paper presents an analysis of the intervention strategy of the Programme of Support for Sustainable Development of Rural Territories of the Ministry of Agrarian Development in order to understand how the Brazilian territorial policy operates the transnational discourse on rural territorial development – RTD. By a post-development approach, the paper demonstrates how the Brazilian federal government relied on international institutions to deploy in the country, between continuity and discontinuity, the discourse of RTD during the government of FHC (1995-2002) and Lula (2003-2010). Analyzes, then, the theoretical basis of the program through the ministerial reference documents with emphasis on its fundamental concepts from the understandings achieved in the first part. Finally, the paper concludes on the intervention strategy and conceptual understanding of this strategy, the criteria used for defining socio-spatial intervention and the level of government established by federal relations.

**Keywords:** public policies in rural areas; post-development; rural territorial development (RTD); Program of Support for Sustainable Development of Rural Territories (Ministry of Agrarian Development – Brazil).

---

\* Doutorando do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Endereço eletrônico: <juliano\_geraldi@yahoo.com.br>.

## EL ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA DE LOS TERRITORIOS RURALES: EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN BRASIL

El artículo presenta un análisis de la estrategia de intervención del Programa de Apoyo para el Desarrollo Sostenible en los Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario con el fin de entender cómo la política territorial brasileña opera el discurso transnacional de desarrollo territorial rural – DTR. Desde un enfoque post-desarrollo, el artículo muestra cómo el gobierno federal de Brasil se basó en las instituciones internacionales para desplegar en el país, entre la continuidad y la discontinuidad, el discurso de la DTR durante los gobiernos FHC (1995-2002) y Lula (2003-2010). Analiza, entonces, la base teórica del programa ministerial a través de sus documentos de referencia con énfasis en los conceptos fundamentales de los entendimientos alcanzados en la primera parte. Por último, el artículo concluye con la estrategia de intervención y la comprensión conceptual de esta estrategia, los criterios utilizados para definir la intervención socio-espacial y el nivel de gobierno establecido por las relaciones federales.

**Palavras-clave:** políticas públicas en zonas rurales; postdesarrollo; desarrollo territorial rural (DTR); Programa de Apoyo para el Desarrollo Sostenible en los Territorios Rurales (Ministerio de Desarrollo Agrario – Brasil).

## L'ANALYSE CONCEPTUELLE DE LA POLITIQUE DES TERRITOIRES RURALES: LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIALE RURAL AU BRÉSIL

Le article présente une analyse de la stratégie d'intervention du Programme d'Appui au Développement Durable des Territoires Rurales du Ministère du Développement Agricole, afin de comprendre comment la politique territoriale brésilienne fonctionne le discours transnationale sur le développement territoriale rural – DTR. Partir d'une approche post-développement, l'article montre comment le gouvernement fédéral brésilien s'est appuyé sur des institutions internationales à déployer dans le pays, entre continuité et discontinuité, le discours de la DTR au cours de les gouvernements FHC (1995-2002) et Lula (2003-2010). Analyse, puis, la base théorique du programme ministériel par le biais de leurs documents de référence avec l'accent sur les concepts fondamentaux de l'accord convenu dans la première partie. Enfin, l'article conclut sur la stratégie d'intervention et de la compréhension conceptuelle de cette stratégie, les critères utilisés pour la définition socio-spatiale de la intervention et le niveau de gouvernement établi par les relations fédérales.

**Mots-clés:** politiques publiques dans la zone rural; post-développement; développement territoriale rural (DTR); Programme d'Appui pour le Développement Durable des Territoires Rurales (Ministère du Développement Agricole – Brésil).

JEL: R58.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma análise da política de territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o objetivo de entender como a política territorial brasileira opera uma de suas estratégias de intervenção no âmbito rural a partir de um discurso desenvolvimentista. Ao se analisar a política ministerial, procura-se elucidar os princípios, as práticas e os conceitos dos quais se utiliza.

De forma inicial, o autor baseia sua argumentação em Montenegro Gómez (2006, p. 32), que, depois de identificar o duplo rural nos discursos das políticas de desenvolvimento – o rural do atraso e o rural da possibilidade –,<sup>1</sup> afirma que:

Em ambos os casos, o termo de comparação é um desenvolvimento baseado tanto na colonização do social pelo econômico, universalizando comportamentos ocidentais alicerçados na lógica de mercado e na reprodução e acumulação do capital, como na implementação de estratégias de controle que permitam um governo do social capaz de garantir a reprodução do sistema socioeconômico vigente.

Acredita-se que o alicerce desse posicionamento – no momento em que critica o regime vigente de reprodução social – está na compreensão da necessidade que tem o desenvolvimento em cientificar a reprodução social (Santos e Silveira, 2003) com o intuito de facilitar a integração de novos territórios à dinâmica capitalista de reprodução do espaço. O pano de fundo deste artigo é que a territorialização do controle e da normatização, realizada por meio das políticas de desenvolvimento territorial, é uma forma de institucionalizar certas relações de poder que sustentam uma determinada forma de territorialização da tecnicidade e cientificidade.

O que se quer mostrar que a política de territórios rurais é uma técnica apropriada pelo MDA para despolitizar o desenvolvimento, transformando-o no movimento racional do simples progresso espaço-temporal do mundo. Conforme argumenta Santos (2000, p. 63), a seguir.

A vida assim realizada por meio dessas técnicas é, pois, cada vez menos subordinada ao aleatório e cada vez mais exige dos homens comportamentos previsíveis. Essa previsibilidade de comportamento assegura, de alguma maneira, uma visão mais racional do mundo e também dos lugares e conduz a uma organização sociotécnica do trabalho, do território e do fenômeno do poder.

As políticas territoriais tentam definir, dessa forma, uma posição de apoio ao planejamento enquanto uma tecnicidade do agir – como colocaria Escobar (2000), um planejamento que ressalta a condição de disciplinar o cidadão, normatizar e padronizar a realidade, inserindo as pessoas em uma realidade que pode ser controlada pelo Estado. Este movimento é resultado da utilização de instrumentos de planejamento econômico, como é o caso das políticas de desenvolvimento territorial, que ao tentar alocar os meios de produção no território, o faz de forma tecnicista e racionalista, porém, diferente do que faz parecer, nunca de forma apolítica.

---

1. O rural do atraso é a concepção de que o meio rural é o parente pobre do meio urbano, possui baixo padrão de vida e condições restritas de produção – o termo de comparação seria o meio urbano dos países desenvolvidos, com alta capacidade de consumo e acumulação de riqueza. O rural da possibilidade é a concepção de que o meio rural possui potencialidades para se desenvolver, visto a qualidade de vida, vantagens comparativas para a instalação de novos empreendimentos e produção intensa – em que o termo de comparação seria a concepção de que desenvolvimento não seria apenas industrialização, que laços de solidariedade, confiança e o empreendedorismo dos pequenos empresários podem se converter em um padrão de alta produção e remuneração.

O desenvolvimento deixaria de ser uma opção para se tornar uma obrigatoriedade e, conseqüentemente, um instituto inquestionável. Ao despolitizar o desenvolvimento, consegue-se impor políticas com o objetivo de auxiliar a territorialização do controle e da normatização da sociedade. Estas políticas tornam-se, então, técnicas de planejamento e intervenção social que, tendo sido despolitizadas, acabam sendo consideradas como a única opção possível.

Para se entender melhor esse movimento, o artigo apresenta inicialmente o discurso transnacional no qual se apoia o programa ministerial, o desenvolvimento territorial rural (DTR), estabelecendo uma crítica à própria concepção de desenvolvimento a partir das concepções teóricas do pós-desenvolvimento. Neste contexto, será apresentado como o governo brasileiro traduziu os cânones do DTR no período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao mesmo tempo em que acessou agentes transnacionais na definição de políticas de desenvolvimento rural. Em um segundo momento, será analisada a política territorial do MDA por meio da análise dos documentos que servem de referência ao programa ministerial (Brasil, 2005a; 2005b; 2005c; 2006), debatendo seus conceitos fundadores e sua metodologia de intervenção a partir dos entendimentos construídos na primeira parte.

Com isso, será possível concluir sobre a política de territórios rurais enquanto técnica de planejamento ao se discorrer sobre a estratégia de intervenção e o entendimento conceitual desta estratégia, os critérios utilizados para a delimitação socioespacial da intervenção e o nível de governo estabelecido pelas relações federativas.

## **2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO PÓS-DESENVOLVIMENTO E IMPLICAÇÕES TEÓRICAS PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL**

Primeiramente, o autor fará uma análise dos pressupostos que o DTR utiliza como ponto de partida para elaborar seus princípios e suas práticas para trazer sua conceituação por meio de seus principais formuladores: Schejtman e Berdegúé. Paralelo a isto, proceder-se-á a uma análise crítica destes pressupostos e princípios a partir de autores do pós-desenvolvimento, como Esteva, Montenegro Gómez, Fernández, Amin e Vigil.

Esteva (2000, p. 60) é taxativo ao declarar que, desde a década de 1940, desenvolvimento “passou a significar pelo menos uma coisa: escapar da condição indigna chamada subdesenvolvimento”. Para o autor,

a palavra sempre tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal e inevitável, e na direção de uma meta desejável (Esteva, 2000, p. 64).

A progressão é entendida por Esteva pelos princípios de “unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo” (*op. cit.*, p. 66). Esta categorização contribuiu para que a história moderna fosse restrita à classificação dos estágios de desenvolvimento (Rostow, 1978 *apud* Esteva, 2000) – a separação entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos – no momento que esta concepção de progresso do mundo através do espaço e do tempo responde à unidade das técnicas e das ações (Santos, 2000).

O que se quer argumentar é que essa concepção espaço-tempo é marcada pela existência de um regime de tecnicidade e cientificidade na reprodução social (Santos e Silveira, 2003), o qual facilita o estabelecimento de uma determinada garantia de estabilidade das trocas e da produção, entre elas o dinheiro (Santos, 2007). Para que isto aconteça, o Estado necessita territorializar o mercado, ou seja, regular as relações mercantis que ocorrem dentro do território nacional, garantindo sua reprodução adequada (Andrade, 1987). Interessa-nos saber, aqui, como este processo de territorialização do mercado opera nas políticas de desenvolvimento rural. Para Schejtman e Berdegué (2004), a regulação do mercado deve ganhar uma abordagem territorial porque:

um dos obstáculos que enfrenta o desenvolvimento rural é a ausência ou imperfeição de mercados-chaves para que os sistemas de preços cumpram a sua função esperada. A necessidade de aperfeiçoar o funcionamento dos mercados rurais tem uma alta prioridade, pois as opções de emprego rural, em geral, e as atividades dos pequenos produtores, em particular, se caracterizam por funcionar em um âmbito em que o comportamento dos mercados de crédito e seguros, tecnologia, informação, trabalho, terras e outros, estão muito longe do modelo que postula que os preços de equilíbrio determinados por estes mercados se aplicam por igual a todos os participantes (Schejtman e Berdegué, 2004, p. 12, tradução nossa).

Ao fazerem entender que o mundo rural deve funcionar tão somente de forma a constituir um mercado para a definição de preços dos produtos produzidos, o quadro referencial definido pelos autores opera uma concepção procedimental da inclusão do indivíduo nas relações sociais que ganha relevância social apenas na sua dimensão mercantil. Esta priorização da economia na vida social condiciona a construção de um núcleo social formado apenas pela categoria do trabalho no momento em que internaliza o desenvolvimento do mercado como algo natural da reprodução social. Como forma de consolidar este quadro – e, por conseguinte, consolidar a economização da vida –, as políticas de desenvolvimento rural estabelecerão mecanismos de integração dos indivíduos ao mercado como única solução para os problemas sociais.

É possível identificar esses mecanismos na definição que Schejtman e Berdegué (2004) dão à versão rural do atual paradigma de desenvolvimento: desenvolvimento territorial rural. Para os autores, o DTR é “um processo

de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural” (Schejtman e Berdegué, 2004, p. 30, tradução nossa). E prosseguem afirmando que:

a transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território com mercados dinâmicos, o que supõe mudanças nos padrões de emprego e produção de um espaço rural determinado. O desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a concertação dos atores locais entre si e deles com os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva (*op. cit.*, p. 30, tradução nossa).

Observa-se que a transformação produtiva tem como objetivo a integração do território à dinâmica de mercado, com o intuito de adensar as relações mercantis e, com isto, responder ao desenvolvimento enquanto acumulação do capital através do espaço e do tempo. Para isto, o desenvolvimento institucional categoriza a parcela da sociedade que deve ser responsabilizada pelo desenvolvimento – os agricultores familiares pobres, os quais devem ser incluídos na constituição do mercado. Além disso, o enunciado concentra nos processos econômicos todos os esforços para *modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres*, sem atentar ao fato de que esta exclusão não tem origem somente econômica. Este movimento de transformação produtiva se daria, por sua vez, pelo ordenamento territorial, de forma que a localização das atividades econômicas no território possa resultar no arranjo necessário para a maximização da produção e do consumo.

Para Montenegro Gómez (2006), a forma como o DTR relaciona-se com os cânones tradicionais do desenvolvimento acabou por consolidá-lo como a permanência do núcleo duro de uma determinada política de desenvolvimento: “maior e melhor integração no mercado, apoiada num arranjo entre instituições e legitimada por uma participação reificada e limitada ao papel decorativo de ratificar o que se apresenta como *possível e necessário*” (Montenegro e Gómez, 2006, p. 207).

Outra relação importante apresentada por Montenegro Gómez é aquela definidora de uma escala de poder na qual o DTR sustenta-se transnacionalmente por meio de instituições conservadoras – listadas a seguir – na forma como operacionalizam o desenvolvimento.

- 1) Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida).
- 2) Banco Mundial.
- 3) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- 4) Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).
- 5) Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

- 6) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).
- 7) Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (Ilpes).
- 8) Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).

Essas instituições internacionais, entre outras, também são apresentadas por Fernández, Amin e Vigil (2008) como as principais influências na formulação de políticas de desenvolvimento subnacional na América Latina. Os autores argumentam que a forma como essas instituições internalizaram o discurso transnacional do desenvolvimento nos países latino-americanos se deu por meio da:

influência de um corpo teórico majoritariamente germinado e primeiramente introduzido nos países centrais e, posteriormente, assimilado com pouca capacidade crítica tanto pelos organismos supranacionais que operam a região, como pelas instituições nacionais e subnacionais (Fernandez, Amin e Vigil, 2008, p. 50, tradução nossa).

O que é possível observar é que a assimilação do discurso do DTR se utiliza de uma condição colonialista na forma como se articulam as instituições listadas e os países latino-americanos (explicitada na *pouca capacidade crítica*). A partir do contexto apresentado, interessa ao autor saber como este processo se deu no Brasil, o qual culminou com a definição da política de territórios rurais do MDA. Para tal, deve-se partir de duas acepções: a primeira, reconhecer a escala nacional como a escala formuladora das políticas, mas que, com a descentralização administrativa pós-Constituição de 1988, é necessário reconhecer a escala local como gestora destas políticas nacionais; em segundo, visto que a implantação destas políticas pode ser considerada parte de dois governos nacionais distintos – Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, e Lula, de 2003 a 2010 –, faz-se necessário compreender as permanências e mudanças na forma como os dois governos instrumentalizaram o DTR durante os dezesseis anos de seus mandatos.

Para a preponderância da escala nacional ser entendida, é necessário reconhecer que são os entendimentos e iniciativas levadas a cabo na escala nacional que deram e dão o tom à política em análise. É sobre este debate que o autor manterá o foco.

As transformações do rural brasileiro na década de 1980 acabam por consolidar alguns pressupostos – muitas vezes entendidos como um diagnóstico líquido e certo – que influenciaram as políticas de desenvolvimento rural nas últimas décadas (Ortega, 2008):

- grandes déficits de pobreza concentram-se nos ambientes rurais;
- o rural é tomado como um espaço e diferencia-se da abordagem que o identifica com o setor agropecuário;
- o processo de desenvolvimento deve ocorrer com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais);

- a introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, com a criação de novas estruturas de governança local; e
- essa nova governança deve ser sustentada por uma concertação social, cujo resultado é um pacto territorial que tem como meta o desenvolvimento endógeno.

Essa influência resulta, antes de tudo, de o rural ser mais que apenas um setor agropecuário (Ortega, 2008). Esta concepção do rural brasileiro – não mais entendido apenas como setor econômico e em dicotomia com o urbano – foi reforçada pela constatação de que, apesar do que a herança marxista tenta revelar, não existiria mais no país *uma* questão agrária nacional, mas sim *diversas* questões agrárias nacionais, devido à grande heterogeneidade do rural brasileiro: este seria, para Navarro (2001), o principal limite para um projeto de desenvolvimento rural no Brasil. Este posicionamento tem sido utilizado para argumentar a necessidade de trabalhar as questões rurais em um número crescente de regionalizações (leia-se os mais de cem territórios rurais definidos hoje no país) como forma de pactuar o consenso necessário para o desenvolvimento em vez de se discutir, por exemplo, uma ampla reforma agrária nacional.

Para Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 36), a mudança de visão do rural como setor para o rural enquanto espaço está articulada com a mudança com a qual o planejamento governamental brasileiro se deparou no início da década de 1990: “de uma lógica de repartição *setorial de recursos* e de demanda *de balcão* para uma lógica *territorial e de projetos*”. Para Beduschi Filho e Abramovay (2004), este novo arcabouço interventor é delimitado por três questões principais: a atuação governamental por meio de programas; o fortalecimento das organizações locais; e novos recortes do território nacional – observados por meio dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e do Zoneamento Econômico Ecológico.

Partindo-se do princípio que essa atuação teria como objetivo a mudança de um “padrão econômico e sistema político que sustentam a sociedade brasileira” (Navarro, 2001, p. 94), Navarro argumenta ser imprescindível a presença constante do Estado e seus níveis subnacionais enquanto propositores das políticas públicas, haja vista o Estado “ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social” (*op. cit.*, p. 88).

Argumenta-se que, conjugado com processos de descentralização em curso na América Latina – e que no Brasil repercutirá novas responsabilidades aos municípios –, a crescente importância do nível local (mesmo que menos política que se preconiza) na orientação das políticas de desenvolvimento significará a categorização da sociedade no espaço municipal como campo no qual o Estado *obriga-se* a intervir diretamente – lembrando o que foi exposto por Navarro sobre



a legitimidade absoluta do Estado. Isto permite ao Estado dar vazão às demandas reprimidas por políticas públicas no meio rural, visto que a *demanda reprimida* por desenvolvimento estaria concentrada nesta categoria (agricultor familiar).

Para Montenegro Gómez (2006, p. 63), a ideia de concentrar as políticas públicas rurais na agricultura familiar está relacionada a uma política – defendida pelo Banco Mundial<sup>2</sup> e assumida pelo governo brasileiro a partir do primeiro mandato de FHC – de combate à pobreza rural, porém, baseado “na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada no mercado”. Para Montenegro Gómez (2006, p. 67), a concepção economicista da agricultura familiar complementa a “orientação econômico-mercantil que substancia a proposta de política pública para o meio rural”.

Sob a égide do desenvolvimento, troca-se a conflituosa questão agrária pela consensual questão do desenvolvimento – defendida por Navarro (2001, p. 94) com a denominação de “aliança do desenvolvimento rural” –, baseada na intervenção estatal, com o intuito de proteger e promover o capital por meio da:

diversificação produtiva, pluriatividade, transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação do capital, implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado, busca de consensos entre classes sociais, participação popular e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais (Montenegro Gómez, 2006, p. 73).

Para além da categorização do social pela égide da agricultura familiar – por meio de uma concepção de fundo econômico – como ponto de continuidade entre as políticas de FHC e Lula, outro ponto que precisa ser mais bem analisado é aquele da descentralização, a qual teria supostamente levado o controle das dinâmicas de desenvolvimento da escala nacional para a escala local. A partir da forma como ocorreu a descentralização no Brasil, a territorialização das políticas de desenvolvimento rural tornou-se, na verdade, a municipalização da atuação da escala nacional, consolidando, na escala local, uma competição entre as municipalidades por investimentos públicos e privados. Isto consolida um ordenamento do território operado desde o topo, em que a escala local se responsabiliza pela implantação dos projetos na medida em que se enquadra nos critérios definidos pela escala nacional – como é o caso da prerrogativa da existência de instituições territoriais para a política territorial do MDA.

Para Melo (1996), os defensores da proposta de descentralização argumentam que a competição entre os entes federativos estimula a geração de inovações no sistema público, enquanto que os que se posicionam como

---

2. O Banco Mundial publicou em 1994 – três meses antes da eleição presidencial no Brasil – um relatório intitulado *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*, no qual analisava os convênios que possuía com o Brasil e realizava diagnósticos para uma mudança na sua posição diante do desenvolvimento rural.

críticos da descentralização argumentam que a guerra fiscal como forma de inserção competitiva representa uma ausência de estratégia nacional de desenvolvimento. Melo (1996) defende que a forma com a qual a descentralização foi estabelecida no Brasil – realizada *a priori* da estabilização fiscal, caracterizada por um discurso pós-autoritarismo burocrático devido às duas décadas de regime ditatorial, e sem criar condições favoráveis às municipalidades do exercício de suas responsabilidades, fazendo-as altamente dependentes do poder central para a implantação de políticas – criou uma guerra fiscal, a qual chama de *hobbesianismo municipal*, na qual o objetivo das municipalidades brasileiras tornou-se a inserir-se competitivamente em uma economia de mercado por meio da busca por investimentos.

Dessa forma, a descentralização, que deveria dar suporte à promoção da democracia e das identidades territoriais, acabou por “converte[r] todas as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões ilegítimas: elas passam a ser vistas como obstáculos ao progresso” (Melo, 1996, p. 15). Apesar de partir de outra abordagem, na qual reconhece em certo grau a eficiência municipal nas decisões políticas e administrativas que lhe concernem, Abramovay (2001) também questiona se o recorte municipal é mesmo o mais apropriado para os processos de desenvolvimento ao afirmar que “local” não deve ser confundido com “municipal”. Esta constatação, realizada também em outros estudos (Abramovay, 1998; 1999; Beduschi Filho e Abramovay, 2004; Brasil, 2005a; 2006; Schneider e Tartaruga, 2004; Veiga, 2001), será uma das bases para o debate de territorialização das políticas de desenvolvimento rural.<sup>3</sup> O resultado deste movimento de descentralização – muito mais administrativa que política – é a tentativa dos municípios de se enquadrarem aos critérios definidos pelas políticas nacionais para que possam receber os recursos oriundos do âmbito federal, ou seja, de se organizarem de forma subalterna aos interesses do governo federal.

Outra acepção sobre as continuidades e rupturas dos dois governos nacionais em análise diz respeito ao fato de que esses dezesseis anos detiveram-se a dar o arcabouço político-institucional necessário para a elaboração e a implantação dessas políticas. Compreender as continuidades e rupturas é compreender a dinâmica pela qual a política opera e, com isto, reconhecer a estrutura na qual o Estado a institucionaliza.

Para Montenegro Gómez (2006), a política de desenvolvimento rural do governo de FHC teria sido influenciada pelo entendimento do Banco Mundial para o meio rural. Segundo Montenegro Gómez (2006, p. 61), o banco entendia ser

---

3. O entendimento de que o deslocamento das políticas públicas da esfera municipal para a intermunicipal é a transposição do local para o territorial é o entendimento de um discurso pelo qual o desenvolvimento seria definido em uma escala apenas (ou na local, ou na territorial), o que acaba por escamotear um controle social estado-centrista que consolida relações multiescalares de poder que sustentam uma dinâmica capitalista de reprodução do espaço.

necessária “uma mudança no enfoque, colocando num primeiro plano o mercado e o senso empresarial como elementos diretores da nova dinâmica e reduzindo o papel do Estado”. O Estado brasileiro deveria, assim, elaborar políticas que promovam “relações capitalistas (...) sem considerar a pobreza existente nem a pobreza futura que mais mercado e mais concorrência provocam” (Montenegro e Gómez, 2006, p. 69).

Defendendo a concepção governista, Ortega e Mendonça (2007, p. 107) concluem que as políticas de desenvolvimento rural de FHC tinham o objetivo comum de um “enfrentamento da pobreza e da exclusão social com base em um *novo referencial* de atuação do Estado no campo social”. Com o pressuposto de maior eficiência dos gastos públicos, a atuação do Estado seria fortalecer as capacidades locais para resolverem problemas por meio de iniciativas de desenvolvimento local. Caberia ao governo federal e seus ministério, tão somente, “criar ambientes legais e institucionais favoráveis que incentivem o surgimento de tais iniciativas” (Franco, 2002 *apud* Ortega e Mendonça, 2007, p. 109). Estas iniciativas seriam a base do desenvolvimento local, em que a participação dos atores na esfera pública seria suficiente para gerar densidade de capital humano e social, elementos condicionais para o desenvolvimento (Ortega e Mendonça, 2007).

Dessa forma, entendendo que o agricultor familiar será o ator privilegiado na formulação das políticas públicas no meio rural, torna-se possível compreender como a política limita a ação coletiva com o intuito de modificar (ou não) uma determinada realidade. Na análise feita por Montenegro Gómez (2006, p. 70) do documento *O novo mundo rural*, lançado em 1999 (como proposta do segundo mandato do governo de FHC) para tratar da reformulação da política agrária no país, os objetivos definidos pelo documento reforçam “a ideia de que resolver a pobreza dentro do mercado seria possível e compatível com uma estratégia que eleva a agricultura familiar ao papel de protagonista (...) o agricultor familiar vira *factótum* para resolver todos os entraves do meio rural”.

Tem-se, assim, a definição do agricultor familiar como o grande segmento de intervenção para as políticas de combate à pobreza rural. Em um contexto de municipalização das políticas públicas, geradas desde a promulgação da Constituição de 1988, o debate local do desenvolvimento limitou a esfera municipal como o espaço de organização social dos agricultores rurais, com o intuito de condicionar a sua ação de inclusão nos processos de produção por meio de mecanismos de mercado. O estabelecimento de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) vinculado aos conselhos municipais de desenvolvimento rurais (CMDRs) é exemplo da forma de atuação das políticas de desenvolvimento rural: “através de melhoras nas infraestruturas dos municípios com forte presença do agrário” objetiva “converter o pequeno produtor em pequeno empresário” (Montenegro Gómez, 2006, p. 69).

Já o governo Lula se caracteriza, primeiramente, pelo paradoxo de “compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes” (Ortega e Mendonça, 2007, p. 111). Dando continuidade a certas lógicas da política anterior, o governo Lula insiste em relacionar pobreza e mercado para solucionar a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos. Comparando o documento base do governo de FHC, *O novo mundo rural*, com o documento de referência da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do governo de Lula, Montenegro Gómez (2006) reconhece que, inserido nos discursos de valorização do territorial e da importância à participação social defendidos pelo governo Lula, as estratégias de implantação das políticas de desenvolvimento convergiam para os pressupostos preconizados pelo governo de FHC. E o autor continua:

podemos concluir que há mais continuidades do que rupturas, nas propostas de políticas públicas para o meio rural, nos últimos 10 anos. (...) 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 (Montenegro Gómez, 2006, p. 84).

As rupturas às quais o autor se refere podem ser mais bem exemplificadas por Ortega (2008), ao estabelecer três pontos de diferença que merecem sua transcrição e análise.

- 1) “Ainda que seja possível identificar a intenção de promover um desenvolvimento endógeno nos territórios, fica patente a tentativa de combinação das estratégias de *bottom-up* e *top-down* de intervenção” (*op. cit.*, p. 173, grifo nosso). Porém, na constituição de instituições territoriais (agências de desenvolvimento, conselhos do território etc.) é evidente o papel dos níveis estatais supramunicipais (MDA e secretarias estaduais de Agricultura) no fomento e na constituição destes espaços.
- 2) “Ampliação do foco de alcance dessas políticas: de municipalista e agrarista para intermunicipalista e de superação da dicotomia rural-urbano” (*op. cit.*, p. 174). Porém, os projetos continuam sendo destinados, em grande parte, ao meio rural e consolidando, também, uma concepção uniescalar de atuação – apesar de passar de municipal para intermunicipal, a abordagem territorial da política consolida uma relação federativa baseada na municipalização da ação do governo federal, mais que na descentralização política do poder decisório, ao manter as entidades do território em uma única escala de atuação.
- 3) “Há um maior empenho em superar a fragmentação de políticas e a visão setorial agropecuária presente nos governos anteriores” (*idem, ibidem*). Isto pode ser observado na diferença entre os agentes incluídos

nos CMDRs e nos conselhos gestores dos territórios,<sup>4</sup> este último com a participação de entidades governamentais que não são diretamente ligadas à questão agrária, como secretarias de Educação e Saúde. Porém, as decisões do colegiado possuem respaldo apenas dentro dos programas do MDA, não havendo espaço para uma verdadeira integração e participação de outros setores.

Apesar das continuidades e rupturas, a centralidade do MDA e da escala nacional na definição do ambiente programático das políticas de desenvolvimento rural – baseada sempre no discurso transnacional de maior eficiência do mercado – em nenhum momento é posto à prova, mesmo com todo o discurso de fortalecimento das comunidades locais. Para compreender melhor o estabelecimento de políticas que se apoiam no DTR, será analisado, a seguir, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, instituído pelo MDA em 2003, visto ser a política responsável pela operacionalização do DTR pelo ministério – e, conseqüentemente, pelo governo brasileiro – nos últimos anos.

### **3 O PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: ESTRUTURA DE INTERVENÇÃO E ANÁLISE DOS SEUS CONCEITOS FUNDAMENTAIS**

Para a análise do programa, primeiramente será apresentada como está estruturada a atuação ministerial. Em um segundo momento, será feita uma análise crítica dos conceitos fundamentais desta estrutura por meio das críticas que Hadijmichalis faz às políticas territoriais, mantendo a perspectiva teórica do pós-desenvolvimento deste estudo, para que se possa subsidiar as conclusões finais sobre a forma de intervenção social proposta pela política, o entendimento sobre a concepção de controle social utilizado, os critérios de regionalização para a intervenção e de definição do público-alvo, e o nível de governo estabelecido pelas relações federativas.

A definição de uma política específica que tem como objeto de intervenção a concepção de território rural inicia-se em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA. No mesmo ano, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) publicou um texto de discussão<sup>5</sup> que balizou a formulação de um programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, incluído no Plano Plurianual 2004-2007. A formulação deste texto teve o auxílio do IICA, instituição defensora do paradigma de desenvolvimento baseado no DTR (Montenegro Gómez, 2006).

4. O Conselho Gestor do Território é o colegiado decisório recorrente na implantação das políticas de DTR e que poderia ser caracterizado como um conselho regional de desenvolvimento rural.

5. Texto para Discussão n. 4 do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), publicado em outubro de 2003. O texto foi revisado e republicado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, em março de 2005 (Brasil, 2005b).

Justificada pela constatação de que as políticas de promoção do desenvolvimento rural no Brasil das últimas décadas foram “insuficientes” – evidenciado pelo “aumento da pobreza e persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas” (Brasil, 2005b, p. 9) –, a política de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais tem por objetivo “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Brasil, 2005a, p. 7).

O programa define quatro dificuldades principais a serem equacionadas para auxiliar o processo de desenvolvimento rural pela perspectiva territorial (Brasil, 2005b).

- 1) Capital humano, capital social e capital natural: apoiado na ideia de que o “ênfase territorial implica no desenvolvimento endógeno e na autogestão” (Brasil, 2005b, p. 14), a SDT compreende que os territórios rurais estão entre as áreas mais pobres do país, e que esta condição acaba por definir um ambiente desfavorável à construção da cidadania e de difícil apropriação pelos indivíduos dos recursos naturais.
- 2) Estrutura fundiária e acesso à terra: por meio da constatação da grande concentração fundiária existente no Brasil atualmente, o programa entende que a desconcentração de terra poderia, também, desconcentrar as condições de desenvolvimento para os agricultores familiares.
- 3) Desenvolvimento territorial ou setorial? A pergunta é feita no intuito de estabelecer uma visão de desenvolvimento que não é expressa pela “soma do crescimento de diversos setores econômicos ou sociais” (*op. cit.*, p. 15), entendendo, dessa forma, que o enfoque territorial cria melhores condições para a gestão democrática e a construção de capacidades “tanto para o trabalho quanto para a participação e para a cidadania” (*idem, ibidem*).
- 4) Recursos financeiros para investimentos públicos: as questões estruturais que entram o desenvolvimento das regiões rurais só seriam equacionadas quando fossem resolvidas as suas causas, o que significaria redirecionar o investimento público que somente após a sua “maturação”, poderia ser suplantado “por investimentos privados, por iniciativas autônomas, por competências locais, pela dinâmica dos mercados, pelos conhecimentos acumulados e pelas oportunidades dos negócios” (*op. cit.*, p. 16).

A identificação dessas dificuldades parece ter o intuito de estabelecer uma visão da problemática rural brasileira que relaciona pobreza rural e agricultura familiar como condições de subdesenvolvimento destas áreas. A partir desta constatação, o programa estabelece diretrizes que podem ser resumidas em seis pontos (Brasil, 2005a).

- 1) A noção de território enquanto limite e potencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.
- 2) Desenvolvimento sustentável enquanto articulação integrada de diversas dimensões.
- 3) Enfoque na participação e gestão social das políticas públicas.
- 4) Atuação em sinergia com entidades, organizações e vários níveis de governo.
- 5) Foco na redução das desigualdades econômicas e sociais.
- 6) Dinamização econômica dos territórios.

A estratégia de implantação da política também sustenta essa forma específica de intervenção ao eleger como eixos estruturantes da sua implantação (Brasil, 2005a):

- 1) articulação: que se dá em institucionalidades territoriais que fazem a gestão social por meio do estabelecimento de um plano de desenvolvimento (a própria figura do território rural);
- 2) órgãos colegiados: como oportunidade para a prática democrática, entendida por sua forma cooperada (os conselhos gestores dos territórios);
- 3) planejamento e gestão participativos: que por meio de três fases – mobilização, elaboração de um plano e implantação do plano – deve ter como resultado a afirmação da identidade e da representatividade territorial (os planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável); e
- 4) o desenvolvimento de competências: por meio da capacitação dos agentes locais com cursos de formação.

O argumento central na crítica que se quer estabelecer é de que a forma como está estruturada a intervenção da política resulta no estabelecimento de um sistema de governo territorial que identifica uma população exclusivamente como a delimitação de um campo de intervenção.

- 1) A articulação em outros espaços de poder que extrapolam o território é realizada ou diretamente pela SDT, ou por espaços definidos pela SDT – como o CONDRAF, por exemplo –, além de a articulação se dar muito mais por entidades que diretamente pelos agricultores familiares, estes últimos vistos apenas como o público-alvo da política.
- 2) Os órgãos colegiados naturalizam o embate político entre os interesses diversos, visto que se apoiam em uma concepção consensual de participação em vez de politizar os conflitos sociais.
- 3) planejamento e gestão podem resultar em uma identidade territorial reificada que corrobora formas específicas da organização política



regional sem as questionar, e que reforça a centralidade das instituições criadas para operarem a própria política pública – resultado, também, da concepção consensual da participação em detrimento de uma concepção conflituosa.

- 4) o desenvolvimento de competências serve tão apenas para formar e incluir uma parcela da população de forma acrítica no estabelecimento de políticas públicas.

Visto que se apresenta aqui uma crítica de base ao programa ministerial, acredita-se ser necessário apresentar de forma detalhada o que o MDA chama de “conceitos fundamentais” (Brasil, 2005a): território, abordagem territorial, capital social, gestão social, empoderamento e institucionalidade. Far-se-á esta análise mais adiante. Por hora, apresentar-se-ão os critérios de seleção dos territórios, os resultados esperados e os instrumentos de planejamento e gestão.

A seleção das áreas que são incluídas no programa iniciou com a identificação – a partir da base de dados do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) referente a municípios e microrregiões – de territórios urbanos, intermediários e rurais. Estes últimos definidos como “microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50 mil habitantes”, sendo identificados 450 aglomerados municipais (Brasil, 2005a, p. 16).

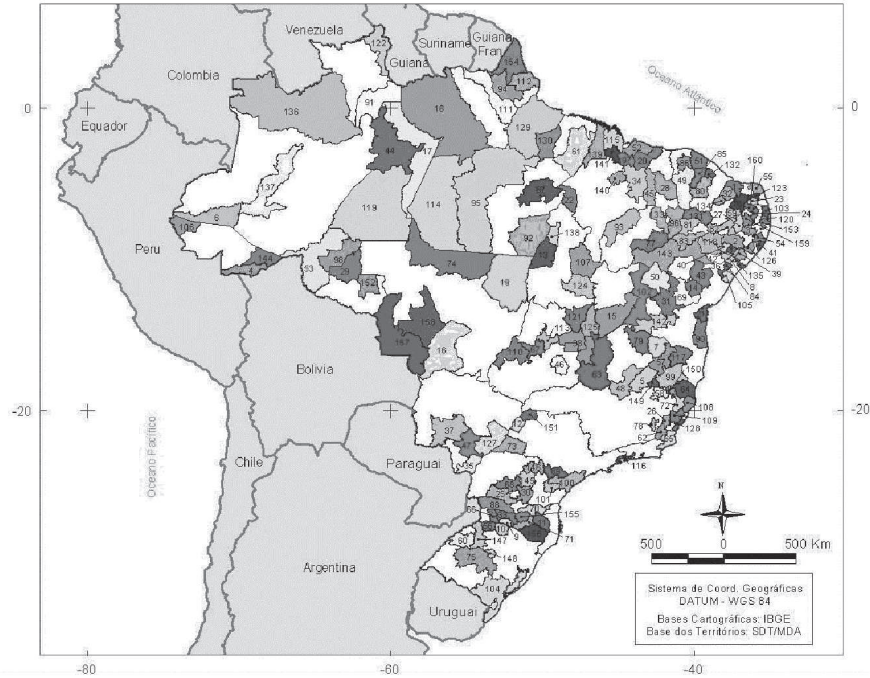
A priorização de atendimento foi estabelecida de forma a convergir com os interesses do MDA, ou seja, “concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não” (*op. cit.*, p. 17). A estes critérios foram incluídos outros, estabelecidos em contato com os conselhos estaduais de desenvolvimento rural sustentável, sendo eles:

densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do governo federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional (*op. cit.*, p. 17).

No lançamento do programa, em 2003, quarenta territórios foram aprovados em vinte estados. Apesar de uma meta de 190 territórios que deveriam ser apoiados até 2007, em 2012, 164 territórios estavam incluídos no sistema de informações territoriais (SIT) da SDT, distribuídos conforme o mapa 1.



MAPA 1  
Territórios rurais apoiados pela SDT/MDA No Brasil



1 - Apu-Mossoró - RN	48 - Sertão de Minas - MG	84 - Centro Oeste (Território V) - AP	139 - Alto Tur e Gurupi - MA
2 - Agreste Meridional - PE	49 - Inhamuns Crataeus - CE	85 - Transamazônica - PA	140 - Médio Mearian - MA
3 - Agreste Central - PE	50 - Irecê - BA	86 - Vale do Guaribas - PI	141 - Campo e Lagos - MA
4 - Alto Acre e Capicaba - AC	51 - Itapococa - CE	87 - Vale do Itapococa - MA	142 - Sertão Produtivo - BA
5 - Alto Jequitinhonha - MG	52 - Lençóis Maranhenses/Muri - MA	88 - Vale do Juruá - RO	143 - Sertão do São Francisco - BA
6 - Alto Juruá - AM	53 - Madeira Mamoré - RO	89 - Vale do Mucuri - MG	144 - Baixo Acre - AC
7 - Alto Rio Pardo - MG	54 - Mata Sul - PE	90 - Vale do Ribeira - SP	145 - Caminhos do Tibagi - PR
8 - Alto Sertão - SE	55 - Mata Grande - RN	91 - Vale do Ribeira - PR	146 - Norte Pioneiro - PR
9 - Alto Uruguai - SC	56 - Médio Alto Uruguai - RS	92 - Velho Chico - BA	147 - Nordeste Colonial - RS
10 - Alto Uruguai - RS	57 - Médio Jequitinhonha - MG	93 - Zona da Mata Norte - PB	148 - Centro Serra - RS
11 - Alto Vale - SC	58 - Médio Rio Doce - MG	94 - Zona Sul do Estado - RS	149 - Alto Sajui Grande - MG
12 - Andradina - SP	59 - Médio Sertão - PB	95 - Centro Sul - SE	150 - São Mateus - MG
13 - Apa Cantão - TO	60 - Itacaré - ES	96 - Vale do Juruá - AC	151 - Nordeste Paulista - SP
14 - Baía de Jacuipê - BA	61 - Nordeste Paraense - PA	97 - Juruá - TO	152 - Rio Machado - RO
15 - Baía do Rio Corrente - BA	62 - Noroeste - RJ	98 - Juararã - ES	153 - Mata Norte - PE
16 - Baixo Amazonas - AM	63 - Noroeste de Minas - MO	99 - Das Montanhas e Águas do Espírito Santo - ES	154 - Extremo Norte - AP
17 - Baixo Amazonas - PA	64 - Norte - ES	100 - Médio Araguaia - GO	155 - Alto Vale do Rio do Peixe - SC
18 - Baixo Araguaia - MT	65 - Norte - RJ	101 - Sul de Araguaia - AP	156 - Serra Catarinense - SC
19 - Baixo Araguaia - MA	66 - Oeste Catarinense - SC	102 - Dois Lagos - AP	157 - Grande C. Caracaras - MT
20 - Baixo Sul - BA	67 - Vale do Rio Vermelho - GO	103 - Vale do São Patrício - GO	158 - Alto Paraguaçu - MT
21 - Baixo Sul - BA	68 - Paraná Centro - PR	104 - BR 163 - PA	159 - Cariri Oriental - PB
22 - Bico do Papagaio - TO	69 - Planalto do Paraguaçu - BA	105 - Balcada Ocidental - MA	160 - Balcada Cuiabana - MT
23 - Trairi - RN	70 - Planalto Norte - SC	106 - Baía de Ilha Grande - RJ	161 - Curimatã - PB
24 - Bodoquena - PB	71 - Planalto Catarinense - SC	107 - Baía Jequitinhonha - MG	
25 - Carantinguisçu - PR	72 - Pico Colônia - ES	108 - Itapicira - BA/PE	
26 - Caparaó - ES	73 - Pontal da Paracapanema - SP	109 - Madeira - AM	
27 - Cariri Oriental - PB	74 - Portal da Amazônia - MT	110 - Zona da Mata Sul - PB	
28 - Carinópolis - PI	75 - Região Central - RS	111 - Chapada dos Veadeiros - GO	
29 - Central (U-Paraná) - R	76 - Sertão - RN	112 - Terra Indígena Raposa Serra da Sol - RR	
30 - Centro Sul - PR	77 - Serra do Cipará - PI	113 - Potengi - RN	
31 - Chapada Diamantina - BA	78 - Serra Geral - MG	114 - Sudeste - TO	
32 - Sertão do Aporá - RN	79 - Sertão Central - CE	115 - Vale do Paraná - GO	
33 - Médio Oeste Contestado - SC	80 - Sertão Central - CE	116 - Mata Alagada - AL	
34 - Cocais - MA	81 - Sertão do Araripe - PE	117 - Vale do Vinhedo - MS	
35 - Cone Sul - MS	82 - Sertão do Piauí - PE	118 - Sul Litorâneo - ES	
36 - Da Baía Lobélia - AL	83 - Sertão do São Francisco - PE	119 - Marajó - PA	
37 - Da Reforma - MS	84 - Sertão Oriental - SE	120 - Baixo Tocantins - PA	
38 - Das Águas Emendadas - DF/GO/MS	85 - Sertões de Caranã - CE	121 - Cariri - CE	
39 - Do Agreste - AL	86 - Sobral - CE	122 - Baturité - CE	
40 - Do Alto Sertão - AL	87 - Sudeste Paraense - PA	123 - Vale do Cariri - PI	
41 - Do Litoral Norte - AL	88 - Sudoeste Paraense - PR	124 - Alto Oeste - RN	
42 - Do Médio Sertão - AL	89 - Sudoeste Paulista - SP	125 - Baixo São Francisco - SE	
43 - Do Sítio - BA	90 - Sul - BA	126 - Alto Rio Negro - AM	
44 - Enfilme de Manaus - AM	91 - Sul de Roraima - RR	127 - Médio Juruá - AM	
45 - Entre Rios - PI	92 - Sul do Par - PA	128 - Médio Araguaia - TO	
46 - Estrada de Ferro - GO	93 - Tabuleiros do Alto Paranaíba - PI		
47 - Grande Dourados - MS			

Fonte: SIT e IBGE.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Em uma breve caracterização desses territórios (tabela 1), é possível observar que, apesar de possuir 28,81% da população brasileira, os territórios representam 55,17% da população rural do país, 58,45% dos agricultores familiares e 73,27% das famílias assentadas pela reforma agrária ocupando 58,49% do território brasileiro, convergindo com os critérios de definição dos territórios ao se configurarem como as áreas do país com maior incidência das categorias de interesse do MDA.

TABELA 1  
Comparação entre Brasil e territórios rurais

Variável	Brasil	Territórios
População	190.724.655	54.957.103
População rural	29.846.599	16.465.649
Estabelecimentos de agricultura familiar	4.363.034	2.550.151
Famílias assentadas	880.655	645.288
Área (km <sup>2</sup> )	8.626.768,60	5.046.045,50

Fonte: SIT e IBGE.  
Elaboração do autor.

De acordo com a visão governamental (Brasil, 2005a), existem quatro resultados que se almeja alcançar com a política ministerial: o fortalecimento da gestão social, o fortalecimento das redes sociais de cooperação, a dinamização econômica dos territórios e a articulação das políticas públicas. Com a análise da estrutura que conforma estes resultados, é possível estabelecer a forma de intervenção da política nos territórios.

O fortalecimento da gestão social é entendido, para o programa, como a possibilidade de determinar as ações individuais, o que deve ser feito por meio da formalização de espaços de concertação social.

Isso [a convergência dos interesses individuais] terá maior êxito à medida que esses espaços evoluam da participação pontual ou formal para uma verdadeira institucionalidade capaz de deliberar e construir pactos que orientem a ação desses agentes individuais, (...) [e] conduzir o processo de construção e consolidação de uma institucionalidade mais estável e melhor formalizada (*op. cit.*, p. 19).

A formalização de todo um arcabouço de determinação das ações individuais será construída, assim, pela existência de:

institucionalidades territoriais, planos territoriais, projetos específicos e arranjos institucionais (...) cuja capacidade real de repercutir sobre o futuro do território tem que ser dada, de um lado, por sua consistência e coerência lógica, e de outro, pelo efetivo envolvimento e aderência dos atores locais através da prática permanente da gestão social (*idem, ibidem*).

Ora, a formalização de instituições que possuam a prerrogativa de determinar as ações individuais nada mais é que a legitimação de um governo *do* social, e não pode ser confundido como inclusão política dos indivíduos nos centros de decisão. Outra observação possível é que a gestão social é construída somente de forma descendente – em última análise, do ministério em direção ao agricultor. Porém, ela não tem o objetivo de discutir a política em si, mas tão somente de determinar a atuação dos atores locais por meio do controle social.

Um exemplo dessa dinâmica é a troca do nome do CMDR do município de Teixeira Soares (estado do Paraná) para Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 2006. Tendo sido apresentada a proposta para que o conselho tivesse a mesma denominação do conselho estadual (o qual já havia incluído o vocábulo *sustentável* em sua definição nominal), a proposta foi aprovada com o argumento de um dos representantes das associações de produtores: ao afirmar que não sabia o que era sustentabilidade, o agricultor tinha como única preocupação que o município pudesse perder recursos provenientes das esferas estadual e nacional, caso não possuísse a palavra sustentabilidade no nome (*op. cit.*). O objetivo não era discutir a sustentabilidade da ação pública, mas garantir o seu reconhecimento por parte das outras escalas de poder.

Outra constatação se dá no momento em que não é o impulso a novas redes nem a ampliação das existentes – aumentando assim a densidade das relações sociais – a medida utilizada para estabelecer o fortalecimento das redes sociais, mas a apropriação das redes já existentes pelos canais formais delimitados pelas institucionalidades territoriais, justificado pelo fato de que, se não estão institucionalizadas, as redes estariam residindo “nos subterrâneos da vida social local”, ou então, “bloqueadas por formas de exclusão e conflitos” (*op. cit.*, p. 20).

Existe aqui a construção de um discurso dicotômico no qual relações sociais que não estejam formalmente institucionalizadas dentro do projeto político de desenvolvimento estabelecido pelo território, estariam, na verdade, servindo como entraves para o desenvolvimento. Ora, relacionado ao resultado anterior (fortalecimento da gestão social), é possível concluir que a institucionalização das relações sociais existentes teria como objetivo o seu controle por parte do colegiado territorial, e não a sua expansão e seu fortalecimento.

A dinamização econômica dos territórios é entendida, para o programa, como “a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais” (*op. cit.*, p. 21). A importância dada à economia no enfoque territorial do programa é alusiva à importância que “renda e remuneração digna do trabalho assumem o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, bem como atribuir à inclusão econômica a função de resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão” (Geraldí, 2006, p. 21).

Dessa forma, é explícito o processo pelo qual o indivíduo se torna cidadão – no momento em que a inclusão social é medida pela capacidade de acesso a bens e serviços –, dado pela sua inclusão no sistema produtivo e de consumo. Observa-se a consolidação de um entendimento de sociedade no qual a importância do indivíduo enquanto cidadão se dá pela importância da sua produção econômica e capacidade de consumo.

Para o programa, a articulação de políticas públicas é responsável pela criação de um “ambiente inovador para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, através do acesso a serviços e recursos que possam materializar os resultados do trabalho” (*idem, ibidem*), com o intuito de consolidar um “contexto de fomento às iniciativas empreendedoras, por meio da cooperação e da articulação interinstitucional” (GERALDI, 2006, p. 22). A forma como integração vertical e integração horizontal são descritas nas bases do programa tenta consolidar o território como única realidade política dos atores locais – leia-se, atores incluídos nas institucionalidades territoriais. Destarte, o território deve se tornar o único objeto de intervenção pública, visto que políticas públicas de desenvolvimento que não estejam referendadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) não teriam a potencialidade de se concretizarem como “iniciativas de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais” (Geraldi, 2006, p. 22).

Por último, o programa define três instrumentos de planejamento e gestão para que seja possível a concretização dos seus objetivos, são eles: o já mencionado PTDRS, os projetos específicos e o monitoramento e a avaliação das iniciativas. O PTDRS deve se caracterizar “como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais” (*idem, ibidem*). Assim, este acordo tenta ter legitimidade e representatividade suficientes para representar a “reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades” por meio da delimitação de uma “visão de futuro concertada” (*idem, ibidem*). Uma vez definida esta visão, devido ao suposto grau de legitimidade e representatividade emanado, o PTDRS tornar-se-ia a visão de todos os atores inseridos nos processos territoriais.

No segundo instrumento, os projetos específicos exemplificam qual é o real objeto de investimento público por parte do MDA e seus parceiros estratégicos. Estes projetos devem estar incluídos no PTDRS e devem se enquadrar nas seguintes ações: infraestrutura e serviços territoriais; capacitação; apoio às entidades associativas e cooperadas; apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios; e cooperação horizontal e institucional. A vinculação dos projetos com o PTDRS e a sistemática de escolha dos projetos acaba por eximir o MDA da suposta responsabilidade de estabelecer a priorização dos projetos – apenas supostamente, pois acaba por fazê-lo no

momento em que define o próprio programa e as linhas de financiamento que poderão ser acessadas pelo território –, visto que já os recebe em acordo com as ações orçamentárias que pode executar.

Outra observação possível é que, em razão de a legislação brasileira restringir o repasse de recursos para investimento aos órgãos estatais, devido à falta de um ordenamento jurídico mais claro sobre as organizações sociais, os projetos acabam tendo como proponentes as prefeituras municipais. Desta forma, as entidades dependem em grande medida de prefeituras para a assinatura dos contratos e da liberação de contrapartida, relegando às outras entidades o papel de parceiras no projeto, consolidando a centralidade dos órgãos estatais na intervenção do território e dando base para o debate já realizado sobre a municipalização da ação governamental.

O terceiro instrumento, monitoramento e avaliação, é implantado por meio de quatro mecanismos principais, que devem centralizar a informação e o progresso das ações desenvolvidas:

- sistema de informações gerenciais (registro das informações sobre a gestão das ações);
- sistema de monitoramento e avaliação (monitoração do avanço dos indicadores relacionados com os resultados esperados);
- SIT (*site* eletrônico que disponibiliza indicadores sobre os territórios apoiados); e
- Projeto Demonstrativo da Gestão Territorial (análise qualitativa realizada em uma parte dos territórios apoiados por meio de convênios com instituições acadêmicas).

A existência de um sistema de monitoramento e avaliação assaz complexo denota a necessidade de que conceitos como desenvolvimento e qualidade de vida podem (e devem) ser cientificamente medidos, visto que estariam incluídos em uma lógica temporal evolucionista, na qual existe uma situação posterior que sempre deve representar uma melhoria da situação anterior, naturalizando o desenvolvimento como metáfora da evolução humana. Porém, é explícita a inexistência de monitoramento e avaliação pelos próprios territórios – o movimento é sempre aquele em que o MDA monitora a execução dos projetos nos territórios.

Passar-se-á, agora, à análise dos conceitos fundamentais do programa ministerial para que se possam encaminhar as considerações finais.

### 3.1 Território e abordagem territorial

Base do referencial teórico da política, a abordagem territorial é responsável por:

*uma proposta centrada nas pessoas*, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que *contempla a integração produtiva* e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais (Brasil, 2005a, p. 8, grifo nosso).

A definição das pessoas como campo de intervenção facilitaria a capacidade da abordagem territorial em integrar os territórios à economia nacional por meio de uma revitalização e reestruturação progressivas (Brasil, 2005b). Para tal, apresenta dois pressupostos superiores do campo de intervenção definido: coesão social – “expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão” (*op. cit.*, p. 21) – e coesão territorial – “expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas” (*idem, ibidem*). Por meio destes pressupostos, seria possível controlar as múltiplas dimensões do processo de desenvolvimento no território: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

A centralidade do conceito de território nas políticas atuais, para Hadjimi-chalis (2008), caracteriza a redução de espaço a território, ao confundir enraizamento social com relações sociais localmente delimitadas. Apesar de definir múltiplas dimensões, elas só se operacionalizariam por meio de um regime uniescalar. No entendimento do MDA, a uniescalaridade do território é importante para a sua integração ao território nacional.

Para tanto, nada melhor do que o ordenamento das políticas nacionais estabelecer diretrizes que permitam a sua aplicação nos diversos contextos regionais e instrumentos que se ajustem às demandas sociais provenientes dos territórios. Neste contexto, evidencia-se a importância de redefinir o papel do Estado, especialmente quanto à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia, construção da democracia e da institucionalidade rural (Brasil, 2005b, p. 24).

É implícito aqui o regime de dividir o território nacional para melhor controlá-lo, garantindo a territorialização do Estado, facilitando o controle dos bens públicos, da economia, da democracia e da institucionalidade. Baseado em argumentos integralistas, a política estabelece um conceito de território no qual tudo cabe:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2005a, p. 7-8).



A forma como todos esses elementos devem se territorializar no espaço, a fim de se unificarem no território, cria uma relação de maior controle sobre os critérios que sustentam o estabelecimento do próprio território – realizando um movimento tautológico de sustentação dos tais critérios multidimensionais. Se for entendido que a abordagem territorial do controle intervém sobre o ordenamento da sociedade estabelecendo outras dinâmicas que mais lhe convêm, e que este processo de articulação tem o objetivo de integrar o território à dinâmica econômica nacional, pode-se concluir que o objetivo da política é estabelecer uma determinada tipologia de organização social que tenha como resultado uma ação pública direcionada à reprodução do capital.

### 3.2 Capital social e empoderamento

A organização social a qual objetiva a política é definida, pelo MDA, a partir do conceito de capital social.

Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos, visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação (Brasil, 2005a, p. 9).

O que está definido aqui é a qualidade das relações que sustentam uma determinada organização social. Para o ministério, o capital social é fundamental para a conformação da identidade territorial, pois é:

elemento aglutinador capaz de sustentar a mobilização e organização dos agentes e dos fatores locais, seu engajamento em modalidades de gestão social das iniciativas desenhadas, até se alcançar a desejada melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes (*op. cit.*, p. 10).

A formação do capital social enquanto processo de organização social, segundo o MDA (Brasil, 2006), refere-se à capacidade dos agentes de:

- perceber-se enquanto grupo, com identidade própria;
- compreender a sua realidade e a sua interação com os outros; e
- agir eficientemente e eficazmente sobre a realidade por meio da negociação dos diversos interesses a partir do diálogo e da construção de entendimentos e acordos.

Dessa forma, o ministério conclui que a organização social derivada desse capital “é um tipo de formação social concreta que viabiliza a ação de um grupo” (*op. cit.*, p. 17). Porém, retomando Hadjimichalis (2008), argumenta-se que a junção entre os vocábulos capital e social “simplesmente assume o vínculo causal entre a

participação em organizações voluntárias e o desenvolvimento econômico dinâmico juntamente com as instituições democráticas melhoradas” (Hadjimichalis, 2008, p. 252, tradução nossa). Para Hadjimichalis, a falta de interesse em entender como se estabelecem estas relações hierarquizadas e patriarcais para manter as estruturas de produção local eficazes, flexíveis e dinâmicas, tornou o conceito uma visão romântica sobre a cooperação econômica humana.

Visto que o enfoque territorial implicaria “no desenvolvimento endógeno e na autogestão” (Brasil, 2005b, p. 13), para que a política do MDA tivesse resultado, os agentes sociais teriam que formar uma organização social que expressasse uma determinada densidade do capital social, a qual daria base ao desenvolvimento. Para tal, o MDA faz uso da ideia de empoderamento para que os agentes sociais tenham capacidade e habilidade de manter a organização social. O empoderamento:

deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, aperfeiçoando as relações vigentes entre o Estado e a sociedade, o que implica uma revisão dos deveres e das obrigações, papéis e atribuições, formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações (Brasil, 2005a, p. 11).

Esse empoderamento – muito mais direcionado para as instituições territoriais criadas pela própria política pública que para os agricultores familiares – deveria ter como resultado uma organização social mais densa. Porém, se a organização a qual empodera é marcada por relações de poder desiguais, em vez de servir como base para a emancipação social dos agentes, o empoderamento irá servir para consolidar as instituições que territorializam o controle social, visto que o empoderamento objetiva o fortalecimento da gestão social das múltiplas dimensões do desenvolvimento por meio da estratégia integracionista da abordagem territorial.

Por fim, o empoderamento tem como resultado a consolidação de um sistema de governo (instituições que são empoderadas) desvinculado da população (indivíduos não mobilizados), que passa a ser vista como simples público-alvo de políticas públicas. Em vez da autogestão, o resultado seria capacitar organizações locais para levarem a cabo as diretrizes definidas pelo MDA.

### 3.3 Gestão social e institucionalidade

A gestão social é entendida, pelo MDA, como:

o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas,



passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (Brasil, 2005a, p. 10).

É patente a necessidade, em acordo com o MDA, de que essa gestão social se apoie “no capital social dos territórios, nos laços de identidade, de confiança e de colaboração que há entre as forças locais” (*idem, ibidem*, p. 10). Para tal, seria preciso a criação de espaços e condições para pôr em convergência o isolamento e a fragmentação; desta forma, seria possível formar o capital social necessário (*idem, ibidem*). Estes espaços seriam dados pelas instituições territoriais que:

são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento (*op. cit.*, p. 11).

A importância das instituições na definição da operacionalização da política é construída a partir da constatação de que as instituições:

(com seus valores e concepções embutidos) influenciam na construção das identidades de indivíduos e de grupos, refletindo assim a maneira pela qual eles percebem as suas realidades, dão significado às suas experiências e formam suas *organizações*. Sendo assim, as *instituições* influenciam os valores que alicerçam as estruturas de alianças sustentando os sistemas de poder dentro de uma organização ou fora dela na sociedade local (Brasil, 2006, p. 16, grifo nosso).

Compreendendo que o momento em que as instituições se formam e se territorializam é o momento em que são construídos os acordos sobre a implementação dos programas e projetos pactuados e de interesse do território, é possível concluir que a institucionalidade territorial é a base da formação daquilo que o ministério entende por capital social. Assim o é, pois a instituição carrega no seu objetivo um processo de gestão social. Fortalecer a gestão social é consolidar as instituições e sua intervenção sobre os rumos do desenvolvimento (Brasil, 2005c).

Porém, a construção da gestão social – que, para o programa, só pode ocorrer dentro das instituições territoriais – baseada no conceito de capital social acaba por despolitizar a política. Uma vez que a relação entre os agentes é considerada, no plano teórico, a concepção abstrata da confiança e da reciprocidade, o que ocorre é a percepção das relações sociais como algo que se transforma magicamente em territórios pacíficos e colaborativos (Hadjimichalis, 2008). Além de obrigarem os diferentes grupos sociais a referendarem uma identidade única (capacidade de se reconhecerem como um grupo que na realidade pode não existir), que se sustenta em uma única territorialidade, negando a constatação de que diferentes grupos terão diferentes percepções sobre a sua identidade. O que se vive, no momento da institucionalização da gestão social, é a construção de uma população que deve ser governada: garante-se às entidades-membros dos colegiados a prerrogativa de

intervirem no território por meio dos projetos, mas não se procede da mesma forma com os agricultores, que continuam sendo considerados como público-alvo de políticas públicas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA TESE SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL**

A importância que as políticas de DTR dão a conceitos como território, controle social, combate à pobreza e agricultor familiar clarificam bem a delimitação da estratégia governamental brasileira presente no programa do MDA analisado neste artigo. Não obstante, a forma como estes conceitos se relacionam demonstra, também, a abordagem específica que traduz os cânones transnacionais das políticas de desenvolvimento. Como qualquer outra política pública, as políticas de desenvolvimento são uma forma de intervenção nas dinâmicas sociais, e, para tal, faz-se necessário que se possa trazer à tona a forma como esta intervenção é estruturada pelo Estado.

As análises elaboradas no artigo dão subsídios para concluir sobre três pontos que ajudam a entender os princípios, as práticas e os conceitos utilizados pela política: a estratégia de intervenção e o entendimento conceitual desta estratégia, os critérios utilizados para a delimitação socioespacial da intervenção e o nível de governo estabelecido pelas relações federativas.

##### **4.1 A estratégia de intervenção e seu entendimento conceitual**

A estratégia de intervenção é um dos principais pontos de análise de uma política pública. É por meio da intervenção nas dinâmicas sociais que as políticas garantem o ordenamento da sociedade para que a mudança proposta possa acontecer. Na política aqui apresentada é explícito o controle social como principal estratégia de intervenção. O programa institui uma relação direta entre o controle da forma como os atores se relacionam e o sucesso do projeto de desenvolvimento. Quanto maior o controle sobre a dinâmica social, maior a previsibilidade da ação e, por conseguinte, maior a possibilidade de adequar a própria dinâmica às necessidades imperativas do projeto. Dessa forma, a institucionalização da participação e a garantia de que todas as decisões afetas ao projeto tenham o controle do coletivo – coletivo entendido enquanto institucionalidades territoriais – garantiriam, por sua vez, o ambiente favorável às iniciativas de desenvolvimento territorial.

Ao definirem o controle social como forma de intervenção, cria-se um espaço em detrimento das relações sociais que não estão (ou que não podem ser) institucionalizadas. Como as próprias bases do programa definem, estas relações estão no *subterrâneo da vida social* e configurar-se-iam, por sua vez, entraves ao projeto de desenvolvimento, visto que não estão sob o julgo do controle social.

Outro problema afeto é a própria forma como se desenvolve este controle. A implantação de organismos de controle social sem a devida precaução em compreender as relações sociopolíticas anteriores à institucionalização leva à naturalização dos conflitos e à consolidação de relações hierárquicas preestabelecidas, o que não garante o fim dos conflitos locais e da exclusão de grupos que já o eram desde o princípio.

O controle social proposto é direcionado apenas a uma porção da área que compõe o país. Esta porção é definida sob a égide conceitual do território – conceito este definido pelas bases do programa de forma que tudo vale e tudo se encaixa: tudo é território. É preciso compreender o que está por trás da afirmativa governamental. Ao estabelecer qualquer coisa como território, o que se compreende como o seu fator fundamental é a existência de relações de poder que já estão estabelecidas. A figura do território apenas corrobora relações excludentes no momento em que as naturaliza. Ao configurar um território onde tudo vale, o que se quer é configurar um controle sobre todos os aspectos da vida social. Por isto que no conceito de território do MDA é possível encaixar cultura, meio ambiente, economia, políticas sociais e toda uma ampla gama de aspectos da vida social.

Mas qual o intuito do controle sobre dinâmicas tão díspares inclusive nos seus desdobramentos territoriais? Este intuito se deve ao fato de os territórios definidos pelo MDA serem regiões nas quais a reprodução do capital mercantil não se dá na sua forma mais plena. Precisa-se, então, intervir no ordenamento da sociedade (e isto pode significar todas as dinâmicas sociais) para regulamentar o mercado de forma a maximizar a relação entre produção e consumo. Utiliza-se um conceito assaz subjetivo como o conceito de território para que se possa garantir a intervenção em qualquer aspecto que assim se faça necessário. Apesar de a política não conseguir realizar esta intervenção, o discurso em torno do conceito referenda ainda as institucionalidades territoriais como única forma de atuação política das entidades participantes, visto que todas as dimensões possíveis da realidade poderiam estar ali incluídas. O que se tem como resultado é a convergência dos desdobramentos territoriais das várias dinâmicas sociais e, não obstante, o seu maior controle. O território é, de forma pragmática, reconhecido como região-problema, em que é preciso a solução dos entraves para o desenvolvimento.

#### **4.2 Os critérios utilizados para a delimitação socioespacial da intervenção**

Apesar de o programa ser desenvolvido para áreas de caráter rural, não é apenas este o critério de definição dos territórios que será contemplada. Existe um fator preeminente a ponto de estabelecer inclusive o objetivo maior da política, que é erradicação da pobreza. A forma como a política governamental entrelaça pobreza e ruralidade, dá a entender não só que este é um problema passível de ser isolado dos aspectos gerais da sociedade – como se a pobreza fosse um elemento à parte, e não o resultado da exclusão gerada pela própria reprodução desigual do capital – como

também o seu isolamento seria a única forma de combatê-lo. Ao fazê-lo, a política responsabiliza o pobre pela sua pobreza e, principalmente, pela sua solução.

A pobreza é definida, então, como a existência de uma população que não produz e que não consome – atividades que são pilares da sustentação da economia. Ao estabelecer a erradicação da pobreza rural como objetivo da política e, conseqüentemente, a própria pobreza rural como critério de prioridade na implantação da sua política de desenvolvimento, o MDA consegue identificar quais são as áreas que não produzem e que não consomem o suficiente para que a engrenagem da economia nacional possa funcionar em sua plenitude. A pobreza é um entrave ao desenvolvimento, e não a sua consequência. A única solução é garantir – nas áreas onde a pobreza rural se manifesta – o controle necessário para que a própria população destes locais (os tais territórios) criem ambientes favoráveis à produção e ao consumo.

A política define, ainda, um público-alvo específico das suas ações. A categoria que utiliza para fazê-lo é assim entendida pois é ela própria considerada a solução para a pobreza rural. A política transforma o indivíduo que mora em regiões rurais em agricultores familiares, no sentido de que, para se *desenvolverem*, a única solução que possuem é produzir e consumir – isto porque o próprio conceito de agricultor familiar é construído de forma a naturalizar uma relação entre homem e natureza que teria como único objetivo trabalhar a terra para que esta produza na sua plenitude. Qualquer outra forma de categorização social significaria o reconhecimento de outras dinâmicas sociais que não apenas aquelas atreladas à produção e ao consumo de bens.

A política parte da hipótese de que o capital mercantil precisa se reproduzir por meio da renda da terra (o que, no âmbito rural, ainda é um resquício do rural enquanto setor agrícola, uma prova dos equívocos conceituais do programa), e isto só é possível com a construção de uma concepção social centrada no trabalho. E o trabalho no meio rural só pode ser realizado em sua plenitude se os indivíduos que lá estiverem forem considerados agricultores. O resultado é uma inclusão social por via procedimental por meio do reconhecimento do indivíduo pela sua importância econômica, ou seja, pelo que ele produz e consome ou deixa de produzir e consumir. Mesmo outras formas de reconhecimento (por exemplo, a de comunidades tradicionais) só são consideradas se puderem se encaixar na ideia de produção e consumo. Ou seja, questões culturais só são importantes se puderem basear políticas de turismo para a geração de renda. Qualquer outra forma de reconhecimento é considerada um entrave para o desenvolvimento.

#### 4.3 O nível de governo estabelecido pelas relações

O último comentário deste trabalho diz respeito ao nível de governo. Entende-se que o reconhecimento dos territórios e o seu controle social relacionam-se ao

nível de governo estabelecido – notadamente o supramunicipal – na medida em que facilitam o desdobramento territorial do governo federal sobre dinâmicas que se encontravam demasiado afastadas dos centros de decisão. A facilitação pode ocorrer de formas diversas: a escolha dos projetos a serem financiados é feita pelo colegiado territorial, porém deve se adequar ao preestabelecido pelo MDA, ou seja, apesar de aparentemente possuir o poder de decisão, o colegiado deve respeitar as linhas que já foram estabelecidas pelo ministério na definição do programa; na mesma linha, o ministério tem seu trabalho de priorização de projetos facilitado pela aprovação prévia feita por estes mesmos colegiados. Ainda como resultado deste movimento, o ministério acaba tendo um maior controle sobre as institucionalidades territoriais que se possuísse um processo de articulação município por município, visto que troca o contato com mais de 5 mil municípios pelo contato com pouco mais de 160 territórios.

Como a organização do nível de governo supramunicipal é feito dentro da égide conceitual do território – visto que não existe no ordenamento do Estado federativo brasileiro um quarto nível de poder – o governo federal possui maior capacidade de intervir junto aos atores que participam deste espaço – por isto a importância de institucionalizar todas as redes sociais possíveis sob o controle social dos colegiados territoriais. A maior capilaridade adquirida pelo contato direto com um número maior de atores – afinal, com 164 territórios os escritórios estaduais do MDA podem fazer parte de todos os colegiados e conselhos territoriais, o que era impossível com os CMDRs – acaba tendo por resultado um sucesso maior em adequar as dinâmicas político-sociais aos preceitos do programa e, conseqüentemente, um controle maior sobre as áreas que se apresentam como *entraves para o desenvolvimento*.

#### REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Rio Claro, v. 28, n. 1-3, jan.-dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Rio Claro, v. 29, n. 1, p. 49-68, jan.-ago. 1999.
- \_\_\_\_\_. Conselhos além do limite. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ANDRADE, J. S. **L'Etat, le marché et la monnaie**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set.-dez. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento**. Brasília: SDT/MDA, 2005c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referências para a gestão social dos territórios rurais: guia para a organização social**. Brasília: SDT/MDA, 2006.

ESCOBAR, A. Planejamento. *In*: SACHS, W. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 211-228.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. *In*: SACHS, W. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. *In*: \_\_\_\_\_. **Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008. p. 19-61.

FRANCO, Augusto. **Pobreza & desenvolvimento local**. Brasília: ARCA – Sociedade do Conhecimento, 2002.

GERALDI, J. **O Centro-Sul do Paraná: gestão do território e desenvolvimento**. Curitiba, 2006. (Relatório de Pesquisa).

HADJIMICHALIS, C. Factores no económicos en la geografía económica y en el “nuevo regionalismo”. *In*: FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (Orgs.). **Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008. p. 247-265.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. *In*: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. O dinheiro e o território. *In*: SANTOS, M.; BECKER, B. K. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 13-21.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004.

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

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 10, n. 4, p. 193-206, 2001.

