

IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE NÚCLEOS DE EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM GOIÁS - TERRITÓRIO RURAL SUDOESTE GOIANO: CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM GOIÁS¹

Isadora de Paula Vieira Alencar¹ – isadoralencar@live.com

Divina Aparecida Leonel Lunas² – divalunas@gmail.com

Hamilton Matos Cardoso Júnior³ – hjuniorgo@hotmail.com

1 (Discente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Goiás – UEG – bolsista de iniciação científica do CNPq).

2 (Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp; Professora do Mestrado Interdisciplinar Territórios e Expressões Culturais no Cerrado – TECCER/UEG, Bolsista BIP – Bolsa de incentivo ao Pesquisador da UEG).

3 (Geógrafo pela Universidade Estadual de Goiás; Mestre em Ciências Sociais e Humanidades pela UEG; Assessor Territorial de Gestão Social por meio do NEDET do Território Rural do Sudoeste Goiano).

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 discussão e evidenciar a contribuição da abordagem do desenvolvimento territorial rural no Brasil no enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais brasileiras no campo. Esse estudo resulta de um projeto de pesquisa desenvolvido na Universidade Estadual de Goiás. Foram utilizados os seguintes métodos: leitura, análise e redação do referencial teórico. Consideramos que 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

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, consequentemente, uma teoria da política pública deverá explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Material e Métodos

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 Discussão

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 e 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./km² e população total até 50.000 habitantes; já uma microrregião geográfica é considerada rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab./km² 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).

Considerações Finais

Atualmente, as políticas destinadas ao desenvolvimento rural passam pelo intermédio da abordagem territorial e 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.

Agradecimentos

Agradecemos primeiramente à Universidade Estadual de Goiás proporcionar um ambiente favorável à pesquisa; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pela bolsa concedida e ao Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste Goiano (NEDET).

Referências

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.

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

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.