

Abordagem territorial e a valorização da agricultura familiar na perspectiva do desenvolvimento sustentável

Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira¹

Jussara de Souza Oliveira²

Resumo

A abordagem territorial desde 2003 tem sido utilizada no Brasil como uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável que envolve a participação de diferentes atores na discussão e execução das políticas públicas. Este artigo traça um breve panorama das recentes políticas públicas implementadas no mundo rural através do enfoque territorial e suas articulações com a agricultura familiar. Aborda a criação dos espaços de interlocução entre a sociedade civil e os governos, a diversidade existente no mundo rural e sua multifuncionalidade, trazendo para a discussão a importância dos saberes tradicionais associados à biodiversidade na preservação dos recursos ambientais. Através da revisão de temas relacionados, a abordagem territorial evidencia um conjunto de estratégias que tem contribuído com o processo de constituição de espaços de relações e implementação de políticas públicas voltadas para o rural, seus avanços e desafios.

TERRITORIAL APPROACH AND VALORIZATION OF FAMILY AGRICULTURE IN THE PERSPECTIVE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract

The territorial approach since 2003 has been used in Brazil as a sustainable rural development strategy that involves the participation of different stakeholders in the discussion and implementation of public policies. This article provides a brief overview of recent public policies implemented in rural areas through the territorial approach and their links to family farming. It covers the creation of dialogue spaces of civil society and governments, the diversity in the rural world and its multifunctionality, bringing to the discussion the importance of traditional knowledge associated with biodiversity in the preservation of environmental resources. By reviewing issues related territorial approach, highlights a number of elements related to the strategy that has contributed to the process of creation of dialogue spaces and implementation of public policies for rural its advances and challenges.

Keywords: *Territory; Biodiversity; Rural Spaces.*

Submetido em 28.03.2017. Aprovado em 14.07.2018

¹ Professora Assistente da Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), doutora em Desenvolvimento Socioambiental (UFPA). E-mail: lucia.oliveira@univasf.edu.br

² Mestranda em Ciências da Saúde e Biológicas pela Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). E-mail: jussoliv@yahoo.com.br

1. Introdução

Nas últimas décadas no Brasil, o debate em torno do desenvolvimento territorial vem ganhando espaço, devido sobretudo, à conjuntura nacional, mas principalmente aos resultados das experiências exitosas vivenciadas em países de outros continentes e, em maior quantidade, da comunidade europeia. Por muito tempo, a estratégia de desenvolvimento rural adotada no país, esteve atrelada ao setor agropecuário, onde o rural se confundia com o agrícola e o crescimento econômico com desenvolvimento. Nessa perspectiva, o mais importante era o aumento da produção e da produtividade, em detrimento das dimensões sociocultural, ambiental e institucional, resultando daí, o que vários autores denominaram de “modernização conservadora”.

Em meados dos anos 1980, a mobilização da sociedade civil em torno da “Constituinte de 1988”, redefiniu o papel do Estado e a descentralização da gestão das políticas públicas, desencadeando várias transformações na economia, na política e na sociedade civil organizada, ocorrendo o que Dagnino (2004), denominou de “confluência perversa”, devido à coexistência entre o projeto neoliberal em curso na época e o projeto pela redemocratização do país, fruto da ação política da população e das lutas dos segmentos sociais organizados. Para tanto, duas estratégias foram adotadas: a de continuar com a política de fomento da agropecuária empresarial, incentivando a competitividade, maximização da produtividade, exportação de produtos agrícolas e o superávit da balança comercial, através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e a outra, de promover a reforma agrária e desenvolver a agricultura familiar, para atender aos segmentos menos capitalizados e com pouca ou nenhuma terra. A partir daí, o termo “agricultura familiar”, passou a ser usado nos debates sobre o desenvolvimento sustentável em diferentes fóruns, o que contribuiu para maior entendimento sobre o assunto, e a criação de políticas públicas específicas para este segmento do rural, com a proliferação de espaços de participação; a criação de vários arranjos sócio-produtivos territoriais, advindos de uma continuada descentralização dessas políticas.

São da década de 1990 os conselhos municipais – uma nova forma de governança local – que pode ser definida como canal efetivo de participação, que permite estabelecer uma sociedade na qual a cidadania se faça real. Dentro dessa visão, a importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas”, com avanços em relação às imposições das constituições estadual e federal. Vale ressaltar que, muitos dos conselhos existentes, especialmente os da área social – saúde, assistência, educação, criança e adolescente – foram instituídos de forma quase universal por imposição da legislação federal (Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080/90 – e Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/93), uma

vez que a existência destes se constituía em condição para o repasse de determinadas verbas orçamentárias (TEIXEIRA, 2000).

A relevância dos conselhos nos municípios é indiscutível, entretanto, a sua existência formal, com conselheiros escolhidos e nomeados, não garante que sejam eficientes e eficazes como instrumentos de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs, capazes de minimizar os efeitos negativos e nefastos do processo de globalização. Sobre a dúvida que persiste, se os conselhos são órgãos públicos ou da sociedade civil, diferentes posicionamentos são encontrados entre os autores que tratam do assunto.

Para Teixeira (2000), os conselhos são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo e, em muitos casos, têm caráter obrigatório definido na legislação, sendo que a sua não existência penaliza os municípios no processo de repasses de recursos pelos outros dois níveis de governo. Sua composição, não imposta de forma padronizada, garante a sua especificidade, apesar da exigência de paridade de representantes do governo e da sociedade civil. Já Daniel (2000), entende que os conselhos são parte do Estado, já que são por ele instituídos, mas enfatiza que, apesar de terem sido instituídos pelos governos, dadas as suas características e constituição, são uma conquista da sociedade civil, aqui entendida como o conjunto de instituições, cujas ações são pautadas na teoria da práxis.

Logo depois, surgiram os consórcios intermunicipais, uma outra forma racional de gestão dos recursos públicos, com vista ao atendimento das necessidades da população, especialmente aquela com fragilidade econômica e social. Consórcios intermunicipais são parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Podem ser firmados para a realização de ações de naturezas diversas, porém, na atualidade, os que mais se destacam são os voltados para saneamento, instalação de infraestrutura de energia elétrica, construção de estradas e atividades relacionadas à promoção de saúde pública (SECCHI, 2013), isto porque, por serem caros, tornam-se quase impossíveis de serem implementados por um único município. Entretanto, a sua operacionalidade requer confiança entre os parceiros e uma análise criteriosa dos riscos, no caso de descumprimento dos compromissos financeiros assumidos. Da mesma forma, se faz necessário o estabelecimento de regras, para facilitar a punição dos que descumprirem o pactuado.

Esses novos espaços de ação política e de interação social contribuíram para ampliar a compreensão sobre a importância da agricultura familiar, tanto no âmbito dos governos quanto da sociedade em geral, ao tempo em que as novas instâncias de representação e gestão social possibilitaram que os agricultores participassem das políticas públicas nas três esferas de governo.

Bonnal e Kato (2010), afirmam que pensar o desenvolvimento através de uma abordagem territorial implica no fortalecimento dos grupos sociais locais e suas organizações, na consolidação das ações coletivas, na articulação e na sintonia entre as diferentes dimensões do desenvolvimento.

Este artigo se propõe a fazer um breve relato das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil, com ênfase na agricultura familiar. No primeiro momento trata da abordagem territorial, das políticas em curso e da valorização da agricultura familiar. Em seguida, aborda a criação dos espaços de interlocução da sociedade civil e governos, a diversidade existente no mundo rural e sua multifuncionalidade, trazendo para a discussão a importância dos saberes tradicionais associados à biodiversidade na preservação dos recursos ambientais. Através da revisão de temas relacionados à abordagem territorial, evidenciar um conjunto de elementos relacionados à estratégia que tem contribuído com o processo de constituição de espaços de interlocução e implementação de políticas públicas voltadas para o rural, seus avanços e desafios.

2. Políticas públicas para a agricultura familiar: breve relato

Embora o conceito de política pública seja diverso e contemple vários entendimentos, autores como Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984), Souza (2006), focam o governo como promotor de ações que influenciam a vida dos cidadãos e cidadãs. Na mesma direção, Souza (2006), a define como conjunto de ações e decisões tomadas pelos governos (federal, estaduais e municipais), com a participação direta ou indireta de entes públicos ou privados que visam assegurar direitos de cidadania a segmentos social, cultural, étnico e econômico, conforme preconiza a constituição de 1988, na perspectiva de resolver problemas existentes.

Historicamente, a agricultura familiar sempre foi excluída do processo de desenvolvimento pensado para o país e, mesmo na década de 60, quando os investimentos foram intensificados para o setor agrícola, essa categoria ficou marginalizada pela chamada modernização do campo, que privilegiou a agricultura baseada em *commodities* e ligada às agroindústrias, ou seja, a agricultura patronal. Ali, os incentivos do Estado voltados para o setor agrícola eram reiteradamente concentrados nas grandes propriedades rurais, objetivando melhorar o saldo da balança comercial, até porque, o termo agricultor familiar sequer era usado, o que dificultava a sua assunção a público – alvo da política pública.

Na década de 1990, o governo brasileiro estabeleceu o Plano de Desenvolvimento Rural objetivando fortalecer a agricultura familiar e o desenvolvimento rural. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), foi instituído em 1996, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento dos agricultores familiares de modo

sustentável, oferecendo condições para o aumento da capacidade produtiva, da geração de empregos e a melhoria de renda. Trata-se de um programa de crédito que facilita as atividades agropecuárias, tanto de agricultores familiares, quanto de povos de comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária, abrangendo custeio, investimento, microcrédito rural, agroecologia, agroindústria, tecnologias para energias renováveis, tecnologias para a convivência com o semiárido, juventude, mulher, floresta, apoio a cooperativas/associações, que vem promovendo avanços significativos no campo para as suas populações.

Em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, reorientou as políticas públicas de desenvolvimento rural tendo como principal eixo esse enfoque, passando a operar com a estratégia, cujo conceito de território adotado é

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003).

Segundo Delgado et al. (2007), a abordagem territorial oferece outra perspectiva para o desenvolvimento, onde os diferentes atores locais são convidados a pensar e decidir sobre o seu próprio futuro, as suas demandas, os seus projetos e a forma de gestão das iniciativas a serem implementadas. Para tanto, o Governo Federal lançou vários programas, tendo o orçamento destinado aos agricultores de base familiar, passado de R\$ 2,2 bilhões em 2002 para R\$ 16 bilhões em 2010/2011 no Plano Safra. Com a consolidação do Pronaf, o ambiente institucional, assim como a dimensão do papel da agricultura familiar no processo de desenvolvimento rural foi modificado, configurando a sua importância política e social.

Alguns programas com abordagem territorial, implementados pelo então MDA, merecem destaque, tais como:

- Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): busca ampliar conhecimentos e tecnologias do agricultor familiar e as demais populações tradicionais, com a finalidade de aumentar a sua produtividade nas atividades do campo, tendo como consequência a ampliação da sua renda e a melhoria da sua qualidade de vida, respeitando as diversidades sociais, culturais e econômicas de cada segmento. Pode ser prestada diretamente pelo estado ou por instituições por ele contratadas, sob as condições estabelecidas.
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): promove a inclusão social no campo de agricultores familiares e outras populações tradicionais, assegurando aos mesmos que os seus produtos sejam adquiridos por escolas

públicas e outras instituições, mediante processo de dispensa de licitação. Com isto, populações em situação de insegurança alimentar são atendidas com alimentos saudáveis, geralmente produzidos em sistema agroecológico e a agricultura familiar fortalecida.

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): instituído pela Lei no. 11.947/2009, o PNAE prevê a compra de ao menos 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. Embora não seja uma política territorial, mas com a abordagem territorial este programa foi bastante intensificado nos municípios, já que a sua implementação valoriza os produtos regionais, dinamiza a economia local e beneficia diretamente os agricultores familiares, podendo a aquisição dos alimentos ser feita com dispensa de licitação.
- Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): foi criado para facilitar o acesso à terra e aumentar a renda dos agricultores familiares, financiando imóveis rurais não passíveis de desapropriação em duas linhas: a) combate à pobreza rural para regiões e trabalhadores mais pobres; b) consolidação da agricultura familiar para agricultores que desejam ampliar as suas propriedades.
- Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA): Este programa legaliza e acelera a implantação de agroindústrias de origem animal, facilitando a comercialização dos produtos no mercado e potencializando a agricultura familiar e a circulação de riqueza nos municípios que integram os territórios.
- Infraestrutura de Assentamentos do INCRA: trata-se de programa que efetivado com recursos interministeriais, assegura a realização de infraestrutura nos assentamentos de reforma agrária, tanto os em fase de implantação, quanto os já implantados, recuperando, qualificando e emancipando-os, para melhorar a qualidade de vida da população assentada, através de Programas, tais como: Luz para Todos; Minha Casa Minha Vida; Água para Todos e outros.
- Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária: criado pelo MDA para assegurar juridicamente a posse do imóvel ao trabalhador do campo.
- Terra Forte: o objetivo do Programa é apoiar o incremento de renda nos assentamentos de reforma agrária por meio de atividades socioeconômicas sustentáveis, respeitando as vocações locais e as suas especificidades.
- Garantia-Safra: trata-se de um seguro que serve de garantia para os agricultores familiares que possuem renda mensal de até 1,5 salário mínimo,

em caso de perda da produção por problemas climáticos, desde que tenham Declaração de Aptidão ao PRONAF e tenham feito adesão ao mesmo.

- Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA): assegurar educação da alfabetização ao ensino superior, e a pós-graduação, de jovens e adultos assentados pela reforma agrária, em convênio com as universidades.
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC): qualifica jovens e adultos rurais por meio de cursos de educação profissional, numa parceria entre vários ministérios e os institutos federais de educação tecnológica.
- Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR): importante programa de inclusão e cidadania, voltado para trabalhadoras rurais que não possuem documentos ou necessitam fazer a segunda via dos mesmos. Registro de Nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de identidade, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), registro no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); Carteira de Pescador, dentre outros, são alguns dos documentos que podem ser emitidos, gratuitamente, por esse programa.
- Organização Produtiva das Mulheres Rurais: o objetivo do Programa é fortalecer as organizações produtivas das trabalhadoras rurais, viabilizar seu acesso às políticas públicas de apoio à produção e comercialização, promovendo a autonomia econômica e garantindo o protagonismo feminino na economia rural.
- Arca das Letras: programa que implanta biblioteca nas áreas rurais, com acervo infantil, livros para jovens e adultos e clássicos da literatura brasileira, com o objetivo de incentivar a leitura e, melhorar o nível de aprendizagem da população.
- Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF): trata-se de programa de extrema relevância, por repassar recursos financeiros para obras de infraestrutura nos municípios, tais como, implantação de agroindústria, armazenamento de produtos, estruturas de comercialização e de produção, a fim de viabilizar serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar.

A partir de 2003, com os Territórios Rurais e, após 2008, com os Territórios de Cidadania, a ideia norteadora dos programas foi a redução da pobreza, da desigualdade social e econômica e da insegurança alimentar. O aporte de recursos vem crescendo,

revelando o importante reconhecimento do Estado em relação à categoria social dos agricultores familiares.

3. A agricultura familiar e os espaços de interlocução das políticas públicas na abordagem territorial

Ao longo de todo processo de desenvolvimento, a partir de 2003, mudanças ocorreram, inclusive na forma de enxergar o rural e suas vantagens comparativas, não se constituindo apenas como o espaço de produção do setor primário, com atividades ligadas à agropecuária, silvicultura e mineração, mas passando a ter importância para outros setores da economia, como o de serviços. A visão do rural, para além de área exportadora de bens primários, cujos componentes importantes eram a localização, a fertilidade do solo e o preço da terra, passou a considerar a sua importância com a acessibilidade, a paisagem, a qualidade de vida. (FAVARETO, 2010; VEIGA, 2004). O rural, na sua conformação, abriga também um conjunto de atividades não agrícolas, tais como, a moradia, o lazer, o turismo, a prestação de serviços, decorrentes da preservação ambiental e algumas atividades industriais (GROSSI e GRACIANO DA SILVA, 2002).

A agricultura familiar anteriormente só associada à subsistência, passou a ocupar uma posição como um setor estratégico na dinamização de regiões e na absorção de mão de obra. Assim, os agricultores familiares que viviam “à margem do processo de valorização do capital, ganharam importância política e social, na medida em que compõem um grande contingente populacional e fornecem alimentos a preços acessíveis”. É nesse contexto, que há uma reavaliação dos instrumentos governamentais por parte dos pesquisadores, cientistas e do governo, até então usados na promoção do desenvolvimento e crescimento econômico (HESPANHOL, 2010).

Favareto (2010), coloca que a década de 90 foi iniciada com a marca da entrada da agricultura familiar no vocabulário acadêmico e que nos anos 2000, com uma reavaliação do significado do desenvolvimento rural, aparece na forma de debate sobre as relações do rural e urbano e da introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento, onde os conselhos municipais (educação, saúde, assistência social, desenvolvimento rural, etc.), passaram a ser incentivados com maior veemência, até para garantir que os municípios tivessem acesso aos recursos do governo como contrapartida.

Vale ressaltar que em relação ao desenvolvimento rural, as mudanças vieram seguidas das exigências feitas pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços que, além de selecionar os municípios com base em critérios rurais e sociais, exigia a constituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), cuja composição tinha que ser de pelo menos 50% de representantes da agricultura familiar, assumindo a

responsabilidade de elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), como uma pré-condição para receber tais recursos.

Os CMDRS definiam, entre a sociedade civil e o poder público local, as prioridades que contribuiriam para a promoção do desenvolvimento endógeno, o que propiciou uma nova fase de gestão social participativa nas ações do poder público local – a gestão descentralizada (SCHNEIDER et al., 2004).

Nessa perspectiva, a abordagem territorial permite uma maior capacidade de organização e de compromisso em torno de um projeto de desenvolvimento rural, bem como, pensar o desenvolvimento a partir da abordagem territorial, sugerindo uma nova divisão de funções e de poder. (COREZOLA et al., 2010). Assim, o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, definiu desde 2006, como instrumento de gestão para o desenvolvimento territorial no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), a ser construído de forma participativa em cada território e homologado pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER), composto por instituições do poder público municipal, estadual e federal e, da sociedade civil organizada de cada território.

A partir da nova unidade de referência – o território – passou-se a promover ações intermunicipais, cujo exemplo mais complexo são os consórcios intermunicipais, como uma institucionalidade capaz de executar políticas territoriais. Os consórcios reúnem diversos municípios em torno da elaboração de projetos a partir de demandas locais, que possibilitam a realização de ações conjuntas que não teriam o mesmo peso de propostas individuais, e não alcançariam os mesmos resultados. Com essa inovação o que se almejava era a constituição de iniciativas comuns de interesse do poder público e da sociedade civil, com maior abrangência territorial. Embora seja esse instrumento da maior relevância para os territórios, todos os estudos realizados com a finalidade de avaliar o desempenho dos consórcios na região nordeste, notadamente no semiárido, apontam o elevado nível de dificuldade na sua operacionalização, dado a baixa compreensão por parte dos prefeitos da sua eficácia junto à população. Muito provavelmente, porque nesses casos, os municípios deixam de ser a unidades de referência das políticas públicas e do plano das ações governamentais, passando o território a ser o alvo da representatividade. Na visão da SDT, o município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias ao desenvolvimento rural. Com isso, buscou-se também superar a setorialidade e a “prefeiturização” dos conselhos municipais (JARA, 1998).

Abramovay (2001) descreve que 37% dos municípios brasileiros possuem consórcios intermunicipais (44% destes nos municípios de até cinco mil habitantes), sendo apenas os da

área de saúde aqueles que possuem algum significado. Nos demais setores (como educação, limpeza urbana, equipamentos e máquinas, esgotamento sanitário, moradia etc.), os consórcios intermunicipais não atingem mais que 4% dos municípios nacionais.

Conselhos e colegiados são considerados inovadores das políticas públicas, pois o desenho institucional tem por preocupação principal possibilitar o diálogo entre governo e sociedade civil nas diferentes escalas, especialmente com os segmentos historicamente excluídos, como os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e as comunidades tradicionais, porém, não conseguem representar a pluralidade e a diversidade de atores. Nota-se também, a baixa interlocução com estruturas dos governos estaduais, especialmente com outros conselhos gestores de políticas que não participam das discussões da política territorial, sendo que as articulações acabam ficando restritas às políticas do governo federal. Alguns avanços são observados quando a estrutura do governo estadual segue a mesma orientação do governo federal, adotando a estratégia e criando até mesmo secretarias voltadas para os espaços rurais e a agricultura familiar, como é o caso do Estado da Bahia, que criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, aportando recursos significativos para implementação das ações nela previstas.

Alguns consórcios intermunicipais, inclusive no Nordeste, conseguiram visar ações de longo prazo, organizando um plano estrutural que permitiu às populações mais pobres, obter trabalho e renda, além de viabilizar a produção familiar rural, ou seja, ampliar a capacidade de atendimento aos cidadãos e cidadãs. Observa-se, entretanto, que o diálogo entre os consórcios municipais e os conselhos de desenvolvimento territorial sustentável (CODETER) é, na sua grande maioria frágil, e não reflete o esforço empreendido na discussão das políticas públicas de desenvolvimento rural, quando da realização de ações propositivas.

Uma das principais marcas no panorama das políticas públicas é a abordagem territorial do desenvolvimento rural e o grande desafio é “passar de uma inovação retórica para um verdadeiro processo de mudança institucional” (FAVARETO, 2009). O autor ressalta que é comum falar em territorialização das políticas e que ocorreu uma ampliação dos recursos mobilizados para o desenvolvimento das regiões interioranas.

4. O rural brasileiro, a diversidade e os saberes associados dos agricultores familiares e das comunidades tradicionais

O Censo de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que o número de agricultores familiares cresceu no decênio, passando de 4,1 milhões para 4,5 milhões, o que corresponde a 87,95% do total de estabelecimentos agropecuários do país. Em 2006, os agricultores familiares ocupavam 106 milhões de hectares (32,3% da área total dos estabelecimentos), e respondiam por 40% da produção agropecuária total, com

Valor Bruto da Produção de R\$ 57,5 bilhões. O fato da área ser proporcionalmente menor que a participação na produção, revela a maior intensidade no uso do fator terra dos agricultores familiares. Em termos de emprego (incluindo os membros da família e seus empregados), a agricultura absorvia, em 2006, 13 milhões de pessoas (78,8% do total da mão de obra no campo), um crescimento de 2,3%. Os números por si só mostram a importância das unidades familiares, ainda mais se o olhar for ampliado para as atividades não agrícolas existentes e para os empreendimentos econômicos solidários ligados aos agricultores familiares, com a possibilidade de inclusão dos jovens e, maior geração de trabalho e renda no meio rural.

Segundo Miranda (2015), o Brasil é muito mais rural do que se pensa. Com efeito, o Brasil rural abriga 37% dos brasileiros, cerca de 81 milhões, enquanto que a população rural estimada pelo IBGE, é de apenas 18%. O estudo citado, reafirma a magnífica diversidade do espaço rural brasileiro, que apresenta 26 tipos de territórios regionalizados por bioma e atestam a convivência de regiões bastante distintas. Em algumas predomina o agronegócio, em outras a agricultura familiar e, em muitas delas, convivem os dois tipos de organização produtiva. Nesse conjunto existem territórios onde a qualidade de vida é elevada e, em outros, muito precária.

As políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial, frente a essa diversidade do Brasil rural contemporâneo, mostra claramente a insuficiência e/ou a inadequação dessas políticas para se considerar as especificidades, atenderem as necessidades e mobilizarem plenamente as potencialidades do desenvolvimento dos territórios do interior brasileiro em seus diversos biomas.

É inegável a importância da criação de novas institucionalidades como a construção de colegiados, fóruns, consórcios, espaços coletivos de negociação e pactuação de políticas públicas com ênfase na agricultura familiar e comunidades tradicionais, para o fortalecimento da política com recorte territorial e a descentralização das políticas públicas. Entretanto, essas novas institucionalidades precisam ir além do que está posto e alcançar as dinâmicas territoriais e suas idiosincrasias, com a construção do projeto de futuro, repensando a relação urbano-rural. Além disso, devem possibilitar o acesso de todas as pessoas aos ativos, recursos e oportunidades que lhes permitam ampliar sua liberdade de pensar e agir, com o propósito do desenvolvimento sustentável.

Vários estudos apontam que a agricultura familiar e a terra têm funções para além da produção agrícola. Para Graziano da Silva (2002), o rural tende a ser crescentemente percebido e valorizado como um espaço produtivo, um espaço de residência, um espaço de serviços, inclusive os de lazer, turismo, etc. e, um espaço patrimonial, valorizado pela função de preservação dos recursos naturais, dos bens comuns e culturais.

O uso dos espaços rurais deve promover a diversificação produtiva enquanto estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, adotar os princípios agroecológicos como um contraponto ao modelo dominante que tem como base a exaustão dos recursos naturais e, estimular a inovação com tecnologias apropriadas que promovam a preservação ambiental.

O Brasil, maior país tropical, está na lista dos 17 países da megadiversidade dentre as duzentas nações do mundo. Sachs (2004), coloca que o Brasil abriga vários ecossistemas, dotados, em sua maioria, de recursos hídricos e climas favoráveis a produção de biomassa terrestre, florestal e aquática, as quais possuem oito usos fundamentais: alimentos, ração animal, bioenergia, fertilizantes, materiais de construção, matérias primas industriais (fibras, celulose, óleos, resinas, etc.), fármacos e cosméticos.

Diante do contexto histórico, o desenvolvimento não pode ser pensado sem considerar a diminuição das desigualdades sociais, a redução da pobreza e a preservação dos recursos naturais. O modelo predominante não é sustentável e a Terra não mais consegue se autorregular. Boff (2004), afirma que a civilização hoje é globalizada e vive em uma dupla ilusão: uma de que os recursos da Terra são ilimitados; e outra, de que se pode desenvolver infinitamente. Diante desses pressupostos, duas injustiças são produzidas: a social e a ecológica.

A preservação da biodiversidade e o reconhecimento dos conhecimentos tradicionais passam a ter uma importância fundamental para as políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável. Os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais representam o maior contingente populacional que vive nesses ecossistemas e a quem é atribuído, cada vez mais, a função de cuidadores do meio ambiente.

Levando em consideração a abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável, uma questão se coloca: como será feita a transmissão dos benefícios do uso dos recursos genéticos aos grupos locais? Segundo Cunha (1999), estas populações, que ocupam as áreas de maior riqueza genética, com toda justiça, querem participar das decisões relativas a seus territórios e usufruir, equitativamente, segundo os termos da Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Porém, nem sempre os Estados nacionais e as novas institucionalidades lhes dão a devida consideração, respeitando a sua vontade no que se refere à repartição dos benefícios.

Outro ponto abordado é o dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. O saber local referido como “um produto histórico que se reconstrói e se modifica, e não um patrimônio intelectual imutável, que se transmite de geração a geração”, ora é desvalorizado por completo, por sua oposição à ciência e, ora é exaltado como uma fonte de sabedoria última (CUNHA, 1999). A referida autora, afirma que, para os Estados

nacionais não rifarem o seu cabedal de biodiversidade e de conhecimentos associados e consigam a adesão de suas populações tradicionais para valorização do patrimônio, caber-lhes-iam pelo menos três medidas: proteger os conhecimentos locais através de um sistema legal; salvaguardar a livre circulação de sementes, cultivares e formas de vida em geral; estabelecer as regras e condições mínimas para que as comunidades locais não possam ser lesadas.

Muitos obstáculos se opõem na construção de institucionalidades que levam em consideração as populações tradicionais e os seus saberes. Bruno Latour *apud* Cunha (2007), afirma que “a ciência não passa ao largo dos seus praticantes; ela se constitui por uma série de práticas e estas certamente não se dão no vácuo político e social”. A disseminação da retórica territorial entre gestores públicos, pesquisadores e movimentos da sociedade civil, possibilitou adentrar na abordagem territorial. O aspecto multidimensional do desenvolvimento que articula dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais, institucionais é um dos limites a ser superado, pois apesar da retórica territorial, a visão setorial está impregnada nos governos, com a fragmentação das políticas públicas.

Pode-se observar também que os atores locais foram mobilizados para pensar o território, mas na realidade tanto os atores, como os investimentos, são setoriais. A inclusão produtiva e a dinamização econômica territorial devem acontecer com o fortalecimento das redes sociais de cooperação e na perspectiva do desenvolvimento sustentável, considerando a biodiversidade e os saberes tradicionais dos territórios.

Mais recentemente, as Instituições de Ensino Superior foram chamadas pelo MDA para criarem nas suas estruturas internas, núcleo de extensão em desenvolvimento territorial, com a finalidade de apoiar ações de extensão e de assessoramento técnico aos Colegiados Territoriais e demais atores dos territórios rurais. Trata-se de um instrumento que vincula-se à estratégia de fortalecimento e consolidação da abordagem territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O programa foi implementado por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos territórios e da SDT, numa parceria estabelecida entre a SDT/MDA, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O processo de constituição desses núcleos foi dividido em 2 etapas, sendo que na primeira, ocorrida em 2013, foram aprovados 11 projetos de 9 universidades, para alcançar 51 territórios em 8 estados, com 135 pessoas envolvidas. A segunda etapa, aconteceu em 2014 para atender 138 territórios, com 90 projetos aprovados de 48 universidades em 24 estados com 511 pessoas envolvidas. Ao todo, há 101 projetos em andamento, em 189

territórios rurais, 54 universidades ou institutos federais em 27 unidades da federação com o envolvimento direto de 648 pessoas nas atividades, no âmbito dos territórios rurais (MDA, 2015).

Os resultados apresentados nos encontros nacionais promovidos com a finalidade de avaliar o desempenho dos núcleos, a partir da sua finalidade, tem demonstrado o modelo como eficiente no que se refere à organização dos colegiados territoriais, dos núcleos diretivos e das câmaras setoriais, especialmente a de mulheres, quilombolas e de jovens.

5. Considerações finais

O ambiente de concertação social como espaço de planejamento, execução e acompanhamento das ações para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil, vem sendo construído e enfrenta muitos desafios. Faz-se necessário avançar na discussão, tendo como ideia central o desenvolvimento focado em uma nova ética e nos bens comuns, com justiça ambiental, inclusão social e econômica. Alguns desafios se colocam: o acesso aos recursos naturais e energéticos, como o acesso à água, elemento essencial à vida e, as energias limpas; a questão agrária e as relações do urbano-rural.

As políticas públicas devem através da abordagem territorial, potencializar e valorizar a diversidade e a multifuncionalidade dos espaços rurais e fortalecer a institucionalidade e a participação das organizações sociais na sua concepção e operacionalização, com a incorporação de novos atores. A diversificação dos sistemas produtivos e a preservação dos recursos naturais, deverão levar em consideração os saberes tradicionais associados à biodiversidade.

Os mecanismos de articulação precisam ser aprimorados, superar a escala municipal e a dependência dos gestores locais na execução das ações, romper a fragmentação e setorialização das políticas, ampliando a interlocução com as diferentes esferas governamentais e institucionais. A construção de um marco regulatório para os territórios é fundamental, uma vez que a categoria “território rural” não faz parte do marco jurídico do país.

Os resultados alcançados caminham na transição da abordagem setorial para a territorial e contribuíram para diferentes práticas, com a valorização da agricultura familiar. A revisão de instrumentos e programas que tragam o conjunto de elementos evidenciados nas diferentes experiências acumuladas e contemplem as dinâmicas territoriais, devem ajustar continuamente seus movimentos, num processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

As instituições de ensino superior precisam formar pesquisadores competentes para atuarem junto às populações dos territórios, na compreensão de que a sua missão não finaliza com a formação apenas dos seus alunos.

6. Referências

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15. n.43, p.121-140, 2001.
- BONNAL, P.; KATO, K. Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial. **Relatório de Pesquisa**. OPPA/CPDA/UFRJ. Brasília: IICA
- BOFF, L. **As quatro ecologias**. Editora Mardeideias; 2004. I CD-ROOM.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (2003). **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.
- CÁRCAMO, M. I. C. **Configuração territorial e problemas de saúde e ambiente em uma periferia metropolitana: o caso do bairro Jardim Gramacho–Duque de Caxias**. 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico de 2006. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em 07 de julho de 2015.
- CUNHA, M. C. da. Relações e dissensões entre saberes tradicionais e o saber científico. **Revista USP**, São Paulo, n.75, p. 76-84, setembro/novembro 2007.
- _____. Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica. **Estudos Avançados**, 13 (36), 1999.
- COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C.D.; ALMEIDA, M.G. (2010). Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao programa territórios da cidadania. In: PIRAUX, M.; CANIELO, M. (Orgs). Dossiê território, sustentabilidade e ação pública *Revista Raízes*, UFGC, Campina Grande, v. 28, ns, 1 e 2 e v. 29, n.1, p. 87-96.
- DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. IN: GRIMSON, A. (comp). **La cultura em las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- DANIEL, Celso. Gestão Local e participação da sociedade. In VILLAS-BOAS, Renata (org.) São Paulo, Pólis, 2000.
- DELGADO, N.G.; BONNAL, P.; PEREIRA LEITE, S. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro. IICA /CPDA/UFRRJ, 71p. 2007.
- FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos políticos sobre o desenvolvimento territorial. p. 15-46. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12, p.15-46.
- _____. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabalho Nº 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009. 86 p.
- GROSSI, M. E. D.; GRAZIANO DA SILVA, J. **Novo rural: uma abordagem ilustrada**. Londrina: Instituto Agrônomo do Paraná. 2002. v. II, 49 p.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: **Campo e Território – Revista de Geografia Agrária**, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. Brasília, IICA; Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco. 1998.

MIRANDA, C. Políticas públicas para o rural do século XXI: construindo um caminho para o desenvolvimento sustentável. In: X Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, **Apresentações eletrônicas**. Salvador: IICA, 2015. Disponível em: <http://www.iica.org.br/sidt/> Acesso em 21 janeiro 2016.

NEDET /MDA/SDT – www.mda.gov.br

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.151p.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, I.; CAZELLA, A. (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, p.21-50.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun/dez. 2006.

Teixeira, L. “Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público”. In: M. Mendes (Org.). *Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.