

# Abordagem conceitual da política do desenvolvimento territorial rural no Brasil

*Divina Aparecida Leonel Lunas  
Hamilton Matos Cardoso Júnior  
Isadora de Paula Vieira Alencar*

## Resumo

A integração de ações do Governo Federal por meio da abordagem territorial do desenvolvimento rural tem sido objeto das políticas públicas do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesse sentido, os Territórios são importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento sustentável, representando a descentralização das decisões e incentivo à autogestão das políticas públicas. A proposta desse trabalho concentra-se em apresentar uma abordagem conceitual da política do desenvolvimento territorial rural no Brasil, que através da abordagem territorial, é capaz de contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais brasileiras, representando uma alternativa de geração de emprego e renda em territórios rurais. Esse estudo consta da etapa de levantamento bibliográfico para o embasamento teórico sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil, caracterizando-se pela utilização das seguintes técnicas: leitura, análise e redação do referencial teórico. A importância do estudo diz respeito a criação e estruturação dos territórios que se apresentam como um processo complexo, uma vez que exige dos participantes, a ruptura com os velhos paradigmas de benefícios individuais para seus municípios e passa a ser orientado para uma coletividade. Ou seja, implica na superação de um viés extremamente setorial para um de base territorial. Portanto, na abordagem territorial, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro e de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos. Esses valores e resultados só serão alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios, afinal, o desenvolvimento envolve múltiplas dimensões.

**Palavras-chave:** política pública, território, desenvolvimento territorial rural

## Abstract

The integration of federal government actions of the Ministry of Agrarian Development (MDA). In this sense, the Territories are important for territorial planning and for the process of sustainable development, with the decentralization of decisions and incentives for self-management of public policies. The external era is an organization that presents a conceptual approach to rural territorial development policy in Brazil, which is territorial, is capable of contributing to the confrontation of poverty and Brazilian social inequalities, an opportunity to generate employment and income in rural areas. This study is a stage of bibliographical survey to the theoretical basis for the politics of territorial development in Brazil, it is in the use of the following technical: reading, analysis and redaction of theoretical reference. The importance of the study for the creation and structuring of territories that present as a complex process, once the requirement of the participants, a break with the old paradigms of individual benefits for their municipalities and becomes a collective-oriented. That is, it implies the overcoming of a large sectoral to a territorial base. Therefore, in the territorial approach, the development is not due to the vertical action of the public power, but rather the creation of conditions for the local agents to mobilize towards a vision of the future and a diagnostic form of their potentialities and constraints. Values and results are achieved if development is not thought of as one of the key indicators of territorial growth, after all, development involves multiple dimensions.

**Keywords:** public policy, territory, rural territorial development

## Introdução

Política Pública pode ser definida como o conjunto de decisões de ordem pública contendo uma abrangência ampla que buscam atingir o interesse da coletividade (AMÁBILE, 2010). São as propostas e decisões tomadas pelo Governo regente com o objetivo de garantir a cidadania e sanar os problemas e necessidades de ordem pública.

No entanto, Amábile (2010) ressalta que essa caracterização propõe uma finalidade genérica para as políticas públicas, quando, na verdade, “uma política pública se integra ao conjunto de esforços governamentais, coordenados em prol do atendimento de demandas especificamente selecionadas”. É necessário conceituar política pública para melhor entendimento da política que será tratada nesse trabalho.

Amábile (2010) ainda ressalta que as políticas públicas são:

(...) decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. (...) As políticas públicas são a concretização da ação governamental. (...) influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade (p. 390).

Essa compreensão é confirmada por outros autores, como Secchi (2010), ao apresentar que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Segundo o autor, independentemente do setor de intervenção, as políticas públicas possuem traços comuns e atores semelhantes, sendo que dão o subsídio para a sua análise e a tomada de decisões. Em outras palavras, “a principal razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2010).

É nesse sentido que a formulação de políticas públicas está basicamente vinculada a um caráter proposital de decisão, o que transcorre todas as fases do seu processo de elaboração, um ciclo que é composto por sete fases: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação da política pública; 6) Avaliação da política pública; 7) Extinção da política. (SECCHI, 2010)

Ao observar os anos recentes, o desenvolvimento territorial no Brasil vem ganhando espaço tanto no debate científico quanto na formulação das políticas públicas, sendo por razões da conjuntura nacional, ou por influência das discussões e experiências observadas em outros países, em especial nos da União Europeia.

Na Europa, o enfoque territorial a partir dos anos de 1970 ganhou força como alternativa ao enfoque setorial. Isto é, em vez de se discutir e se propor políticas setoriais de desenvolvimento, passou-se a focar a discussão numa visão de conjunto da dinâmica territorial. De acordo com Medeiros e Dias:

[...] a concepção fundante das políticas europeias é a ideia de que a agricultura não é mais o motor responsável pelo desenvolvimento das áreas rurais e que é necessário reconhecer e estimular sua multifuncionalidade, apostando em alternativas produtivas, inclusive as relacionadas à valorização da paisagem e ao turismo rural. (...) o fundamento conceitual deste enfoque é a valorização de espaços onde as tradições (produtivas, inclusive) são dimensões a serem respeitadas, cultivadas e constituídas como elementos positivos, agregando-se à valorização da paisagem e da natureza. (MEDEIROS e DIAS, 2011, p. 13).

Segundo Medeiros e Dias, na União Europeia, a partir dos anos 1990, começou a ser posta em prática uma política de desenvolvimento com enfoque territorial e setorial, submetidos, no entanto, a níveis distintos da administração pública. Mais recentemente, estas políticas tenderam a integrar-se e a incluir, de maneira mais significativa, uma dimensão ambiental (2011, p. 14).

Neste trabalho trataremos das políticas voltadas ao desenvolvimento territorial rural. No caso do Brasil, os principais desafios para mudar o enfoque das políticas públicas para o meio rural, segundo a orientação territorial proposta no governo Lula, são:

[...] reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações intersetoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão (MDA, 2003a, p. 11).

Essa compreensão sobre política pública orienta-se para uma preocupação com a atuação da sociedade no processo resolutivo, e não apenas como mera participante do processo. Souza (2006) adiciona que as políticas públicas, após serem desenhadas e formuladas, resultam em: “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa” (p. 26). A partir dessa trajetória, as políticas, se colocadas em prática, são implementadas e submetidas a acompanhamento e avaliação pelos seus gestores, e também podem requerer a aprovação de nova legislação, caso seja necessário.

Por conseguinte, a partir desse entendimento é possível analisar as políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto brasileiro, uma vez que conforme acrescenta Souza (2006), as políticas repercutem na economia e nas sociedades e, conseqüentemente, uma teoria da política pública deverá explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

## Referencial Teórico

O Território é um termo bastante utilizado na Geografia, já que o estudo das diferentes acepções do território é fundamental para a formação do geógrafo, e, está relacionado com os processos de construção e transformação do espaço geográfico. Sua definição varia de acordo com a corrente de pensamento ou a abordagem que se realiza, mas o conceito mais comum adotado o relaciona ao espaço adaptado e definido a partir de uma relação de poder.

Segundo Milton Santos, geógrafo brasileiro, encontrar uma definição única para território seria inviável, pois cada categoria possui diversas interpretações que nos mostram a flexibilidade e a propensão de mudanças nesse conceito. O autor deixa clara a importância em compreender o conceito de território, uma vez que, “é na base territorial que tudo acontece, mesmo as configurações e reconfigurações mundiais que influenciam o espaço territorial”. (SANTOS, 2002a)

Milton Santos ainda acrescenta o território como sendo “[...] o chão da população, isto é sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é à base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000, p.96).

O conceito de Território, ao longo dos anos, apresenta-se em constante construção, tornando-se um conceito fundamental a compreensão das estratégias de desenvolvimento do Estado moderno. Existem diversas vertentes acerca desse conceito e alguns autores trabalham dando ênfase a determinados aspectos do território, aos quais podemos citar: aspecto econômico, político, e cultural; bem como a junção desses fatores.

Um dos principais autores na abordagem de território foi Claude Raffestin (1993), que em sua obra destaca o caráter político desse conceito, e sua compreensão sobre o espaço geográfico, visto que, apresenta o espaço como substrato, pré-existente ao território. Segundo o autor, ao se apropriar do espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa-se. Nesse sentido, entende o território como sendo:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Para Rogério Haesbaert (2004), o território é analisado por meio de diferentes enfoques, elaborando uma classificação em que se verificam três vertentes básicas: 1)

jurídico-política, segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”; 2) cultural, que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”; 3) econômica, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho” (HAESBAERT, 2004, p.18).

Seguindo o mesmo pensamento, Saquet (2003) faz um resgate das diferentes interpretações do conceito de território levando em consideração as três vertentes mencionadas acima, como sendo essenciais para se fazer as interligações necessárias. No entanto, além das vertentes econômicas, políticas e culturais, Saquet (2003, p.28) também considera a vertente da natureza, que sempre estará presente dentro no conceito de território. A natureza está no território, é dele indissociável.

Para a política do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), iniciada em 2003, o conceito de território adotado é:

[...] 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. (MDA, 2003a)

De acordo com as políticas de desenvolvimento territorial, a abordagem necessária acerca de território pode ser explicada por meio de Haesbaert (1997). O autor também busca entender o território a partir das características simbólicas que os sujeitos criam sobre ele.

Para o autor:

[...] o território deve ser visto na perspectiva não apenas de um domínio ou controle politicamente estruturado, mas também de apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou classe social a que estivermos nos referindo, afetiva (HAESBAERT, 1997, 41, grifo do autor).

Sendo assim, cada território tem características sociais, culturais e econômicas próprias que lhe conferem identidade e individualidade, sendo nosso foco para entendimento da política de desenvolvimento territorial o seu caráter social.

Para Barcelar (2008), o “território tem o seu meio ambiente, sofreu um determinado processo de ocupação humana, abrigou um conjunto de pessoas. Cada território tem os seus valores, suas manifestações culturais, sua identidade. Portanto, território não é só plataforma

de operação dos grandes agentes mundiais, posto que cada um deles tenha vida própria, tem sua história, tem identidade” (BARCELAR, 2008, p. 15).

A noção de território representada acima se refere à organização espacial que corresponde às divisões do exercício do poder público. Vale lembrar que a ideia de relação de poder aparece, diretamente ou indiretamente, nos ensinamentos de todos os autores mencionados.

Os indivíduos se apropriam e dominam o território por meio do trabalho (em sentido amplo) para sua sobrevivência, reprodução e, conseqüentemente, constituição das relações de poder, das relações de classes. De acordo com essa vertente, constatamos que para a realização das políticas com enfoque territorial, a partir do significado de território, há a necessidade de uma superação de um viés setorial para um de base territorial, ou seja, a ruptura com os velhos paradigmas de benefícios individuais para municípios e instauração de princípios da coletividade para esses mesmos municípios.

Nesse sentido, o desenvolvimento rural se reestrutura e se revitaliza, na tentativa de superar os entraves criados pelas políticas de tipo setorial. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 38).

[...] é interessante observar como essa categoria de agricultura familiar, lapidada nos moldes do desenvolvimento capitalista, vai desconsiderar as múltiplas dimensões que a agricultura de base familiar realmente mostra, no campo brasileiro, por exemplo: o problema da luta pela terra diante da extrema concentração fundiária existente; a agricultura de subsistência a que muitos pequenos produtores se veem impelidos, por falta de uma política integradora; a existência de formas de vida camponesa relutantes, não tanto às mudanças per se, mas àquelas que as ignoram e até as tentam anular; a existência de movimentos sociais que lutam e resistem aos embates do capitalismo. Enfim, poderíamos enumerar um amplo leque de aspectos que a estreita visão econômico-mercantil, tomada para definir oficialmente a agricultura familiar, despreza e que, em geral, são os aspectos característicos da população mais pobre, no meio rural, aquela que mais precisa de políticas públicas que a ajudem a sair dessa situação. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 68).

É nesse contexto que as políticas públicas pós-década de 1990 passam a ser projetadas, valorizando a diversidade econômica, social e política existente em seus territórios locais e/ou regionais. Conseqüentemente, a partir de meados da década de 1990 e, sobretudo, no decorrer dos anos 2000, o Estado brasileiro introduziu, pelo menos no nível de concepção e de operacionalização, novos aportes à parte das políticas públicas direcionadas ao campo brasileiro, destacando-se as implementadas sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (HESPANHOL, 2010, p. 124).

## **Metodologia**

Do ponto de vista da abordagem da problemática aqui proposta, buscar-se-á a realização de uma pesquisa qualitativa, considerando que há uma relação entre o mundo e o sujeito que não pode ser traduzida apenas em dados. Do ponto de vista dos objetivos aqui elencados, a pesquisa será desenvolvida de forma exploratória, envolvendo o levantamento bibliográfico dos conceitos a serem utilizados, relacionando-os à temática do desenvolvimento territorial rural no Brasil. Portanto, procedeu-se à pesquisa bibliográfica e teórica nos principais atores que tratam desse tema, recorrendo a livros, artigos e dissertações de alcance regional e nacional.

### **Resultados e discussões**

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005a), adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica em quatro aspectos, sendo eles: primeiro, o rural não se resume ao agrícola, pois, mais do que as atividades econômicas, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais. A respeito desse aspecto podemos citar a título de exemplos o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional bem como o maior peso dos fatores sociais.

Em segundo lugar, a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativa, levando à emergência da criação de um novo espaço de referência para a implantação das políticas públicas na agricultura familiar: o território rural.

Em terceiro, na última década e meia têm se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com atribuição de competências e atribuições aos espaços locais; e por fim, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento (MDA, 2005a).

A utilização da abordagem territorial para o desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto

objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas, não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo (SCHNEIDER, 2005, p.85).

Nesse contexto, o enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas de intervenção e tem na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social, metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas. O controle social e a transparência são os alicerces da nova gestão territorial, dessa forma, a participação da sociedade é que dá sentido a esse paradigma de desenvolvimento. “Participar significa tomar parte das decisões e por elas se responsabilizar”, segundo o Secretário do Desenvolvimento Territorial - SDT (MDA, 2003a).

A permanência da pobreza e das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas resultou em reivindicações da sociedade civil brasileira, sendo necessário propor uma política pública nacional para os territórios rurais que pontuando as principais dificuldades a serem vencidas, tais como: altos índices de analfabetismo, educação formal deficiente, dificuldade de acesso aos serviços de saúde, reduzida participação, pobreza, desemprego, exclusão social, migração, desqualificação dos serviços públicos, concentração fundiária, esgotamento dos recursos naturais, dentre outros (BRASIL, 2005c).

O governo federal, reconhecendo a extensão e diversidade do território brasileiro, e que as políticas nacionais de desenvolvimento até então vigentes contribuíram para acentuar as assimetrias entre regiões e classes sociais, viu a necessidade de políticas e ações públicas regionalizadas e territorializadas (BRASIL, 2005c). Nesse sentido, o “ordenamento” do território não deve se resumir à caracterização ou a localização espacial de um território. O “ordenamento” deve ser entendido como:

Um ciclo proposto de articulação entre o Estado/Governo e a Sociedade/Instituições. É um processo de diagnóstico, “escuta” e estudos, formulação e validação, informação e capacitação, articulação com os interlocutores e implementação. Com a integral participação dos atores sociais, de tal forma que aperfeiçoamentos possam e devam ser feitos, ajustando os instrumentos às condições locais, tendo por objetivo o processo educativo, a participação social e o resultado econômico [...]. Portanto, o desenvolvimento territorial será a consequência induzida, estimulada, apoiada e esperada do ordenamento territorial (BRASIL, 2005c).

Desse modo, os estudiosos do planejamento no Brasil destacam entre as experiências iniciais as que datam da década de 1940, que, no entanto, foram muito limitadas na sua abrangência. No final dos anos 1990 e principalmente a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), integrada a estrutura do Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA), têm-se o início as ações que dizem respeito às políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Essa secretaria buscou levar sua mensagem sobre a importância de articular políticas públicas com demandas sociais. Segundo o Secretário da SDT, “olhar para os territórios, significa integrar políticas públicas, potencializar vocações e garantir o protagonismo social”. (MDA, 2003a).

Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), demarcamos o início da inovação na proposta de Políticas Públicas para o meio rural, sendo o território foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável. Nesse contexto, há também a construção de espaços coletivos de negociação e compactuação de Políticas Públicas.

A SDT/MDA implementa a Política de Desenvolvimento Territorial com objetivo de promover o desenvolvimento rural sustentável, reduzir as desigualdades regionais e sociais e a integrar as dinâmicas territoriais ao processo de desenvolvimento socioeconômico nacional. Dentre diretrizes da SDT, é válido citar a integração rural-urbana, a pluriatividade da agricultura, a coesão e participação social, a descentralização das políticas públicas e autogestão dos territórios, além da abordagem territorial do desenvolvimento como condutor de políticas públicas. Como consequência disso, a SDT possui uma visão multidimensional do desenvolvimento, articulando dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais, institucionais, dentre outros.

Tendo como foco o Desenvolvimento Territorial Rural (DTR), o definimos como um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural.

[...] O desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a parceria dos atores locais entre si e entre eles e os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres nos processos e nos benefícios da transformação produtiva (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

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 (2004).

Com base na concepção de território apresentada anteriormente, que a SDT, a partir de 2003, em uma estreita articulação com a sociedade civil organizada, reconheceu os Territórios Rurais, com a perspectiva de contribuir efetivamente para o desenvolvimento

equilibrado de regiões onde predominem agricultores familiares, beneficiários da reforma agrária e do reordenamento agrário, colaborando assim para o engrandecimento das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios.

Os Territórios Rurais são importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento territorial sustentável. Representam a descentralização das decisões e incentivo à autogestão das políticas públicas. Dantas e Costa (2014, p. 831) nos afirmam que: Os territórios rurais, também chamados de espaços urbanizados ou microrregiões “rurais” são caracterizados a partir de discernimentos demográficos.

Segundo a SDT, para ser caracterizado como Território Rural, deve prevalecer o ambiente natural pouco modificado, atividades agrícolas, silvicultoras e pastoril, pequena população e baixa densidade demográfica, além de hábitos e tradições culturais próprias para o meio rural e economia de base primária, sem desconsiderar os encadeamentos das atividades secundárias e terciárias (ORTEGA, 2008; BRASIL, 2005c).

No caso em questão, um município é classificado como rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab./km<sup>2</sup> e população total até 50.000 habitantes; já uma microrregião geográfica é considerada rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab./km<sup>2</sup> e população média de 50.000 habitantes por município componente. Os territórios rurais são classificados com o critério de uma maior concentração do público favorecido do MDA (ORTEGA, 2008).

O governo federal definiu quatro áreas a serem impactadas nos Territórios Rurais (TRs): 1) o fortalecimento da gestão social; 2) fortalecimento do capital social; 3) dinamização econômica; e 4) integração de políticas públicas. Com relação ao fortalecimento da gestão social, entende que o desenvolvimento sustentável dos TRs depende da estratégia de concertação social, que defina as formas de utilização dos ativos regionais capazes de gerar riqueza com inclusão social. A concertação social é facilitada quando ocorre em espaços de discussão como consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências e organizações sociais de interesse público, numa capacidade deliberativa, normativa e gerencial. Nessa abordagem, o capital social é de extrema importância e 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, cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda

conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (BRASIL, 2005b).

De acordo com o governo federal, para uma microrregião rural participar do programa TRs, deve estar em conformidade com os seguintes critérios: apresentar elementos de coesão social e territorial, baixo dinamismo, pobreza e concentração do público prioritário (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas). A escolha dos TRs é realizada após consultas à sociedade civil e ao Governo Estadual, quando aprovados pelos Conselhos Estaduais e pelo Conselho Nacional (BRASIL, 2005b).

Como papel da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, engloba a promoção de infraestrutura e serviços, capacitação, apoio às associações e cooperativas e apoio a negócios diversos. Também é de sua responsabilidade indicar, organizar e planejar os TRs, conjuntamente com as demandas das populações territoriais e organizações da sociedade civil, fortalecendo a rede nacional de órgãos colegiados (Conselho Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável) (BRASIL, 2005b).

## **Conclusão**

Atualmente, as políticas destinadas ao desenvolvimento rural passam pelo intermédio da abordagem territorial, entendem o agricultor como um agente social desse espaço. A perspectiva territorial do desenvolvimento rural permite a formulação de 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.

É nítida a importância da STD, que por meio de sua instituição, em resumo, fez com o que governo federal criasse ações relacionadas à promoção e apoio às iniciativas capazes de facilitar a melhoria dos níveis de qualidade de vida da população rural, colaborando para a redução da pobreza, exclusão social e desigualdades sociais e regionais.

Além disso, a STD amplia as capacidades humanas e institucionais, auxiliando a organização e o fortalecimento da gestão participativa, contribuindo para a integração e articulação entre o governo e a sociedade civil, promovendo a implementação de políticas públicas.

Portanto, na abordagem territorial, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro e de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos. Esses valores e resultados só serão alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios, afinal, o desenvolvimento envolve múltiplas dimensões.

### **Bibliografia**

AMABILE, Antônio de Noronha. “Políticas Públicas”. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cynthia R. B; AMABILE, Antônio Noronha (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012, p. 390-391

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf; Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

DANTAS, Rafaela Maximiano; COSTA, Micheli Pereira. Territórios Rurais no Brasil e suas estratégias de desenvolvimento. In: I Simpósio Mineiro de Geografia: das diversidades à articulação geográfica, 2014, Universidade Federal de Alfenas: Alfenas – Minas Gerais. Anais: Geografia Agrária, Alfenas, 2014, p. 828-837.

HAESBAERT, Rogério. Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste. Niterói: EdUFF, 1997.

HAESBAERT, Rogério, O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade. RJ, Bertrand Brasil, 2004.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. “A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil”. Revista Campo Território: Revista de Geografia Agrária, n. 10, p. 123-147, 2010.

IICA. BACELAR, Tânia. Palestra Magna: Política Pública, Participação Social, Desenvolvimento Sustentável e Territórios. Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. In: Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 08, Outubro de 2008, IICA

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Introdução. Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, Brasília – Agosto/2011, IICA.

\_\_\_\_\_, L. S. de & DIAS, M. M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. MIRANDA, C & TIBURCIO, B. (orgs). Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14). pp. 197-230.

MDA/SDT. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília, 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Série Documentos Institucionais: n.3. Referências para a gestão social de territórios rurais. Brasília, Novembro de 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Série Documentos Institucionais: n.2. Referências para a gestão social de territórios rurais. Brasília. Junho de 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Série Documentos Institucionais: n.2. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: DF. Março de 2005c.

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

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

SANTOS, Milton. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985. \_ Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1996. \_ A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002a.

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

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SECCHI, L. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de análises, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

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

SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni. Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. Porto Alegre, 2005.

### **Sobre os autores:**

Divina Aparecida Leonel Lunas

Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp – Professora do Mestrado Interdisciplinar Territórios e Expressões Culturais no Cerrado – UEG Campus de Ciências Socioeconômicas e Humanas - Universidade Estadual de Goiás – Bolsista do PROPIB (Programa de Incentivo à Pesquisa e Produção Científica) – e-mail: divalunas@gmail.com.

Hamilton Matos Cardoso Júnior

Mestre em Ciências Sociais e Humanidades (TECCER/UEG). Técnico em Assuntos Educacionais (IFMT) e Assessor Territorial de Gestão Social do Território Rural do Sudoeste Goiano

Isadora de Paula Vieira Alencar

Acadêmica do 2º ano de Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás - Campus de Ciências Socioeconômicas e Humanas– e-mail: isadoralencar@live.com. - Bolsista do Programa de Iniciação Científica e Tecnológica da UEG – BIC.

*Artigo recebido em 27/02/2018*

*Aprovado em 23/05/2018*

Como citar esse artigo:

ALENCAR, Isadora de Paula Vieira; LUNAS, Divina Aparecida Leonel Lunas; JÚNIOR, Hamilton Matos Cardoso. Abordagem conceitual da política do desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Revista de Economia da UEG**. Vol. 14, N.º 1, jan/jun. 2018.