



Convergências entre as políticas territoriais no Brasil e o desenvolvimento como liberdade

Tomás de Faria Balbino¹

Simone Narciso Shiki²

Gustavo Melo Silva³

RESUMO: As ideias em torno do desenvolvimento se fundamentam em diversas perspectivas e estruturas no campo político e científico. Um fator comum encontrado pelos teóricos desenvolvimentistas é que o processo de transformação de uma sociedade acontece de forma multidimensional e é impactado por uma série de variáveis. Amartya Sen é um dos principais economistas a fundamentar uma teoria política de desenvolvimento multidimensional, pautada na ideia de que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das capacidades humanas, criando assim o termo “desenvolvimento como liberdade”. Dentro do grupo de perspectivas multidimensionais, o desenvolvimento territorial também se tornou orientação para um processo que ultrapasse a lógica unidimensional e alcance fatores objetivos e subjetivos, que incidem sobre o desenvolvimento, servindo como base para políticas públicas no Brasil. Desse modo, o presente trabalho procura fazer uma análise das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil do século XXI, e relacionar de que forma o marco referencial dessas políticas se alinham com a proposta de desenvolvimento como liberdade proposta por Sen. Observa-se que capacidades relacionadas à liberdade política, liberdade civil, preservação das identidades socioculturais e ambientais, entre outras, foram contempladas pela proposta política territorial, convergindo diferentes atributos teóricos do desenvolvimento multidimensional.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimentos. Liberdade Substantivas. Território. Políticas Públicas.

CONVERGENCES BETWEEN TERRITORIAL POLICIES IN BRAZIL AND DEVELOPMENT AS FREEDOM

ABSTRACT: The ideas surrounding development are based on various perspectives and structures in the political and scientific field. A common factor encountered by developmental theorists is that the transformation process of a society happens in a multidimensional way and is impacted by a series of variables. Amartya Sen is one of the leading economists to substantiate a political idea of multidimensional development, based on the idea that development should be understood as a process of expanding human capacities, thus creating the term Development as freedom. Within the group of multidimensional perspectives, territorial development has also become a guideline for a process that exceeds one-dimensional logic, and achieve objective and subjective factors that focus on development. Thus, the present work seeks to make a normative analysis of territorial development policies in 21ST century Brazil, and relate how the framework of these policies align with the proposal of development as freedom Proposed by Sen. It is observed that capacities related to political freedom, civil freedom, preservation of socio-cultural and environmental identities, among other, were contemplated by the territorial political proposal, conflating different theoretical attributes of development.

¹ Discente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território (PGDPLAT-UFSJ) - E-mail: tomasbalbino09@gmail.com

² Docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território (PGDPLAT-UFSJ) e no Departamento de Ciências Econômicas (DCECO-UFSJ) - E-mail: sfnshiki@ufsj.edu.br

³ Docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território (PGDPLAT-UFSJ) e no Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis (DECAC-UFSJ) - E-mail: gustavomelo@ufsj.edu.br

KEYWORDS: Development. Approach Capabilities. Territory. Public Policies.

INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento envolve áreas e teorias que buscam construir aquilo que seria o modelo ideal para alcançar um processo de transformação social ou apontar possíveis caminhos para políticas públicas que tenham por fim o desenvolvimento. Buscando ultrapassar as noções centradas na renda e em variáveis unidimensionais, novas atribuições passaram a fundamentar o conceito de desenvolvimento ao longo dos anos, dentre elas, o desenvolvimento como liberdade, proposto por Amartya Sen (2000). A proposta de Sen estabelece novos parâmetros que caracterizam o desenvolvimento como um processo multidimensional (SEN,2001). Essa nova interpretação se fez com base na abordagem das capacidades ou capacitações humanas¹, desenvolvida por Sen (1999,2000,2001) e fomentada por outros autores como Martha Nussbaum (2011) e Ingrid Robeyns (2005a, 2005b). Dentro dessa abordagem, o processo de desenvolvimento resulta da expansão das capacidades humanas do indivíduo, das possibilidades e oportunidades que possui para realizar ações e alcançar estados que valoriza (SEN, 2000).

Em outra abordagem teórica, a perspectiva do desenvolvimento territorial também foi relevante para a construção de novos paradigmas multidimensionais. No Brasil, durante a primeira década do século XXI, a perspectiva territorial orientou políticas de desenvolvimento voltadas para multidimensões existentes no meio rural, buscando, a partir de processos transescalares e de transformações institucionais, desenvolver áreas pobres do país (BRASIL,2003,2005a). Os caminhos dessa política se deram tanto pela via financeira, por meio do fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a da execução do Bolsa Família, como por vias políticas, por meio do empoderamento participativo de populações antes sem voz, assim como pela promoção de uma maior participação social na gestão de políticas públicas. Desse modo, dentro do âmbito das políticas públicas, o desenvolvimento territorial pode ser visto como uma extensão do desenvolvimento regional, considerando, porém, maiores especificidades regionais, idiosincrasias dos processos sociais e econômicos de

⁴ É preferível o termo “capacidade”, em vez de “capacitação”, para usar como tradução de *capability*, termo usado originalmente por Sen. O uso do termo “capacitação”, pelo menos no português falado no Brasil, denota quase sempre a ação de capacitar, ou seja, de formar a pessoa para um trabalho específico. “Capacitação” sempre pode soar como “a atividade de dotar alguém de poder para fazer alguma coisa”. Ainda que esse sentido esteja plenamente de acordo com muitos contextos de uso de *capability* na obra de Sen, ele não é geral o suficiente para abarcar o estado de o agente ter oportunidade de alcançar os inúmeros funcionamentos alternativos. Já o termo “capacidade”, ainda que não seja ideal, é mais geral do que “capacitação”, pois denota a pura potência (no sentido aristotélico mesmo) do sujeito de se alterar, transformar, conquistar, alcançar etc. alguma coisa, seja um estado ou uma atividade” (PINHEIRO, 2012,p.20).

cada território e potencialidades de desenvolvimento existentes por trás das regiões

Com base nisso, o objetivo do trabalho é, a partir de uma análise das políticas territoriais executadas no Brasil, apontar as convergências existentes entre as diretrizes apresentadas no referencial teórico e prático dessas políticas, e a base conceitual da abordagem das capacidades. Percebe-se que o conceito de desenvolvimento enquanto um processo de expansão das liberdades humanas, como posto por Sen (2000), converge com segmentos teóricos e práticos considerados pelas políticas territoriais nesse período, tais como: identificar o rural como um espaço socialmente construído e em construção, e não apenas como um setor agrícola; adotar um planejamento participativo, criando uma gestão social das políticas de desenvolvimento; fortalecer um formato de organização social associativa e cooperativa, permitindo o acesso da produção agrícola a mercados mais dinâmicos; fortalecer a agricultura familiar e a produção de alimentos com base na Segurança Alimentar e Nutricional e na Soberania alimentar, entre outros.

As informações coletadas para o trabalho partiram de pesquisa bibliográfica e documental na literatura sobre desenvolvimento e território, e em leis, decretos e planos de governo relacionados às políticas territoriais no Brasil. A pesquisa bibliográfica foi feita em obras do filósofo e economista Amartya Sen. Foram consultados trabalhos do autor que fazem parte de uma linha lógica que permite chegar na perspectiva de desenvolvimento enquanto expansão das liberdades humanas, sendo elas, “Sobre ética e economia” (1999), “Desenvolvimento como liberdade” (2000) e “Desigualdade reexaminada” (2001). Também foram consultados estudos relacionados ao território, sua percepção enquanto escala política e sua relação com conceito de desenvolvimento, além das políticas territoriais do Brasil. A pesquisa documental foi realizada no Diário Oficial da União, pelos decretos que viabilizaram as políticas de cunho territorial⁵, como os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, arquivos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), veiculados e elaborados pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, todos vinculados ao MDA⁶.

Por fim, o trabalho se divide em quatro partes além desta introdução e das considerações colocadas como conclusão. A primeira e segunda parte discute os fundamentos teóricos por trás das teorias de desenvolvimento como liberdade e do desenvolvimento territorial, analisando os principais pontos que caracterizam

⁵ Decreto nº 1.946, datado em 28 de junho de 1996 - Decreto n.4854, de 8 de outubro de 2003.

⁶ Referências para o desenvolvimento territorial sustentável (IICA/NEAD/MDA), Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural no Brasil (NEAD/MDA), Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (SDT/MDA), Territórios da Cidadania (SDT/MDA).

o propósito das teorias. A terceira parte consiste em apresentar o marco referencial das políticas territoriais do Brasil, durante as primeiras décadas do século XXI, atentando-se para as características, os objetivos e os meios de execução dessas políticas. Por fim, na quarta parte, o trabalho propõe apresentar a relação existente entre as políticas de desenvolvimento territorial e a aproximação com a perspectiva de desenvolvimento como liberdade, apontando as confluências existentes entre os objetivos e a execução dessas políticas e a expansão das capacidades humanas da sociedade beneficiária.

DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A EXPANSÃO DAS CAPACIDADES HUMANAS COMO MEIO E FIM DO DESENVOLVIMENTO

Para o entendimento do que vem a ser o desenvolvimento enquanto um processo de expansão das capacidades básicas do indivíduo, uma gama de conceitos deve ser apresentada e discutida, tendo como foco central a base conceitual da abordagem das capacidades. Proposta primeiramente por Amartya Sen, essa abordagem passou a ser considerada na análise de diversos processos e fenômenos sociais, como pobreza, bem-estar, desigualdade e desenvolvimento, o que veio a calhar em sua abordagem baseada nas liberdades humanas.

A ideia de desenvolvimento oriunda da abordagem das capacidades é vista como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam (SEN, 2000), ou seja, o desenvolvimento é o aumento da liberdade de uma pessoa para atingir aquilo que ela valoriza, seu fim último. Os fins devem ser as próprias pessoas, com seus almejados objetivos, estilos e qualidade de vida (PINHEIRO, 2012). Essa visão entendida como algo mais abstrato, contrasta com outras visões de desenvolvimento que são restritas e muitas das vezes centradas em uma variável focal, como visões que enxergam o desenvolvimento enquanto um processo de crescimento do produto nacional e da renda per capita, ou como um processo decorrente da industrialização e do progresso tecnológico, etc.

Como afirma Sen (2000), variáveis econômicas como PIB, renda per capita, modernização tecnológica, são de extrema importância para expansão das liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Contudo, se limitar apenas a essas bases informacionais, centradas na ótica econômica, ofuscam outros inúmeros fatores que incidem sobre o bem-estar social da população, principalmente, em países como o Brasil, com a extensa diversidade humana e regional. Por isso, se faz necessário considerar outras inúmeras variáveis objetivas e subjetivas que também impactam nessas liberdades, relacionadas com disposições sociais, econômicas e direitos civis, que vão desde acesso a serviços de educação e saúde, até a liberdade de participar de discussões e decisões políticas.

A privação de liberdades pode estar vinculada a fatores relacionados estritamente ao indivíduo, como a privação monetária que rouba a liberdade das pessoas saciarem a fome e se nutrir adequadamente ou obter remédio para sanar doenças tratáveis; ou fatores vinculados com a carência de serviços públicos, como ausência de programas epidemiológicos, de um sistema adequado de saúde e educação, de uma infraestrutura que garanta segurança e liberdade para as pessoas se deslocarem para onde bem entender, serviços de tratamento de água e esgoto, etc. (SEN, 2000). Desse modo, para teorizar os vetores que fundamentam essa perspectiva de desenvolvimento, faz-se necessário compreender a base conceitual por trás da “abordagem das capacidades”, sendo ela a base central do desenvolvimento como liberdade.

Essa abordagem parte de uma busca pela reinserção dos valores éticos em alguns campos de estudos sociais, que após a ascensão do positivismo científico limitaram as comparações interpessoais na avaliação social. Partindo de uma crítica às bases informacionais utilizadas em abordagens tradicionais de justiça dentro da filosofia política, como o utilitarismo, o libertarismo e a justiça rawlsiana, Sen (2000) busca demonstrar a importância de se considerar as liberdades substantivas individuais como base informacional para juízos avaliatórios. Segundo o autor, “a base informacional das teorias normativas em geral, e das teorias de justiça em particular, tem importância decisiva, e pode ser o ponto de enfoque crucial em muitos debates sobre políticas clássicas” (2000, p.76).

Dado a multiplicidade de espaços pelos quais a igualdade pode ser analisada, pode-se considerar duas perspectivas de julgamento a uma pessoa em um ordenamento social: *i*) aquilo que o indivíduo consegue fazer ou alcançar - a realização de fato conseguida, e *ii*) a oportunidade real que ele tem para fazer ou alcançar aquilo que valoriza - liberdade para realizar. Assim, a igualdade pode ser vista tanto em termos de realização quanto em termos de liberdades (SEN, 1999).

Esse conceito de liberdade remete a um conjunto de estados e ações que o indivíduo realiza, sendo essas realizações denominadas como funcionamentos [*functionings*]⁷.

Existe por trás dessas realizações um conjunto de capacidades [*capabilities*]⁸ que

⁷ O termo funcionamentos refere-se a um conjunto de estados e ações que o indivíduo valoriza fazer ou ser, como manter uma boa saúde, aumentar sua capacidade de conhecimento, participar ativamente de decisões políticas e públicas, ter voz ativa em seu meio social, entre outros. Tendo em vista a diversidade por trás dos desejos e objetivos humanos, os funcionamentos não podem ter sua mensuração, avaliação ou interpretação, limitadas a apenas uma variável categórica. Como no exemplo dado por Pinheiro (2012), não é possível comparar o funcionamento de discutir filosofia com base no funcionamento de ganhar uma renda de valor y por mês, visto que isso resulta em uma incomensurabilidade recíproca entre os funcionamentos por trás da diversidade humana.

⁸ As capacidades estão estritamente relacionadas aos funcionamentos, e referem-se a liberdade de capacidades e oportunidade do indivíduo em realizar um conjunto de funcionamentos, ou seja, de realizar ações ou estar em funcionamentos a liberdade da pessoa de escolher dentre várias possibilidades distintas e desejáveis estados que ele valoriza. Segundo Sen (2001, p.80), “tal como existe um conjunto orçamentário no espaço das mercadorias que representa a liberdade para o indivíduo comprar pacotes de mercadorias, existe um conjunto “capacitário” no espaço de funcionamentos, que representa a liberdade da pessoa

reflete no espaço dos

Nussbaum (2000) distingue os tipos de capacidades como: capacidades básicas, que são aquelas já presentes em um indivíduo e que necessitam de desenvolvimento para que o indivíduo leve uma vida digna, e que se desenvolvem a partir do contexto social do indivíduo; capacidades internas, que são condições (corpóreas, mentais, etc.) que tornam o indivíduo capaz de escolher entre diversos funcionamentos; capacidades externas, que seriam condições materiais e sociais disponíveis que permitem o indivíduo escolher por determinadas opções; e, ainda, capacidades combinadas, dada pela combinação entre as capacidades internas e as externas.

Essa estrutura da abordagem das capacidades permite realizar análises comparativas de igualdade a partir de uma base informacional pautada nas liberdades substantivas do indivíduo, ou seja, no seu conjunto de capacidades para realizar um conjunto de funcionamentos, e não no conjunto de funcionamentos realizados em si⁹. A diversidade¹⁰ das capacidades enfatiza o fato de que os elementos mais importantes da qualidade de vida dos indivíduos são plurais e qualitativamente distintos. Desse modo, como afirma Nussbaum (2011), os aspectos da vida das pessoas não podem ser reduzidos a uma única dimensão. Nesse sentido, é importante considerar múltiplas variáveis focais que compõem o conjunto de capacidades para uma análise social de igualdade. A escolha do espaço (dimensões, variáveis, capacidades) é uma “parte inescapável da especificação e da avaliação arrazoada das exigências de igualdade, uma parte essencial da literatura sobre a avaliação da desigualdade” (SEN, 1999, p.54). As liberdades substantivas se tornam o foco da análise social, tanto para juízos avaliativos quanto para proposição de políticas públicas.

A base informacional considerada na análise dos processos sociais se torna o conjunto de capacidades, isto é, a liberdade substantiva de realizar diversas combinações de funcionamentos considerados importantes (SEN, 2000). A ideia de liberdade aqui tratada é central nessa perspectiva de desenvolvimento, envolvendo processos que permitem a liberdade de ações e decisões como a liberdade de oportunidades que as pessoas têm, dadas as circunstâncias sociais que as cercam⁸ (SEN, 2000).

para escolher entre vidas possíveis.” Nesse sentido, a pessoa que possui um conjunto maior de capacidades consegue escolher entre um número maior de diferentes opções de funcionamentos, aumentando assim a sua liberdade diante de uma decisão.

⁹ Em um exemplo muito utilizado nos trabalhos sobre o tema (REGO et. al., 2014; ROBAYNS, 2005a) supõe-se que dois indivíduos vão de bicicleta para o trabalho. Nesse caso, os dois possuem um mesmo funcionamento, que é o de utilizar a bicicleta como meio de transporte para chegar ao local do trabalho. Contudo, um dos indivíduos utiliza a bicicleta por morar longe, não ter nenhum automóvel e o transporte público de sua cidade ser precário, enquanto o outro a utiliza porque quer priorizar uma vida com hábitos saudáveis. Nesse caso, o segundo indivíduo possui um conjunto maior de capacidades, o que lhe garante mais liberdade em escolher quando e porquê utilizar a bicicleta.

¹⁰ Essa perspectiva diverge das análises tradicionais, como a base utilitarista, que foca nos resultados alcançados ou escolhidos pelo indivíduo, na utilidade; ou a perspectiva rawlsiana que foca na dotação de bens

O crescimento da renda per capita ou o aumento da riqueza, não é um aumento da liberdade em si, mas um meio que ajuda o indivíduo a alcançar suas liberdades substantivas. Essa primeira afirmação é importante para distinguir o processo de desenvolvimento como liberdades dos processos unidimensionais pautados no crescimento monetário, não podendo este ser considerado um fim em si mesmo. Através de uma observação de Aristóteles (1980, s.5, p.7, *apud* SEN, 2000, p.28) é possível clarificar o pensamento por trás da relação entre renda e liberdade: “a riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de outra coisa.”

Segundo Sen (2000), duas razões são fundamentais para a importância dada às liberdades individuais ao conceito de desenvolvimento e estão relacionadas à avaliação e à eficácia. No âmbito das avaliações, o êxito de uma sociedade deve ser avaliado com base nas liberdades substantivas que os membros da sociedade desfrutam, e no âmbito da eficácia, ter mais liberdade aumenta o potencial do indivíduo em melhorar suas condições de bem-estar e do mundo que está em sua volta (SEN, 2000). Para essas considerações, a abordagem se pauta na condição de agente do indivíduo, que se refere àquele que age e ocasiona mudanças que podem ser julgadas de acordo com seus valores e objetivos. Como afirma o autor (2000, p.33), “este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas”

Desse modo, em seu sentido constitutivo, as liberdades são vistas como os fins que o indivíduo almeja chegar. O desenvolvimento se torna a expansão dessas liberdades, o que inclui capacidades elementares como ler, evitar privações de fome e subnutrição, evitar morte prematura, entre outras. Um ponto destacado por Sen diz respeito à participação e disseminação política como partes constitutivas do desenvolvimento. Uma pessoa rica que é impedida de se expressar livremente ou participar de debates e decisões políticas está sendo privada de algo que ela tem motivos para valorizar. Segundo o autor, o desenvolvimento como liberdade não pode deixar de levar em conta a relevância das privações de liberdades políticas ou direitos civis básicos, sendo isso parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento (SEN, 2000).

Para além do papel constitutivo de fim primordial, Sen (2000) argumenta que a expansão das liberdades também é o principal meio do desenvolvimento. Nessa perspectiva, a expansão das liberdades passa a ser vista não somente através de seu papel constitutivo, mas também instrumental, não sendo somente um fim, mas um meio de desenvolvimento. O foco nessa concepção está na expansão das

¹¹ Como visto anteriormente, essa posição avaliativa se difere do enfoque das abordagens normativas mais tradicionais, como liberdade processual, renda ou utilidade (*idem*).

liberdades políticas e dos direitos civis, que segundo o autor, pode contribuir eficazmente para o crescimento econômico. O argumento se pauta na ideia de que o papel instrumental da liberdade vista através de diferentes tipos de direitos e oportunidades contribui para a expansão da liberdade humana de forma geral e, consequentemente, para a promoção do desenvolvimento (SEN, 2000).

Alguns tipos de liberdades instrumentais recebem uma ênfase maior, como pode ser visto na apresentação posta por Sen (2000):

i) As liberdades políticas: dizem respeito às oportunidades que as pessoas têm de se relacionarem com o meio político em que vivem, liberdade de expressão, crítica aos governantes, direitos políticos associados às democracias de forma mais abrangente;

ii) As facilidades econômicas: se referem às oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca (preços relativos, funcionamento dos mercados, possibilidade de financiamento, etc.);

iii) As oportunidades sociais: são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., o que permite a condução de uma vida com maior participação efetiva em atividades econômicas e políticas (o analfabetismo pode ser uma barreira à participação em determinadas atividades econômicas);

iv) As garantias de transparência: referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar nas interações sociais, nos convívios comuns, etc., ou seja, presunção básica de confiança. Essa liberdade pode ser vista como um instrumento inibidor da corrupção, da irresponsabilidade financeira, transações ilícitas, etc;

v) A proteção social: refere-se à proteção à população vulnerável que, em situações de crise, podem sofrer grandes privações. Dentre as possibilidades estão os benefícios aos desempregados, distribuição de alimentos, políticas assistencialistas, etc.

A principal vantagem, segundo Sen (2000), é que além das contribuições individuais que cada liberdade possui, existe entre elas encadeamentos e inter-relações que influenciam diretamente o processo de desenvolvimento através da necessidade de desenvolver uma pluralidade de instituições, provisões de serviços públicos, sistemas democráticos, etc. Ou seja, além de aumentarem as capacidades das pessoas, as liberdades instrumentais suplementam-se e reforçam-se umas às outras. Desse modo, nessa abordagem, os fins e os meios do desenvolvimento estão centrados na perspectiva da liberdade, incluindo as pessoas como agentes ativos na conformação do próprio destino.

Ainda que Nussbaum (2011) e Robeyns (2005a, 2005b) tenham listado algumas variáveis que devem ser consideradas como capacidades que venham ser importantes para esse processo de desenvolvimento, Sen sempre absteve de se com-

prometer com uma lista particular dessas possíveis variáveis (ROBEYNS, 2005a). Na versão do autor, cada abordagem das capacidades irá sempre ser combinada com outra teoria social, dando conta de diferentes capacidades e funcionamentos, o que não permite criar uma lista única e padrão do que viria a ser essas ações (SEN, 1993 *apud* ROBEYNS, 2005a).

O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

No campo da teoria econômica, os estudos acerca do desenvolvimento territorial surgiram como uma extensão dos estudos voltados para o desenvolvimento regional. Ainda que haja diferenças intrínsecas, os dois termos são complementares, no sentido que o desenvolvimento territorial é proposto como uma das vertentes desejáveis do desenvolvimento regional. A maior distinção é que além do aspecto regional considerado nas políticas de enfoque territorial, elas também possuem maior alcance aos reais problemas que existem nos diversos fragmentos do tecido regional, além de se atentarem para as potencialidades que existem no ambiente e que podem ser veiculadas ao processo de desenvolvimento.

O primeiro momento de estudos territoriais do desenvolvimento é fundamentado na distribuição espacial da indústria, tendo como base uma visão de que a proximidade espacial facilita a coordenação dos atores territoriais e concorre para a produção de externalidades favorecendo a inovação¹². Essas observações ascendem em um momento no qual a globalização aparece como um processo que conduziria a homogeneização dos espaços. Em decorrência disso, estudiosos da economia industrial promoveram uma releitura da teoria econômica marcada pela dimensão territorial dos processos produtivos, onde é atribuído ao espaço um papel “ativo” na formação e transformação das atividades industriais (PECQUEUR *et al.*, 2005). Concomitantemente, outras áreas também discutiram o desenvolvimento a partir do enfoque territorial, fora do escopo econômico, como a Geografia, através do pensamento de espaço e território oriundo da Geografia Crítica, e a Sociologia, pelos estudos da Nova Sociologia Econômica (NSE), que assinalaram a importância das relações sociais, da confiança e das redes no desenvolvimento territorial (MARQUES, 2003 *apud* ORTEGA, 2008).

No final do século XX, na Europa¹³, o meio rural passou a ser compreendido

¹² Os distritos industriais neo-marshalianos é um processo pioneiro daquilo que vinha a ser cunhado como desenvolvimento territorial, tendo em vista que a proximidade locacional das empresas, a flexibilização dos processos e a organização produtiva, caracterizavam as vantagens de um agrupamento produtivo (DINIZ *et al.*, 2005). No final da década de 1980, o surgimento de novas regiões industriais se tornou um ponto referencial para os estudos de desenvolvimento a partir de experiências territoriais, tendo como principal exemplo a região da Terceira Itália (VEIGA, 2002; DINIZ *et al.*, 2005; ORTEGA, 2008).

¹³ O âmbito rural foi revisado pelos países europeus devido à crise de excedentes e insumos de produção agrícola, e devido também a constatação por parte das organizações da antiga Comunidade Econômica Europeia (CEE), que o financiamento da agricultura havia alcançado quase que 70% do seu orçamento. (SACCO DOS ANJOS, 2016)

a partir da perspectiva do território, de forma que viria a ser, posteriormente, foco central das políticas territoriais. Concluiu-se que o rural não era um estágio atrasado do urbano ou um estágio de evolução a ser superado, mas sim um “valor das sociedades contemporâneas, reserva de biodiversidade e fonte de conhecimento.” (SACCO DOS ANJOS, 2016, p.20). Nesse contexto, ultrapassa-se a noção de rural como setor puramente agrícola, admitindo que esses espaços cumprem uma função para além da agricultura, sendo reconhecido como multifuncionalidades, como abordado por Sacco dos Anjos (2016). Como resultado dessa nova abordagem, ganhou força na Europa o programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), pelo qual o desenvolvimento rural tem de se pautar em novos modelos fundamentados nas realidades e potencialidades locais (ORTEGA, 2008).

Diante da realidade latino-americana e da nova interpretação do que vem a ser o espaço rural, os desafios territoriais no Brasil foram materializados, principalmente, no meio rural. Ainda que a questão urbana no país seja uma problemática social e espacial que demanda intensos estudos e pesquisas, a desigualdade regional do país é sustentada principalmente pelo peso da pobreza e da miséria presentes no espaço rural brasileiro, como nas regiões Norte e Nordeste do país, mas também em outros pontos espalhados pelo tecido regional brasileiro. Tendo em vista o cenário de desigualdades macrorregionais no país, o desenvolvimento territorial passou a estar atrelado ao desenvolvimento regional e rural. Visto também a heterogeneidade das regiões brasileiras, o enfoque territorial do desenvolvimento no âmbito rural procurou consolidar um desenvolvimento pautado nas características de cada território, investindo nas potencialidades dos recursos naturais e humanos existentes nesses espaços, com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentado, equitativo e endógeno.

Dentre as contribuições da abordagem territorial para as discussões de desenvolvimento, principalmente no âmbito rural, Schneider (2004) menciona que ela supera o esgotamento teórico e prático da abordagem regional e seus limites para se pensar a região como unidade de referência para as políticas públicas, além de orientar para possibilidades por trás de atividades econômicas que podem se desenvolver muito mais a partir de uma lógica de escopo do que de escala.

Como também apresenta Van der Ploeg *et al* (2000), dentre os diversos objetivos e características que sustentam essa nova perspectiva de desenvolvimento encontram-se as relações com a produção de bens coletivos, integração com os ecossistemas locais priorizando a integração sustentável, e o desenvolvimento de

¹⁴ As multifuncionalidades referem-se às atividades que vão além da agricultura, como “geração de produtos agropecuários de qualidade, conservação da biodiversidade, conversão num espaço de ócio e entretenimento”. (SACCO DOS ANJOS, 2016, p.21)

atividades pluriativas pelas famílias locais.

A construção de novos produtos e serviços, gerando a formação de novos mercados, elaboração de novas trajetórias tecnológicas, e específicos modos de produção e reprodução associados ao conhecimento local, são variáveis importantes para tornar esse processo viável. Os autores identificam o novo paradigma de desenvolvimento rural e territorial como um processo construído a partir de multi-níveis, multi-atores e multi-faces, considerando as tradições históricas, a descentralização política e as diversas atividades do campo, fatores imprescindíveis para o desenvolvimento.

Sacco dos Anjos (2016) elenca algumas contribuições do enfoque territorial para a criação de um novo marco de orientação de políticas públicas. O autor pontua a importância do entendimento do território como interação social, cercado por relações de poder, conflitos, em busca de objetivos particulares. Além disso, como uma unidade que deve ser vista como algo além da divisão política-administrativa, superando assim as limitações postas pelo localismo através da municipalidade. Assim o território deve ser entendido como fruto de negociação, de uma disposição longitudinal, mas também transversal, através de uma governança multiescalar.

Nesse contexto, o planejamento retomou um papel crucial nos planos de desenvolvimento de enfoque territorial e rural. Com a crise do planejamento centralizado, a descentralização das decisões e ações políticas passou a ser adotada em inúmeros projetos de desenvolvimento. A descentralização do planejamento, observada nas políticas *button-up*¹⁶, exige maior participação organizativa da sociedade, fazendo com que surjam atores locais voltados para o planejamento e deliberação de políticas direcionadas para o desenvolvimento local. O objetivo é criar uma reforma institucional nos territórios deprimidos, dando aos atores sociais poder decisório na elaboração e execução de políticas públicas de desenvolvimento. Segundo Ortega (2008), a descentralização carrega uma maior preocupação com aspectos sociais da localidade e um maior conhecimento das necessidades das famílias, tendo também conhecimento das características e potencialidades locais. Além disso, permite maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados. Desse modo, o reconhecimento da base social para o desenvolvimento e a participação do Estado

¹⁵ Proposição também feita por Carlos Brandão (2007) como governança necessária à superação do localismo.

¹⁶ Segundo Ortega (2008), podem ser vistas duas estratégias de planejamento na adoção de políticas de desenvolvimento territorial: i) políticas *top down*, orientadas de cima para baixo, em que o desenvolvimento local é planejado, particularmente, pela esfera federal; ii) políticas *button-up*, orientadas de baixo para cima, em que os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, por meio da participação das esferas públicas e privadas locais. Essa segunda se caracteriza pela estratégia governo-sociedade, apresentando, segundo o autor, um maior potencial para o desenvolvimento social.

na descentralização das políticas públicas, implementadas com base em uma maior aproximação dos cidadãos aos processos de tomada de decisão, garantem maior legitimidade e eficácia aos modelos locais de desenvolvimento (NAVARRO-YANES,1998, *apud* ORTEGA,2008).

Portanto, as políticas de desenvolvimento territorial ganharam relevância no escopo de políticas de desenvolvimento rural. A perspectiva territorial não realiza delimitações arbitrárias, propondo esquemas ou modelos fixos que se adequam a qualquer espaço e situação que busque alcançar o desenvolvimento por meio da escala territorial. Existem fatores de natureza local que são fundamentais para o processo de desenvolvimento territorial, como o capital social, o capital humano e o arranjo institucional, por apresentarem características estruturais associadas ao potencial de cada localidade. Por isso, o planejamento baseado na gestão participativa se apresenta como potencial para mapear as dificuldades presentes no território e, a partir disso, propor um desenvolvimento com base em suas identidades.

O ENFOQUE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No âmbito de políticas públicas brasileiras, o enfoque territorial foi efetivamente um marco de orientação política durante o primeiro mandato de um governo centro-esquerda no período após a redemocratização, a partir de 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que fazia parte do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Contudo, algumas políticas de enfoque local já haviam sido implementadas no universo das políticas rurais, entre 1996 e 2002. Foram políticas de planejamento descentralizadas, caracterizadas como *button-up*, ou seja, partiam da visão de que o planejamento e o desenvolvimento ocorreriam estritamente por forças que vinham “de baixo”, da sociedade civil, da ação local, sendo o Estado responsável apenas por um primeiro “empurrão”. Era possível observar a influência das bases neoliberais que existiam em seu enfoque territorial, na qual propunha uma política pública descentralizada, buscando tornar os agricultores familiares os principais responsáveis pelo desenvolvimento, através de um planejamento endógeno e autônomo (ABRAMOVAY *et al* 1999, *apud* ORTEGA, 2016). Pretendia-se por meio de poucos recursos estatais fomentar uma organização social local capaz de criar capital social que permitisse um desenvolvimento sustentado, sem necessitar da participação do Estado.

A primeira experiência se deu mediante o Decreto nº 1.946, datado em 28 de junho de 1996, no qual se criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tendo como eixos básicos as seguintes ações:

o financiamento da infraestrutura de municípios, concessão de crédito rural e capacitação dos agricultores familiares. As ações do programa foram orientadas por diretrizes que tratavam o rural como um setor agrícola, tendo como foco principal o desenvolvimento rural pautado no aumento da capacidade produtiva do setor em áreas de predominante presença de agricultores familiares. O município foi a escala escolhida para implementação da política com o objetivo de promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, sociedade civil, e os poderes municipais, estaduais e federal (ABRAMOVAY *et al*, 1999 *apud* ORTEGA, 2016). Cabia ao município instituir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), e que depois seria analisado e fiscalizado pelas instâncias estadual e federal.

A partir de 2004, sob nova gestão nacional, as políticas territoriais passaram a ser fundamentadas nas orientações teóricas do desenvolvimento territorial, ultrapassando a dicotomia urbano-rural, considerando o rural como um espaço e não um setor econômico, propondo um planejamento político pautado na descentralização decisória, expandido a reprodução e comercialização de produtos da agricultura de base familiar. As políticas apresentaram mudanças significativas no que diz respeito ao referencial base que as estruturam e ao modo de implementação, procurando criar condições para a valorização dos territórios, considerando-os além de uma delimitação geográfica, mas um espaço socialmente construído (BRASIL/MDA, 2003). Uma característica corrente das políticas de escala nacional diz respeito a sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que enfrentam; nessa medida, as políticas territoriais passaram a ser uma extensão das políticas de cunho regional. Como mostra um documento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) de 2005, “países com o tamanho e a diversidade do Brasil necessitam de políticas públicas ao menos regionalizadas, para que possam implementar instrumentos adequados à natureza dos problemas e possíveis soluções” (BRASIL, 2005b, p.23). Desse modo, como orienta o documento, as políticas públicas devem apresentar caráter regional, enquanto as ações devem ser realizadas no contexto territorial.

Como apresenta Ortega (2008), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial apresentou uma nova estratégia de desenvolvimento para os territórios rurais brasileiros, pautada em pilares sustentáveis estabelecidos pelo 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PNDRS), em 2002. A principal estratégia de atuação da SDT era a de promover um desenvolvimento que valorizasse os potenciais endógenos de cada território e tornasse esse processo sustentado a

¹⁷ Através do Conselho Estadual do PRONAF e do Conselho Nacional do PRONAF.

partir de novas institucionalidades geradas através de ações descentralizadas.

Dois atributos políticos caracterizam a perspectiva territorial atribuída ao desenvolvimento rural brasileiro: i) o caráter regional; na qual delimitou-se o espaço de atuação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no tecido regional brasileiro, utilizando para isso uma nova regionalização formada a partir de arranjos intermunicipais que constituíam os territórios de atuação das políticas de desenvolvimento, como os territórios rurais e os territórios da cidadania; ii) o caráter social e desenvolvimentista, referindo-se às diretrizes e estratégias de desenvolvimento implementadas nesses territórios, como a gestão social, o fortalecimento das multifuncionalidades rurais e da agricultura familiar, a geração de novas institucionalidades, entre outros.

As políticas de desenvolvimento territorial atendiam a um projeto de desenvolvimento rural e sustentável. Como os espaços rurais consolidam grandes gargalos regionais no país, o caráter regional esteve bem inserido na política, uma vez que o desenvolvimento de espaços rurais em regiões pobres representava uma diminuição das desigualdades regionais do Brasil. As políticas de desenvolvimento territorial buscam romper com os impactos das políticas rurais anteriores. A revolução verde e a modernização do campo, ao longo da segunda metade do século XX, criaram uma segregação social no campo, mantendo grandes produções de monoculturas em contraste a pequenas produções familiares, um considerável número de domicílios pobres e em estado de vulnerabilidade. Assim, os aspectos desenvolvimentistas sociais também possuíam uma grande extensão para atuar.

A primeira grande mudança observada foi a alteração da escala territorial considerada como ideal para propor políticas de desenvolvimento territorial, que anteriormente era centrada na delimitação municipal, e a partir disso passa a ser constituída por arranjos intermunicipais, considerados “territórios zona”, e selecionados a partir do nível do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elevada incidência de pobreza, presença expressiva de agricultores familiares e de beneficiários de programas assistencialistas, como Bolsa Família, entre outros.

Os primeiros arranjos intermunicipais identificados e constituídos pela SDT foram os Territórios Rurais, espaços de coesão social e territorial definidos como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais¹⁸[...] que, bem como os

¹⁸ “O ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais distintos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, 2003, p.34).

elementos mais marcantes que caracterizam coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”¹⁹. Nestes territórios incluem-se espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (BRASIL, 2003, p.34)

Diferente das políticas territoriais anteriores, que centralizavam a escala territorial no recorte municipal, a proposta de uma nova territorialização visava promover um desenvolvimento sustentável com base em identidades regionais. Tendo em vista a diversidade regional brasileira, a delimitação em territórios zona superava a escala municipal, considerada muito restrita para o planejamento do desenvolvimento, e também a escala estadual, considerada muito ampla para dar conta das heterogeneidades presentes no tecido regional do país (BRASIL, 2008). Foi criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), constituindo 164 Territórios Rurais que se concentravam em grande medida nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (ORTEGA, 2008). Nesse âmbito PRONAF sofreu algumas modificações com a nova orientação política proposta pela SDT, com o objetivo de subsidiar ações políticas estruturantes veiculadas pelo MDA²⁰.

Em 2008, foi lançado o Programa Territórios da Cidadania, em meio a um período em que o país apresentava altas taxas de crescimento econômico. O objetivo do Programa era integrar as políticas públicas em prol da redução das desigualdades sociais e regionais e da erradicação da pobreza, universalizando os programas básicos de cidadania. A proposta se baseava em agrupar municípios com as mesmas características econômicas e ambientais, que tinham identidade e coesão social, cultural e geográfica, gerando uma quantidade menor de territórios em relação ao que foi feito no Programa de Territórios Rurais.

No início do Programa, foram constituídos 60 territórios, passando, posteriormente, para 120. Diferente dos Territórios Rurais, os Territórios da Cidadania não se apresentaram com intensidade na região sul do país, em especial no interior de Santa Catarina, estando concentrados no Nordeste e no Norte do país, e em uma área central que compete às regiões de Goiás, Minas Gerais e Tocantins. É possível observar que as ações de origem *top-down* estiveram mais presentes no planejamento e na implementação das políticas de desenvolvimento territorial,

¹⁹ “Ambiente rural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica e população pequena; base na economia primária; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural” (BRASIL, 2003, p.34).

²⁰ O PRONAF infraestrutura passou a ser destinado para os consórcios intermunicipais dos Territórios Rurais e não mais para os municípios. O PRONAF crédito apresentou um aumento expressivo na parcela de gastos do MDA, passando de R\$2 bilhões em 2002 para R\$10 bilhões em 2010 (ORTEGA, 2008).

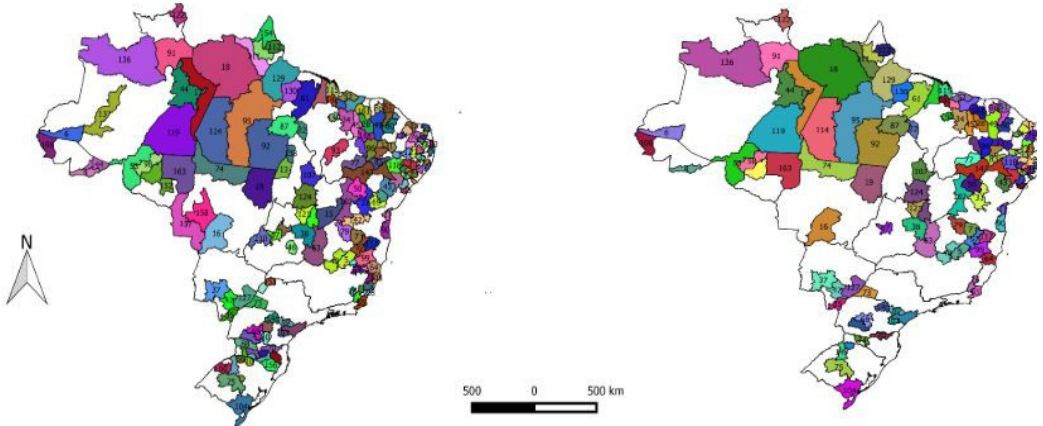
seja pelo número de ações exercidas ou pelo volume de recursos empenhados. Entretanto, com a necessidade de inclusão produtiva da população pobre, as ações governamentais coordenadas demandaram um maior planejamento e atuação do Estado na integração de políticas públicas, representando um processo conjunto entre políticas do tipo *top-down* e *bottom-up* (ORTEGA, 2016).

O Programa também manteve uma escala territorial baseada em arranjos intermunicipais, uma vez que, considera-se os territórios uma escala que consegue demonstrar de forma mais nítida “a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento regional.” (BRASIL, 2008, p.2). Os territórios foram definidos com base em suas identidades sociais, econômicas e culturais pertencentes ao espaço rural, apresentando os seguintes critérios técnicos para seleção: i) municípios com menores IDH e baixo dinamismo econômico; ii) maior concentração de agricultores familiares, assentamentos da Reforma Agrária, populações quilombolas e indígenas; iii) maior número de beneficiários do Bolsa Família; iv) maior organização social; v) pelo menos um território por Unidade Federativa. (ORTEGA, 2008)

Na Figura 1 é possível observar a distribuição espacial dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania definidos pela SDT. Os Territórios da Cidadania se tornaram ainda mais específicos que os Territórios Rurais, representando agrupamentos intermunicipais mais vulneráveis. A análise da distribuição espacial permite identificar o caráter regional dos territórios mais pobres no país, estando concentrados na parte Norte de Minas Gerais, e nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

A política de desenvolvimento territorial proposta pela SDT partiu dos seguintes pressupostos para o planejamento e a gestão dos programas: i) os grandes déficits de pobreza concentram-se nos ambientes rurais; ii) deve ser superado a ideia do rural como setor agropecuário para a compreensão do rural como espaço; iii) é necessário que haja interação com mercados dinâmicos (regionais, estaduais e internacionais) para que ocorra o processo de desenvolvimento; uma nova institucionalidade deve ser proposta com a criação de novos modelos de governança local, baseados na descentralização administrativa; iv) visar um desenvolvimento endógeno sustentado por uma concertação social (pacto territorial) (ORTEGA, 2008).

²¹ Municípios com até 50 mil habitantes e densidade populacional menor que 80 habitantes por km².

Figura 1 - Territórios Rurais e Territórios da Cidadania definidos pela SDT-MDA.

Fonte: Elaboração própria.

Segundo o Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (BRASIL, 2005b) elaborado pela equipe técnica da SDT e alguns consultores, os objetivos da política de desenvolvimento territorial foram:

i) promover e apoiar a gestão, a organização, e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais;

ii) promover e apoiar o planejamento e gestão social dos territórios, tendo foco no desenvolvimento sustentável e participativo;

iii) promover e apoiar atividades que dinamizam e diversificam as economias dos territórios, tendo como referência a valorização dos recursos locais;

iv) a implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais, e à geração de riqueza com equidade social. (BRASIL, 2005b, p.4)

A descentralização das políticas públicas proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2005) foi baseada na ideia que “pretende ir além das duas modalidades de gestão que tem orientado a formatação de políticas públicas para o desenvolvimento” (BRASIL, 2005a). O que podemos chamar aqui de gestão social, gestão comunitária ou gestão participativa, refere-se à maior participação da sociedade civil na tomada de decisões políticas, sendo proposta como uma contraposição à lógica vertical e descendente do planejamento centrado nas instâncias superiores do governo. A descentralização tem por objetivo promover processos ascendentes, com grande protagonismo dos atores locais.

As diretrizes propostas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial em torno do processo de descentralização são:

i) Valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;

ii) Adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;

iii) Estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;

iv) Incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores sociais nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas, qualificando os mecanismos de participação direta para a gestão social das políticas públicas (BRASIL, 2005b, p.12).

Essa característica de descentralização pode ser vista como um diferencial existente entre políticas territoriais e regionais. O caráter espacial da política territorial propõe que a própria comunidade local, através de processos organizativos, desempenhe um papel de mapeamento e proposição resolutiva dos problemas locais, dando à população o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços.

O elemento crucial dessa concepção está na afirmação de que, sem o envolvimento pleno e ativo das forças sociais, qualquer iniciativa voltada para o desenvolvimento irá sofrer problema de aderência ao cotidiano das pessoas, das instituições, das economias locais (BRASIL, 2005b, p.10)

A proposta de gestão social se baseia na complementaridade dos diferentes agentes que atuam sobre o território, no qual, através de relações de identidade, confiança e colaboração, consigam confluir os interesses individuais com o bem comum social. Como mostra o documento da SDT, “Referências para uma Estratégia de desenvolvimento rural no Brasil”, o objetivo é que essas relações se tornem arranjos entre grupos, organizações e instituições – os arranjos institucionais –, promovendo fóruns e institucionalidades locais, para conferir maior grau de organização das forças locais no gerenciamento da política pública de desenvolvimento. Desse modo, a eficácia e eficiência das políticas públicas passam pela aproximação das demandas sociais aos investimentos governamentais, estabelecendo sinergias entre a sociedade civil, instituições privadas e o Estado.

(BRASIL, 2005b)

Essa metodologia política parte do pressuposto da existência de atores sociais e gestores públicos capazes de gerir as demandas sociais e sustentar uma concertação social em volta dos projetos estabelecidos. Por isso, o empoderamento dos atores se torna um ponto crucial para o estabelecimento político, para assim, propor novas institucionalidades que expressam, segundo o entendimento dos próprios atores, a diversidade social local e a pluralidade dos territórios diante dos processos decisórios das políticas públicas.

É preciso que o empoderamento dos atores e instituições seja uma preocupação presente, e deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática (BRASIL, 2005b, p.11).

Com o objetivo de descentralizar as ações políticas e administrativas, dando maior participação para a sociedade civil no planejamento e execução das políticas, foi criado por meio do Decreto n.4854, de 8 de outubro de 2003, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (CONDRAF). O CONDRAF constituía-se em um espaço de concertação e articulação entre as diferentes instituições do governo – Ministérios e Secretarias, e as organizações da sociedade civil²², no qual se buscava articular ações em cima do fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial.

Após a definição dos Territórios Rurais e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania, a SDT propôs como estratégia principal a promoção e o apoio a um processo de desenvolvimento dos próprios territórios, através dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Desse modo, por meio da organização e articulação das diferentes instâncias do CONDRAF, cada território construía seu plano de desenvolvimento com base nas demandas locais, gerando um processo participativo de planejamento e gestão.

Outra perspectiva do desenvolvimento territorial rural foi a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, levando em conta aspectos socioculturais e ambientais enraizados nos territórios, ou seja, considerando o território rural como um espaço socialmente construído e com identidades próprias. Duas diretrizes propostas pela SDT podem ser consideradas nesse cenário: i) entender o desenvolvimento sustentável dos territórios como um processo que articula, de

²² Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), representantes dos trabalhadores rurais assalariados, das mulheres trabalhadoras rurais, de comunidades remanescentes de quilombos, de comunidades indígenas, entre outros.

maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental; ii) incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária. (BRASIL, 2005b, p.10)

A proposta de superar a compreensão do rural apenas como um setor de produção agrícola encara a questão ambiental de forma mais complexa e integradora, diferente da visão tradicional de manejo dos recursos naturais. A proposição se dá em cima de uma perspectiva ambiental e de produção limpa, unindo a economia, a sociedade, a cultura, o político e as instituições que interagem sobre o território. Esse eixo da política territorial busca impactar de maneira significativa a inclusão econômica e social da população que não desfruta dos ganhos da modernização agrícola do espaço rural brasileiro. Considera-se a integração produtiva e a utilização competitiva dos recursos produtivos, como meios que permitem a cooperação e a co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais, promovendo esquemas cooperativistas que se adaptem às diversas demandas da população e dos atores do território. (BRASIL, 2003)

Um dos pontos centrados pela SDT/MDA foi o apoio às entidades associativas e cooperativas, através da capacitação, destinação de recursos para que lhes facilite o acesso a serviços e informações que lhes permitam agregar valor à produção, apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios. Essa articulação foi vista como fundamental para permitir que a dinamização econômica dos territórios passasse por diversos segmentos das cadeias produtivas e por diversos setores (BRASIL, 2005b).

Em relação ao enfrentamento direto no combate à fome, foram criados os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) gerando renda e emprego em territórios de situação de insegurança alimentar. As ações dos CONSADs se pautam na cooperação entre o poder público e a sociedade civil, na qual, por meio de uma gestão conjunta das políticas, consegue alcançar capacidades relacionadas à renda, através da geração de emprego, mas principalmente relacionadas à alimentação, atuando no âmbito do Programa Fome Zero.

Por fim, ressalta-se a influência e a organização gerada pelo o enfoque territorial que se expandiu para outras políticas do governo, criando uma transversalidade e integração de políticas sobre o território. Nesse sentido, houve o fortalecimento da produção de alimentos oriundas da agricultura familiar, através da expansão do PRONAF crédito, e também pela criação de mercados institucionalizados para a comercialização de alimentos. Como mostra Sacco dos Anjos (2016),

uma grande inovação social brasileira no período foi a criação e consolidação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ainda que tais programas tenham sido promovidos por instâncias fora da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, eles desempenharam um papel de grande importância na geração de renda, alimento e no fomento da produção sustentável, gerando impactos diretos no desenvolvimento territorial.

CONVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS DE ENFOQUE TERRITORIAL E A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

Com base nas diretrizes, objetivos e características das políticas discutidas na seção anterior, mapeou-se alguns pontos de convergência que permitem relacionar essas políticas com o desenvolvimento enquanto um processo de expansão de liberdades, como proposto por Sen (2000). Dentre as características consideradas, a descentralização do planejamento e da deliberação das políticas públicas, e a superação da ideia de rural enquanto um setor agrícola (entendendo-o como um espaço socialmente construído, com atores sociais, identidade sociocultural e ambiental), foram vistas como processos claros de expansão das capacidades humanas. Pontua-se também a importância do fortalecimento da produção oriunda da agricultura familiar, junto à institucionalização e integração de mercados dinâmicos para escoação da produção, uma vez que as capacidades de alimentação e renda são diretamente alcançadas por essas políticas, gerando impactos internos e externos aos territórios.

Um primeiro apontamento pode ser observado nas propostas de descentralização do planejamento, apoio à gestão, organização, e fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, adoção de metodologias participativas e autogestão do território (BRASIL, 2005b). É possível visualizar a proximidade dessas orientações com aquilo que Sen (2000) denomina como liberdades instrumentais, como visto anteriormente. Tais liberdades possuem a característica de ser um meio do desenvolvimento, ou seja, a expansão dessas liberdades funciona como um instrumento de promoção do desenvolvimento. No caso da política territorial brasileira, o foco esteve na expansão das liberdades civis e políticas, que, para além de possuírem poder democrático para decidir quem deve governar e com base em quais princípios, a população passou a ter poder decisório nas políticas que incidiram sobre seus territórios, fortalecendo os direitos políticos e civis da população. Segundo Sen (2000), as liberdades políticas são de extrema importância para consolidação das necessidades econômicas de uma população.

Como mostra o autor, “nossa conceituação de necessidades econômicas depende crucialmente de discussões e debates públicos abertos, cuja garantia requer que se faça questão da liberdade política e de direitos civis básicos” (2000, p.175).

A importância dos direitos políticos e civis pode ser vista por três formas distintas. Primeiro por sua importância direta para a vida humana, expandido capacidades de participação política e social; segundo pelo seu papel instrumental de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política; e terceiro seu papel construtivo na conceituação de “necessidades”, ou seja, na definição de quais são as demandas daquele território. (SEN, 2000)

Uma outra observação encontrada nessas diretrizes política, se relaciona diretamente com a expansão das liberdades constitutivas, principalmente no que diz respeito ao empoderamento dos atores sociais. Uma privação muito presente no meio rural, como mostra Rego *et al* (2014), é a vergonha de falar em público, de não seguir padrões urbanos, e até mesmo a vergonha por ser pobre. Ao demandar o empoderamento dos atores sociais na deliberação das políticas, inúmeras liberdades são expandidas, como o poder de fala, diálogo político, dissensão e crítica, sendo essas cruciais para a geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas. (SEN, 2000).

Esses processos são cruciais para a formação de valores e prioridades, e não podemos, em geral, tomar as preferências como dadas independentemente de discussão pública, ou seja, sem levar em conta se são ou não permitidos debates e diálogos. (SEN, 2000, p.181)

Um segundo apontamento de convergência pode ser visto a partir das diretrizes voltadas a promover e apoiar atividades que valorizassem os recursos locais, a dinamização e diversificação das economias dos territórios, e também a entender o desenvolvimento sustentável dos territórios como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental (BRASIL, 2005b). Para além de um projeto de inclusão econômica e social, que como vimos, tendem a aumentar as capacidades humanas através da maior disponibilidade de renda, esse eixo da política territorial tem relação direta com a expansão de liberdades constitutivas relacionadas ao bem-estar social, principalmente no que se refere a levar uma vida saudável. Uma biodiversidade rica e preservada é um dos funcionamentos mais desejados por quase todo ser humano e representa uma das potencialidades dos territórios rurais. Além disso, como mostra Pinheiro (2016), a difusão da cultura capitalista ocidental,

estimulada pela globalização, pode minar radicalmente certos modos de vidas tradicionais e modificar certas culturas. A valorização dos aspectos socioculturais e a dinamização econômica com base nas características de produção local representa a manutenção das liberdades constituídas pelos valores culturais, não sendo necessário abrir mão desses valores em favor do desenvolvimento. Parte-se de um princípio de respeito à liberdade humana, que rege o livre direito de escolha de um povo em relação às suas tradições culturais (PINHEIRO, 2012).

Além das características apresentadas acima, outras capacidades como a renda e a alimentação tiveram grande importância nas políticas sociais dos anos 2000, tendo o território um papel estratégico no que diz respeito à organização e implementação das políticas. A criação dos CONSADS e a consequente consolidação do Programa Fome Zero vai de encontro à dimensão que, segundo Sen (2000), causa a maior privação possível ao ser humano, a fome. O indivíduo privado do alimento sofre uma outra série de privações pois, o priva de uma saúde de qualidade, do emprego e da renda, gerando um círculo vicioso da pobreza na vida do indivíduo.

Complementar a isso, é possível identificar que a busca pela transversalidade de políticas a partir do território (BRASIL, 2005b), também influenciou na expansão de capacidades voltadas ao alimento e a renda. As vendas dos alimentos adquiridos pelo PAA tem por objetivo contribuir para regular o abastecimento alimentar, fortalecer circuitos locais e regionais de comercialização, promover e valorizar a biodiversidade, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional. Do mesmo modo, o PNAE tem como objetivo central contribuir para o crescimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, através de ações de educação alimentar e nutricional. Além disso, a produção adquirida pelo governo é destinada ao consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, no caso do PAA, e para escolas da rede pública de educação básica, por meio do PNAE, combatendo diretamente privações em outras instâncias da sociedade, não apenas entre os agricultores fornecedores.

No que tange ao processo de desenvolvimento territorial rural, tais políticas foram decisivas na formação de um mercado institucionalizado para o escoamento da produção da agricultura familiar. Como afirma Sen:

A negação do acesso aos mercados de produtos frequentemente está entre as privações enfrentadas por muitos pequenos agricultores e sofridos produtores sujeitos à organização e restrições tradicionais. A liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social

(SEN, 2000, p.22).

Por fim, as políticas assistencialistas promovidas pelo governo federal nos anos 2000, principalmente o Programa Bolsa Família, foi de extrema importância para o enfoque das liberdades, uma vez que, além do rendimento fixo dado às populações rurais de territórios pobres, inibindo diretamente a pobreza monetária e a miséria, ele atingiu também outras dimensões que cercam as capacidades humanas. Como mostra a pesquisa de Rego e Pinzani (2014), além do aumento da renda, a centralidade do programa na figura feminina expandiu a autonomia da mulher, pela qual superou privações antes persistentes devido a cultura patriarcal presente na estrutura social brasileira, como a invisibilidade, a vergonha, a dignidade, entre outros. Além disso, ela também apresentou forte aporte regional, uma vez que populações rurais de regiões pobres foram um dos principais grupos beneficiados pela política

Desse modo, pode-se observar que a adoção de políticas territoriais ou sua complementaridade em outras políticas foram decisivas para um processo de desenvolvimento multidimensional, baseado na expansão das liberdades humanas. Dentre a infinidade de liberdades que se pode imaginar no universo de capacidades, àquelas listadas aqui se relacionam diretamente com a realidade social dos espaços rurais brasileiros, indo de encontro às necessidades e demandas observadas nesses territórios ao longo de todo processo de formação de nossa sociedade. É importante ressaltar que, assim como a temática desenvolvimento engloba diversas áreas de estudos, as políticas que buscam promover o desenvolvimento também são plurais, não sendo exclusivas de um único escopo, mas sim um conjunto de ações que atinja várias dimensões do processo. Na medida, as políticas de enfoque territorial exerceram papel importante em várias dimensões consideradas fundamentais para o processo de desenvolvimento enquanto expansão das liberdades humanas, como a liberdade política, o acesso a mercados dinâmicos e institucionalizados, a valorização sociocultural, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados decorrentes da observação das convergências entre os fundamentos do desenvolvimento como liberdade e do desenvolvimento territorial se mostram como importantes contribuições para o entendimento do desenvolvimento enquanto um processo multidimensional, transescalar e centrado na participação do Estado como provedor de estratégias políticas junto à sociedade. A aproximação teórica contribuiu para aumentar o leque de possibilidades, caminhos e estratégias de políticas públicas para o desenvolvimento, uma vez que o discurso e a prática

política podem se respaldar em diferentes vertentes teóricas, que sinalizam para um mesmo fim ou ao menos próximo.

No Brasil, tentativas de confluir diversos esforços teóricos em direção às políticas territoriais indicaram, por um período, inúmeras possibilidades e potencialidades presentes no território brasileiro, que, a partir de forças confluentes e complementares, se mostraram capazes de gerar transformação e desenvolvimento em diversos espaços. Além do caráter regional presente no desenvolvimento territorial, delimitando territórios vulneráveis e deprimidos para aplicação das políticas públicas, observou-se também uma política de caráter social, centrada no indivíduo e em sua participação na sociedade, capaz de alimentar transformações institucionais no âmbito local.

Desde 2016, o caráter territorial das políticas brasileiras caíram no esquecimento dos gestores públicos federais. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi transformada em uma restrita Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo e o Ministério de Desenvolvimento Agrário passou a compor o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento, fazendo com que as políticas de desenvolvimento territorial passassem a disputar recursos com o agronegócio brasileiro. Os resultados de quase quinze anos de políticas ainda resistem em algumas localidades, sustentadas por alguns programas de alimento e transferência de renda, forças dos governos estaduais ou pelos colegiados territoriais instaurados ainda na década passada.

Entretanto, o avanço dos estudos acerca de novas visões para o desenvolvimento nas últimas décadas ainda seguem orientando a construção de novos e possíveis paradigmas de desenvolvimento. A Economia Popular e Solidária e a Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional são campos que ganharam espaço nas últimas décadas e que hoje se consolidaram como importantes campos teóricos e práticos para a promoção do desenvolvimento territorial, rural e endógeno, com forte capacidade de transformação de regiões economicamente menos dinâmicas e com uma população mais vulnerável. Nas ações orientadas por esses campos teóricos, as capacidades humanas também encontram solo fértil para se expandirem por meio de comercialização e da geração de renda e independência financeira, mas também pela capacidade de ter bases sustentadas na alimentação saudável, na preservação ambiental e na inclusão social, fatores básicos para se pensar em desenvolvimento no século XXI.

Por fim, é importante ressaltar que o combate à fome, a promoção da sustentabilidade ambiental, o papel fundamental da agricultura familiar e a busca por menos desigualdades sociais são também objetivos urgentes, postos pela Organização das Nações Unidas (ONU), para que a sociedade alcance

um desenvolvimento sustentável nas próximas décadas, o que apresenta total consonância com os paradigmas apresentados e discutidos neste trabalho.

Em tempos de crise econômica e política no Brasil e de uma crise ambiental que tem dominado o mundo há anos, faz-se necessário a promoção de modelos de desenvolvimento que impactam de forma mais eficiente e sustentada os grupos sociais mais vulneráveis. Fatores econômicos não podem sobrepor às necessidades sociais e ambientais na busca de caminhos para o desenvolvimento, visto que, no Brasil, essas dimensões desempenham um caminho ainda mais importante para áreas rurais e regiões pobres do país. O território e as capacidades humanas se mostram importantes instrumentos analíticos e práticos para orientação e promoção do desenvolvimento dentro dos moldes multidimensional e sustentável.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A.V; FILHO, N.A (orgs.). **Desenvolvimento Territorial: Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Editora Alínea, pp.39-62, 2007.

_____. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ªed. Campinas, SP. Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. Decreto nº 1.946, datado em 28 de junho de 1996. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, 28 de junho de 1996.

_____. Decreto n.4854, de 8 de outubro de 2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, 8 de outubro de 2003.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. **Apoio técnico do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA** – Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

_____. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural no Brasil. **Texto para discussão nº4 do NEAD/MDA**. Março, 2005a.

_____. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. **Série Documentos Institucionais 02-2005**. Junho, 2005b.

_____. **Territórios da Cidadania**. Brasil, 2008. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2019

DINIZ, Clélio Campolina; GONÇALVES, Eduardo. Economia do Conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In. **Economia e Território**. Orgs: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. P.131-170. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2005.

NUSSBAUM, Martha C. Women and Human Development. **Cambridge University Press**, New York, 2000.

_____. **Creating capabilities**. Harvard University Press, 2011.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. - 2.ed.- São Paulo: Editora Unesp, 2014.

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

_____. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In. **As Políticas Territoriais Rurais e Articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia**. Orgs. ORTEGA, Antônio César; PIRES, Murilo José de Souza p.31-54. Brasília, IPEA, 2016.

PECQUER, Bernard; ZIMMERMANN, Jean Benoît. Fundamentos de uma economia da proximidade. In. **Economia e Território**. Orgs: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. P.77-102. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2005.

PINHEIRO, Maurício M.S. As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. **Texto para discussão n °1794/IPEA**. Rio de Janeiro, novembro, 2012.

ROBEYNS, Ingrid. The Capability Approach: a theoretical survey. **Journal of Human Development**. Vol.6, No.1, March 2005a.

_____. Selecting Capabilities for Quality of Life Measurement. In: **Social Indica-**

tors Research, v74 n1 p. 191-215. Nova York, Out. 2005b.

SACCO DOS ANJOS, Flávio. Abordagem territorial e desenvolvimento: tópicos sobre a natureza de um debate inacabado. In: **Território, territorialidades e estratégias de desenvolvimento regional**. Orgs; BADALOTTI, Rosana M.; COMERLATTO, Dunia. p.15-27. Passo Fundo, Ed. IMED, 2016

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n.11, p. 88-125, 2004.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta – São Paulo, Companhia das Letras, 1999.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta – São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli- Rio De Janeiro: Record, 2001.

VAN DER PLOEG, J *et al.* Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, Vol. 40, n.4, 2000.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol 3, N.5, p.5-19, Setembro, 2002.