



CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL EM GOIÁS: análise do acesso às políticas públicas pelos territórios

CONSTITUTION OF RURAL TERRITORIAL DEVELOPMENT POLITIC IN GOIÁS: analysis of access to public policies by territory

CONSTITUCIÓN DE POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN GOIÁS: análisis del acceso a las políticas públicas por territorio

Isadora de Paula Vieira Alencar  
Universidade Estadual de Goiás - UEG
E-mail: <isadoralencar@live.com>.

Hamilton Matos Cardoso Júnior  
Universidade Estadual de Goiás - UEG
E-mail: <hjuniorgo@hotmail.com>.

Divina Aparecida Leonel Lunas  
Universidade Estadual de Goiás - UEG
E-mail: <divalunas@gmail.com>.

RESUMO

Os Territórios Rurais e da Cidadania são importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento sustentável no campo, representando a descentralização das decisões e incentivo à autogestão das políticas públicas. Foram criados pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A proposta desse trabalho é realizar uma análise dos principais programas de apoio à produção da agricultura familiar no contexto da política do desenvolvimento territorial em Goiás. O estudo é resultado de um projeto de pesquisa desenvolvido na Universidade Estadual de Goiás, e foi realizado na etapa de diagnóstico do acesso aos programas e políticas públicas pela agricultura familiar nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás. A pesquisa classifica-se como básica, de caráter exploratório e descritivo. Foram definidos e utilizados os seguintes passos metodológicos: levantamento bibliográfico; levantamento, tabulação e análise de dados secundários. Conclui-se com este trabalho que há uma disparidade no acesso a alguns programas entre os Territórios, principalmente entre os classificados como rurais. Esse contexto implica na necessidade da manutenção de políticas públicas setoriais focadas no desenvolvimento

territorial, bem como do assessoramento aos Territórios para que haja maior eficácia nos resultados.

Palavras-chave: Política Pública. Rural. Território.

ABSTRACT

Rural areas and citizenship are important instances for territorial planning and the process of sustainable development in the field, representing the decentralization of decisions and encouraging self-management of public policies. Were created by the now defunct Ministry of agrarian development (MDA). The proposal of this work is to carry out an analysis of the main programmers to support the production of family agriculture in the context of territorial development policy in Goiás. The study is the result of a research project developed at the State University of Goiás, and was held at the diagnostic stage access to programs and public policies for family agriculture in rural areas and of citizenship in Goiás. The research is classified as basic, exploratory and descriptive. Were defined and used the following methodological steps: bibliographic survey; survey, tabulation and analysis of secondary data. This work concluded that there is a disparity in access to some programs among the territories, especially among the classified as rural. This context implies the need of maintenance of sectorial public policies focused on territorial development, as well as advice to the territories for greater efficiency in the results.

Keywords: Public Politics. Rural. Territory.

RESUMEN

Los Territorios Rurales e de la Ciudadanía son importantes instancias de ordenamiento territorial y el proceso de desarrollo sostenible en el campo, que representa la descentralización de decisiones y fomentar la autogestión de las políticas públicas. Fueron creados por el ya extinto Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA). La propuesta de este trabajo es llevar a cabo un análisis de los principales programas para apoyar la producción de la agricultura familiar en el contexto de la política de desarrollo territorial en Goiás. El estudio es el resultado de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad del estado de Goiás y se llevó a cabo en la entrada de la etapa diagnóstico a los programas y políticas públicas para la agricultura familiar en áreas rurales y de la ciudadanía en Goiás. La investigación se clasifica como básica, exploratorio y descriptivo. Se define y utiliza los siguientes pasos metodológicos: estudio bibliográfico; encuesta, tabulación y análisis de datos secundarios. Este trabajo concluye que existe una disparidad en el acceso a algunos programas entre los territorios, especialmente entre los clasificados como rurales. Este contexto implica la necesidad de mantenimiento de políticas públicas sectoriales que se centró en el desarrollo territorial, así como asesoramiento a los territorios para una mayor eficiencia en los resultados.

Palabras-clave: Políticas Públicas. Rural. Territorio.

INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, deve-se entender o conceito de agricultura familiar como uma espécie de “relação” que envolve a propriedade, o trabalho, e a família. São os pequenos proprietários rurais que cultivam a terra, tendo como mão de obra, a própria família; o que não significa ser apenas um detalhe e si, mas um modelo de estrutura que caracteriza sua ação no cenário econômico e social (ABRAMOVAY, 2005).

Vale lembrar que, segundo Picolotto (2003), os agricultores familiares não podem ser denominados como novos na sociedade contemporânea. Eles mantêm uma tradição de produção e modo de vida, porém, com o passar dos anos, precisam se adaptar às modernidades, visto que, fazem parte do mercado moderno e sofrem influência da Sociedade e do Estado.

As questões referentes à agricultura familiar no Brasil têm tomado proporções cada vez maiores nas discussões referentes ao campo, principalmente a partir da década de 1990. No ano de 2000 é criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, importante instância pública para a elaboração e implementação de políticas de forma setorial para a agricultura familiar. Gómez (2006) afirma que:

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

Em 2004, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), integrante da estrutura do MDA, as políticas com foco no desenvolvimento rural e na agricultura familiar ganharam um novo enfoque conceitual e metodológico: a abordagem territorial.

Desde 2004 a SDT tem desenvolvido estratégias para o desenvolvimento rural sustentável com abordagem territorial. Com esse objetivo, a Secretaria tem criado os

Territórios Rurais e da Cidadania como instâncias para a efetivação das políticas públicas para o desenvolvimento do campo.

Na abordagem territorial, importada da Europa e aplica à realidade brasileira, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro e de um diagnóstico de suas potencialidades e necessidades. Para alcance dos resultados e impactos previstos, a política define o desenvolvimento no campo não apenas como sinônimo do crescimento econômico dos Territórios.

Este trabalho tem como objetivo realizar uma discussão de quatro programas de apoio à agricultura familiar no contexto da política dos Territórios em Goiás. Destacaremos análises sobre: PRONAF; PAA; PNAE e PROINF. Destaca-se como problema desta pesquisa compreender em que medida os programas de apoio à produção da agricultura familiar são acessados pelos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás.

Para isso utilizou-se da pesquisa bibliográfica aos autores que tratam da temática, bem como da pesquisa quantitativa para tabulação e análise de dados que pudessem subsidiar a discussão. Os dados foram coletados no Portal dos NEDETs e nos estudos realizados pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste Goiano.

Esta pesquisa é um dos resultados do projeto de iniciação científica intitulado de “Implantação e manutenção de núcleos de extensão em desenvolvimento territorial rural em Goiás – Território Rural do Sudoeste Goiano: constituição da política de desenvolvimento territorial em Goiás” desenvolvida na Universidade Estadual de Goiás.

O trabalho está estruturado em seis seções, a contar com esta introdução. Sendo assim, na segunda seção apresenta uma discussão a respeito do conceito de política pública, inserindo nessa discussão o debate de sua articulação a perspectiva territorial; na terceira seção é realizada uma definição do conceito de Território e suas contribuições para a abordagem do desenvolvimento territorial rural; a quarta seção traz uma análise da política do desenvolvimento territorial rural no Brasil, traçando seus objetivos, foco e propositores; a quinta seção apresenta as análises dos dados para os Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás e, por fim, na quinta seção são desenvolvidas as considerações finais a respeito da temática aqui tratada.

Política Pública e o debate territorial

Política Pública pode ser definida como o conjunto de decisões de ordem pública contendo uma abrangência ampla que buscam atingir o interesse da coletividade (AMÁBILE, 2010). São as propostas e decisões tomadas pelo Estado com o objetivo de garantir a cidadania e sanar os problemas e necessidades de ordem pública. No entanto, Amábile (2010, p. 390) ressalta que essa caracterização propõe uma finalidade genérica para as políticas públicas, quando, na verdade, “uma política pública se integra ao conjunto de esforços governamentais, coordenados em prol do atendimento de demandas especificamente selecionadas”. Amábile (2010) ainda ressalta que as políticas públicas são:

[...] decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. [...] As políticas públicas são a concretização da ação governamental. [...] influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade (AMABILE, 2010, p. 390).

Essa compreensão é ratificada por outros autores, como Secchi (2013), ao apresentar que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Segundo o autor, independentemente do setor de intervenção, as políticas públicas possuem traços comuns e atores semelhantes, oferecendo subsídio para a sua análise e a tomada de decisões. Em outras palavras, “a principal razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p. 2).

É nesse sentido que a formulação de políticas públicas está basicamente vinculada a um caráter proposital de decisão, que transcorrem por todas as fases do seu processo de elaboração, um ciclo que é composto por sete fases: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação da política pública; 6) Avaliação da política pública; 7) Extinção da política (SECCHI, 2013).

As políticas públicas se materializam em ações, geralmente em programas e projetos de investimento público, além de todos os mecanismos regulatórios da intervenção estatal. Souza (2006) adiciona que as políticas públicas, após serem desenhadas e formuladas, resultam em: “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e

pesquisa” (SOUZA, p. 26). A partir dessa trajetória, as políticas, se colocadas em prática, são implementadas e submetidas a acompanhamento e avaliação pelos seus gestores, e também podem requerer a aprovação de nova legislação, caso seja necessário. O investimento se reflete nos orçamentos que têm três dimensões que definem seus objetivos, princípios e estratégias (PERICO, 2008, p. 61). Essas dimensões estão descritas a baixo:

Primeiro, a definição dos objetos de gasto ou investimento, isto é, aquelas ações que são consideradas como execução das políticas e que se refletem na estrutura do programa de investimento, com itens de despesa e ações suscetíveis de obter o financiamento público. Os orçamentos refletem as prioridades e determinam os alcances das estratégias de articulação pretendidos. O orçamento é o marco de ação e, portanto materializa as políticas em fatos (...). Segundo, a focalização e priorização da alocação dos recursos públicos conduzida pela realidade pura da política, a disponibilidade dos recursos, a distribuição programática que reflete as visões e opções dos formuladores da política. Dado que o exercício orçamentário é realizado por um esquema técnico (nos governos nacionais ou estaduais ou municipais), e uma validação política (nos congressos ou assembleias ou conselhos) o modelo participativo tem pouca capacidade de ingerência em sua definição, ficando na realidade, considerado só na parte de gestão ou execução (...). Terceiro, as regras de operação que aparecem como o marco pragmático da execução orçamentária e, portanto, da política. Os processos participativos que são levados a cabo nos territórios e que geram iniciativas, planos e projetos territoriais se defrontam com as definições de procedimento adotadas por cada uma das instituições públicas responsáveis pelas políticas. Esses procedimentos sobredeterminam a execução mesma da política (PERICO, 2008, p. 61-62).

No caso do Brasil, a construção e proposição dessas políticas públicas é recente. Os principais desafios para mudar o enfoque das políticas públicas para o espaço rural, segundo a orientação territorial proposta no governo Lula (2003-2011), são:

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

A problemática do espaço rural, no que tange a criação dessas políticas, não se restringe apenas à organização econômica das atividades agropecuárias, visto que existe a necessidade de considerar vários aspectos, não sendo apenas os de ordem econômica. É visível que qualquer política pública planejada, criada, e principalmente aquelas de cunho social devem ser constituídas de elementos técnicos e sociais, capazes de reconhecer seus sujeitos, a importância destes, suas necessidades reais, valorizando seus aspectos sociais para que, o que foi planejado, em prática, possa alcançar parcialmente ou totalmente o que é esperado. Vale lembrar que vários aspectos bem característicos do país foram, certamente,

determinantes na definição das formas de elaboração de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território.

O conceito de “território” vem sendo bastante utilizada pelas políticas que têm como objetivo o processo de desenvolvimento rural. São exemplos o programa LEADER da União Europeia e o PRONAT no Brasil. Nesses programas, “o território (a unidade de referência deste enfoque) passa a ser entendido como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal” (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004, p. 100).

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

Na Europa, o enfoque territorial a partir dos anos de 1970 ganhou força como alternativa ao enfoque setorial. Isto é, no lugar de se discutir e se propor políticas setoriais de desenvolvimento, passou-se a focar a discussão numa visão de conjunto da dinâmica territorial. De acordo com Medeiros e Dias (2011):

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

Segundo os autores supracitados, na União Europeia, a partir dos anos 1990, colocou-se em prática uma política de desenvolvimento com enfoque territorial e setorial, submetidos, no entanto, a níveis distintos da administração pública. Mais recentemente, estas políticas tenderam a integrar-se e a incluir, de maneira mais significativa, uma dimensão ambiental.

Diante do exposto, entende-se que a compreensão sobre política pública orienta-se para uma preocupação com a atuação da sociedade no processo resolutivo, e não apenas como mera participante do processo. Por conseguinte, a partir desse entendimento é possível analisar as políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto brasileiro, uma vez que conforme acrescenta Souza (2006), as políticas repercutem na economia e nas sociedades e, conseqüentemente, uma teoria da política pública deverá explicar as inter-relações entre

Estado, política, economia e sociedade. No próximo tópico será discutido o conceito de território com o objetivo de destacar sua centralidade no contexto da perspectiva de desenvolvimento rural aqui analisada.

O conceito de Território e o desenvolvimento rural

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

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

Milton Santos ainda acrescenta o território como sendo “[...] o chão da população, isto é sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é à base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000, p. 96). O conceito de Território, ao longo dos anos, apresenta-se em constante construção, tornando-se um conceito fundamental a compreensão das estratégias de desenvolvimento do Estado moderno. Existem diversas vertentes acerca desse conceito.

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

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção,

Revista Cerrados, Montes Claros/MG, v.17, n. 1, p. 26-52, jan./jun.-2019.

por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Para Haesbaert (2004), o território é analisado por meio de diferentes enfoques, elaborando uma classificação em que se verificam três vertentes básicas: 1) jurídico-política, segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”; 2) cultural, que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”; 3) econômica, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho” (HAESBAERT, 2004, p. 18).

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

Para a política do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), objetivando o uso pragmático desse conceito, iniciada em 2003, o conceito de território adotado é definido como:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2003, p. 9)

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

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

Sendo assim, cada território tem características sociais, culturais e econômicas próprias que lhe conferem identidade e individualidade, sendo nosso foco para entendimento da política de desenvolvimento territorial o seu caráter social. Para Barcelar (2008, p. 15), o:

[...] território tem o seu meio ambiente, sofreu um determinado processo de ocupação humana, abrigou um conjunto de pessoas. Cada território tem os seus valores, suas manifestações culturais, sua identidade. Portanto, território não é só plataforma de operação dos grandes agentes mundiais, posto que cada um deles tenha vida própria, tem sua história, tem identidade.

A noção de território representada acima se refere à organização espacial que corresponde às divisões do exercício do poder público. Os indivíduos se apropriam e dominam o território por meio do trabalho (em sentido amplo) para sua sobrevivência, reprodução e, conseqüentemente, constituição das relações de poder, das relações de classes. De acordo com essa vertente, constata-se que para a construção das políticas com enfoque territorial, a partir do significado de território, há a necessidade da superação do viés setorial para o de base territorial, ou seja, a ruptura com os velhos paradigmas de benefícios individuais para municípios e instauração de princípios da coletividade para esses mesmos municípios.

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

A Política do Desenvolvimento Territorial Rural

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2005a), adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica em quatro aspectos, sendo eles: primeiro, o rural não se resume ao agrícola, pois, mais do que as atividades econômicas, o que define os espaços rurais enquanto tal são suas

características espaciais. A respeito desse aspecto cita-se a título de exemplo o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional bem como o maior peso dos fatores sociais.

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

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

A utilização da abordagem territorial para o desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os atores e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas, não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo (SCHNEIDER, 2005, p.85).

Nesse contexto, o enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas de intervenção e tem na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social, metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas. O controle social e a transparência são os alicerces da nova gestão territorial, dessa forma, a participação da sociedade é que dá sentido a esse paradigma de desenvolvimento (FAVARETO, 2006).

A permanência da pobreza e das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas resultou em reivindicações da sociedade civil brasileira, sendo necessário propor

uma política pública nacional para os territórios rurais que pontuando as principais dificuldades a serem vencidas, tais como: altos índices de analfabetismo, educação formal deficiente, dificuldade de acesso aos serviços de saúde, reduzida participação, pobreza, desemprego, exclusão social, migração, desqualificação dos serviços públicos, concentração fundiária, esgotamento dos recursos naturais, dentre outros (BRASIL, 2005c).

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

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

Desse modo, os pesquisadores do planejamento no Brasil destacam entre as experiências iniciais as que datam da década de 1940, que, no entanto, foram muito limitadas na sua abrangência. No final dos anos 1990 e principalmente a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), integrada a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), têm-se o início as ações que dizem respeito às políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Essa secretaria buscou levar sua mensagem sobre a importância de articular políticas públicas com demandas sociais.

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

A SDT/MDA implementa a Política de Desenvolvimento Territorial com objetivo de promover o desenvolvimento rural sustentável, reduzir as desigualdades regionais e sociais

e a integrar as dinâmicas territoriais ao processo de desenvolvimento socioeconômico nacional. Entre as diretrizes da SDT, é válido citar a integração rural-urbana, a pluriatividade da agricultura, a coesão e participação social, a descentralização das políticas públicas e autogestão dos territórios, além da abordagem territorial do desenvolvimento como condutor de políticas públicas. Como consequência disso, a SDT possui uma visão multidimensional do desenvolvimento, articulando dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais, institucionais, dentre outros.

Tendo como foco a abordagem do território, define-se o Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) como um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural. Schejtman e Berdegú (2004) definem que:

[...] o desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a parceria dos atores locais entre si e entre eles e os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres nos processos e nos benefícios da transformação produtiva (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004, p. 30).

E prosseguem afirmando que:

[...] a transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território com mercados dinâmicos, o que supõe mudanças nos padrões de emprego e produção de um espaço rural determinado. O desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a concertação dos atores locais entre si e deles com os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004, p. 30).

Com base na concepção de território apresentada anteriormente, que a SDT, a partir de 2003, em uma estreita articulação com a sociedade civil organizada, reconheceu os Territórios Rurais, com a perspectiva de contribuir efetivamente para o desenvolvimento equilibrado de regiões onde predominem agricultores familiares, beneficiários da reforma agrária e do reordenamento agrário, colaborando assim para o engrandecimento das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios.

Os Territórios Rurais são importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento territorial sustentável. Representam a descentralização das decisões e incentivo à autogestão das políticas públicas. Dantas e Costa (2014, p. 831) afirmam que: “Os territórios rurais, também chamados de espaços urbanizados
Revista Cerrados, Montes Claros/MG, v.17, n. 1, p. 26-52, jan./jun.-2019.

ou microrregiões ‘rurais’ são caracterizados a partir de discernimentos demográficos”. Cardoso Júnior, Lunas e Gomes (2017, p. 35) definem que:

[...] os Territórios Rurais podem ser conceituados como um espaço socialmente organizado, institucionalizado, criado para a mobilização dos atores do espaço rural em prol de projetos de desenvolvimento e autogestão, desenvolvendo-se para isso relações de cooperação.

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

No caso em questão, um município é classificado como rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab./km² e população total até 50.000 habitantes; já uma microrregião geográfica é considerada rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab./km² e população média de 50.000 habitantes por município componente. Os territórios rurais são classificados com o critério de uma maior concentração do público favorecido do MDA (ORTEGA, 2008).

O governo federal definiu quatro áreas a serem impactadas nos Territórios Rurais (TRs): 1) o fortalecimento da gestão social; 2) fortalecimento do capital social; 3) dinamização econômica; e 4) integração de políticas públicas. Com relação ao fortalecimento da gestão social, entende que o desenvolvimento sustentável dos TRs depende da estratégia de concertação social, que defina as formas de utilização dos ativos regionais capazes de gerar riqueza com inclusão social. A concertação social é facilitada quando ocorrem em espaços de discussão como consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências e organizações sociais de interesse público, numa capacidade deliberativa, normativa e gerencial. Nessa abordagem, o capital social é de extrema importância e entendido como:

[...] o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade, cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (BRASIL, 2005b, p 9).

Revista Cerrados, Montes Claros/MG, v.17, n. 1, p. 26-52, jan./jun.-2019.

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

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

Os primeiros Territórios Rurais foram definidos no ano de 2003. Os critérios utilizados para homologar esses Territórios foram: indicadores do número de assentamentos da Reforma Agrária; concentração de pequenos produtores e indicadores de desenvolvimento humano (ECHEVERRI, 2010). Nessa ocasião foram selecionados 40 Territórios.

Essa primeira etapa de delimitação dos Territórios pela SDT teve caráter técnico. Nos anos seguintes, o processo de delimitação dos Territórios inclui a articulação dos governos estaduais e dos atores sociais do campo. O critério da identidade passa a integrar as ações de delimitação dos Territórios: os Territórios de Identidade.

A partir dessas experiências, anualmente são delimitados novos Territórios, contribuindo para a ampliação da estratégia colocada em prática pela SDT. Em 2017, o Brasil possui um total de 258 Territórios instituídos pela SDT. Desse total, 123 são Rurais e 135 estão inseridos como da Cidadania. A Região Nordeste é a que mais possui Territórios, com um total de 104, seguida pelas regiões Norte (43), Centro-Oeste (42), Sul (40) e Sudeste (29). Na próxima seção são trabalhados os dados sobre o acesso às políticas públicas pelos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás.

Acesso aos Programas e Políticas Públicas pelos Territórios em Goiás

Em Goiás foram reconhecidos 12 Territórios, sendo 8 Rurais e 4 da Cidadania distribuídos de acordo com a Figura 1. Conforme os dados apresentados por Cardoso Júnior, Lunas e Lima (2017), os Territórios, em Goiás, agrupam uma população total de pouco mais de 1,9 milhões de habitantes, representando 32% da população estadual. Desse total, como afirmam os autores, 18% vive na zona rural. O Território Rural do Sudoeste Goiano é o mais populoso e o Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros o menos populoso.

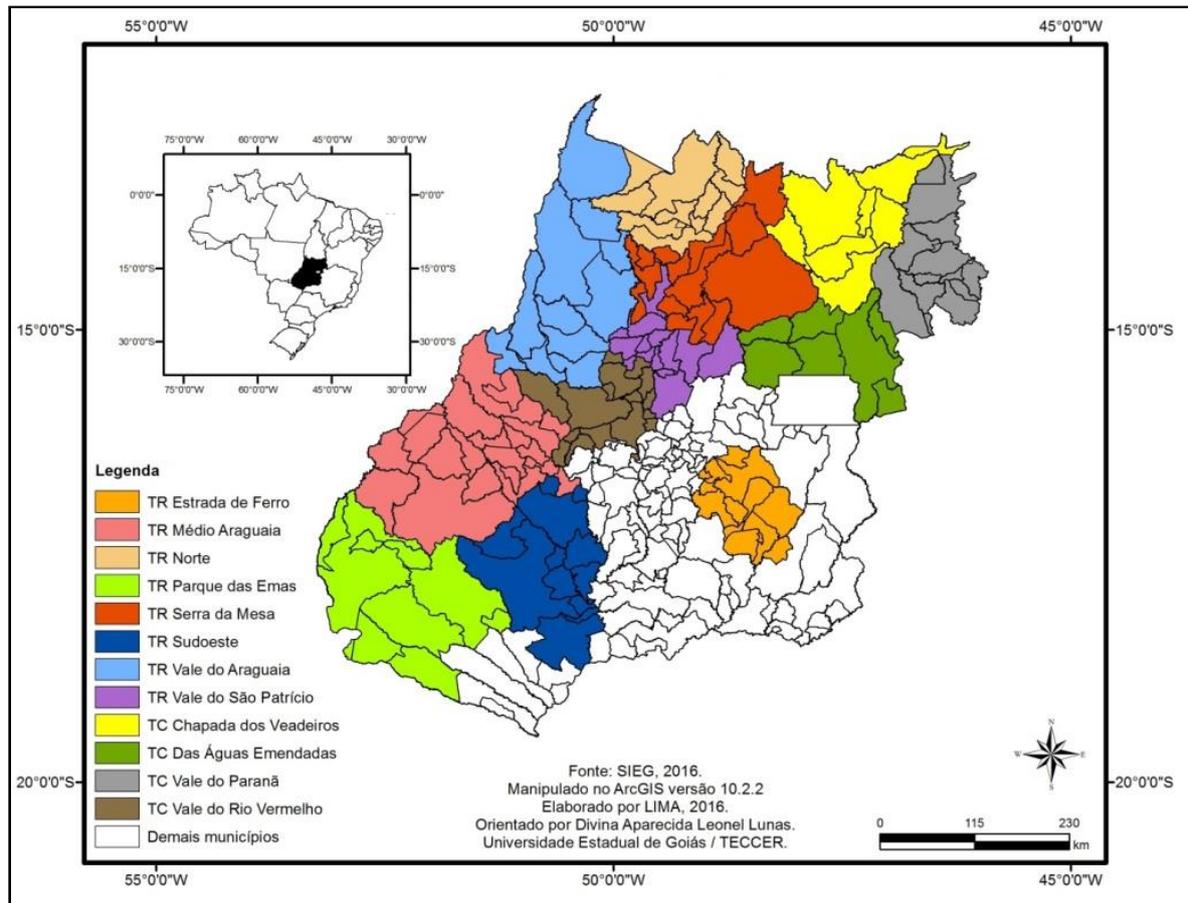
Quando os autores analisam a densidade demográfica percebem que o Território Rural do Vale do São Patrício é o mais povoado, com quase 19 habitantes por km². Já o Território da Cidadania da Chapada dos Veadeiros também ocupa a posição de menos povoado, com menos de 3 habitantes por km². Como destacam:

Os Territórios da Cidadania apresentam a maior concentração média de população rural entre os Territórios em Goiás, atingindo uma média de 26%. Já os Territórios Rurais apresentam uma média de 19% da população vivendo no campo. Dentre os Territórios, o da Cidadania Vale do Paranã é o mais rural, com 35,49% da população vivendo no campo, e o Rural do Sudoeste Goiano é o mais urbanizado, com 90,55% da população vivendo nas cidades. (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA, 2017, p. 53)

Os Territórios englobam 60% dos municípios desse estado, um total de 149. O Território Rural do Médio do Araguaia possui o maior número de municípios, 21 ao todo, e o Território da Cidadania das Águas Emendadas engloba um total de 7 municípios goianos. Cardoso Júnior, Lunas e Lima (2017) ressaltam que o Território da Cidadania das Águas Emendadas engloba um total de 11 municípios, sete deles no estado de Goiás e quatro em Minas Gerais, além do Distrito Federal.

A realidade econômica dos Territórios é muito distinta. Em alguns se destaca a presença da agroindústria, em outros da mineração, do comércio e serviços, bem como em outros do setor público. Essa realidade chama a atenção para a importância da criação de ações e políticas que reconheçam a multisetorialidade e multifuncionalidade do desenvolvimento sustentável nos Territórios Rurais e da Cidadania (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA, 2017).

Figura 1: Territórios Rurais em Goiás - 2017



Fonte: SIEG, 2016.

Traçada a caracterização a respeito dos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás, levantaram-se informações no Portal dos Nedets (SDT, 2017) a respeito do acesso desses Territórios a quatro programas, todos federais, sendo eles: PRONAF; PAA; PANE e PROINF. Essas políticas foram selecionadas em virtude de serem importantes e estratégicas nas ações estatais para o desenvolvimento rural no Brasil, tendo em vista que oferecem crédito e incentivam à produção e consumo de produtos da agricultura familiar, criando mercados institucionais que possam absorver parte dessa produção.

De acordo com Cardoso Júnior e Lunas (2016), o PRONAF objetiva estimular a renda e a mão de obra especializada no campo. Esse programa atua oferecendo linhas de financiamentos a projetos individuais ou coletivos que se destinam a criar ou fortalecer atividades e serviços desenvolvidos em propriedades rurais ou nas áreas comunitárias próximas. Para os autores:

São várias as linhas de crédito que o programa destina ao pequeno produtor. Estão relacionadas à plantação/colheita, beneficiamento, industrialização e comercialização da produção (Pronaf Custeio); modernização da produção e serviços agropecuários e não agropecuários (Pronaf Mais Alimentos); produção de alimentos agroecológicos ou orgânicos (Pronaf Agroecologia); financiamento à mulher agricultora (Pronaf Mulher); financiamento aos jovens agricultores (Pronaf Jovem); bem como outros com enfoque em grupos sociais do campo e em regiões específicas do Brasil (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS, 2016, p. 2773).

Conforme pode-se inferir na Tabela 1, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é a política mais acessada entre os Territórios no estado, sendo que no período de 2013 a 2014 foram investidos nos Territórios Rurais e da Cidadania um montante de R\$ 296 milhões.

Tabela 1: Investimentos do PRONAF nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás, 2013-2014

Território	PRONAF - Valores R\$ (2013-2014)
Águas Emendadas GO	26.036.713
Chapada dos Veadeiros	14.424.491
Estrada de Ferro	45.523.443
Médio Araguaia	45.920.915
Norte	11.100.072
Parque das Emas	14.623.656
Serra da Mesa	22.418.458
Sudoeste Goiano	23.423.599
Vale do Araguaia	21.097.817
Vale do Paranã	5.105.464
Vale do Rio Vermelho	43.835.715
Vale do São Patrício	23.063.051
Total	296.573.394

Fonte: Portal dos NEDETs (2017). Elaborado pelos autores.

Desse total 30% foram aplicados nos Territórios da Cidadania, destacando-se o Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, e 60% foram aplicados nos Territórios Rurais, destacando-se os Territórios Rurais do Médio Araguaia e da Estrada de Ferro (SDT, 2017). Tendo em vista os montantes investidos, o PRONAF desempenha papel de importância no fomento da agricultura familiar nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás. Esse programa representa grande parcela dos investimentos nesse setor, contribuindo

para fomentar a produção familiar, bem como por subsidiar as ações com foco no desenvolvimento territorial rural.

Outros dois programas são importantes para incentivar a produção de alimentos da agricultura familiar nos Territoriais em Goiás: o PAA e o PNAE. Esses programas foram criados enquanto políticas estatais que visam à segurança alimentar com qualidade, tendo como base práticas alimentares que promovam a saúde e que respeitem a diversidade cultural.

O PAA foi instituído por ações do governo Lula por meio do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, é um programa de compras públicas que possibilita aos agricultores familiares (AF), a venda de seus produtos para o Governo. A modalidade Compra Institucional, instituída pelo decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, busca otimizar as diretrizes do PAA abrindo mais um mercado à Agricultura Familiar, e mais uma oportunidade de compras para os órgãos públicos, contribuindo para a promoção do desenvolvimento local.

O PNAE, como mostra Melão (2012), tem sua origem na década de 1950, por meio de ações assistencialistas do governo federal, que realizava ações para garantir a merenda escolar. Tem como objetivo melhorar a qualidade da alimentação escolar, através da compra de produtos regionais e frescos. Objetiva ainda o desenvolvimento da Agricultura Familiar no âmbito local e regional, promover a diversificação da produção, inserção social e econômica das famílias.

No âmbito desse programa, é estabelecido que no mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação devem ser utilizados com a compra de alimentos que provem da agricultura familiar. O processo licitatório para essa compra pode ser dispensado, desde que os preços estejam compatíveis com o praticado no mercado local e os alimentos atendam às exigências de qualidade.

Ambos os programas contribuem para formar mercados institucionais para o pequeno produtor, assegurando o consumo de parte de sua produção. Todavia, como é possível observar na Tabela 2¹, há uma diferença significativa nos investimentos entre Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás com base nesses dois programas.

¹ Com relação às análises realizadas adiante, ressalta-se que são realizadas até o ano de 2012 em virtude de adequação dos objetivos do projeto de iniciação científica que busca analisar a contribuição dos NEDETS (implantados em 2014) na evolução da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás, possuindo como objeto de estudo o Território Rural do Sudoeste Goiano.

Tabela 2: Dados sobre o acesso ao PAA e PNAE pelos Territórios Rurais e da Cidadania em

Goiás

Território	PAA - CONAB Valor Total Proposta	PNAE Aquisições (R\$) previstas da Agricultura Familiar em 2012
Águas Emendadas GO	197,834.40	661,901.02
Chapada dos Veadeiros	831,998.30	0
Estrada de Ferro	0	54,515.30
Médio Araguaia	779,952.39	159,115.72
Norte	155,300.24	51,183.29
Parque das Emas	1,033,283.80	145,849.56
Serra da Mesa	1,095,530.98	57,246.35
Sudoeste Goiano	831,878.95	720,670.02
Vale do Araguaia	73,577.30	76,645.05
Vale do Paranã	45,317.00	118,077.97
Vale do Rio Vermelho	514,579.59	207,203.03
Vale do São Patrício	686,580.56	387,655.25

Fonte: Portal dos NEDETs (SDT, 2017). Elaborado pelos autores.

Observa-se que é fraco alcance do PNAE, evidenciando a pouca distribuição de recursos. O Território da Cidadania da Chapada dos Veadeiros não possui aquisições nesse setor enquanto o Território Rural do Sudoeste Goiano possui a maior aquisição prevista em 2012: R\$ 720,670.02. Nos outros Territórios observa-se que os valores também não são expressivos.

No caso do PAA, o valor total da proposta é mais significativa no Território Rural do Parque das Emas e no Território Rural da Serra da Mesa. Os números são maiores se comparado ao PNAE, porém as políticas públicas ainda não conseguiram estabelecer uma parceria mais sólida com os agricultores familiares. Isso porque, ainda existem diversos entraves ao acesso a essas políticas, que não permitem seu melhor aproveitamento, os quais citam-se: descontinuidade das políticas; burocracia elevada e falta de transparência publicidade dos editais de compras.

É preciso salientar a oferta de diversos tipos de incentivos, subsídios e estruturas para aumentar a produtividade, a independência e destacar a importância do agricultor familiar no mercado. No entanto, problemas de ordem organizacional, técnica e/ou logística, acabam acarretando atrasos e perdas de alimentos por parte dessas famílias, gerando descontentamento e conflitos internos.

Por fim, destaca-se o acesso dos Territórios ao Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (Proinf). Esse programa:

Foi criado no ano de 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e tem como objetivo financiar projetos de infraestrutura nos Territórios Rurais e da Cidadania, bem como projetos elaborados por agricultores familiares em seus empreendimentos coletivos. Os recursos desse programa são disponibilizados anualmente, desde que esses possuam projetos aprovados nos termos do edital publicado. (CARDOSO JÚNIOR, LUNAS; LIMA, 2017, p. 57-58)

Segundo o Portal dos NEDETs (SDT, 2017) foram investidos em Goiás nos últimos quatorze anos (2003 a 2016) um total de R\$ 52.973.199,68 milhões. Desse total destinou-se aos Territórios Rurais e da Cidadania R\$ 23.952.233,68 milhões, representando um total de 45%. Como se observa na Tabela 3, esse programa tem diferenças de investidos entre nos Territórios em Goiás ainda mais significativas. O Território Rural da Estrada de Ferro foi o que mais mobilizou recursos no período, seguido pelo Vale do São Patrício. Entretanto, percebe-se que o Território Rural do Sudoeste de Goiás não recebeu nenhum recurso no período analisado.

Tabela 3 – Total de investimentos do PROINF nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás no período de 2003 a 2016

Territórios	Recursos Investidos	%	Classificação
Águas Emendadas GO	1.032.349,08	4,31	Cidadania
Chapada dos Veadeiros	378.609,66	1,59	Cidadania
Estrada de Ferro	5.823.389,51	24,31	Rural
Médio Araguaia	2.265.584,06	9,46	Rural
Norte - Goiás	936.208,11	3,92	Rural - Novo
Parque das Emas	698.486,55	2,91	Rural - Novo
Serra da Mesa	782.205,30	3,26	Rural - Novo
Sudoeste Goiano	0,00	0	Rural - Novo
Vale do Araguaia	233.800,00	0,97	Rural - Novo
Vale do Paranã	4.178.297,95	17,44	Cidadania
Vale do Rio Vermelho	2.904.431,01	12,12	Cidadania
Vale do São Patrício	4.718.872,45	19,7	Rural
Total	23.952.233,68	100	-

Fonte: CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA (2017, p. 58).

Como evidenciado nos dados trazidos pela Tabela 3, os Territórios com maior valor de recursos investidos são os criados há mais tempo em Goiás. “Esses territórios possuem organização social mais consolidada e são regiões voltadas para a produção de produtos para o abastecimento interno” (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA, 2017, p. 58).

No oposto, os Territórios com pouco ou nenhum investimento são considerados novos, instituídos a partir do ano de 2010. De acordo com Cardoso Júnior, Lunas e Lima (2017, p. 59):

Esses territórios não passaram por nenhum tipo de assessoria para a gestão territorial, passando a possuir Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial com a chamada pública do ano de 2014. Nesse sentido, sua organização coletiva é recente e o desconhecimento de algumas políticas públicas, bem como a falta de assessoria explica, em parte, a situação desses territórios quanto a esse programa.

Em análise feita pelos autores, os investimentos realizados por esse programa nos Territórios em Goiás concentram-se na aquisição de equipamentos; realização de obras de infraestrutura e contratação de serviços de capacitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, as políticas destinadas ao desenvolvimento rural passam pelo intermédio da abordagem territorial. Entendem o agricultor como um agente social desse espaço. A perspectiva territorial do desenvolvimento rural permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Não há dúvidas que os programas analisados contribuem de sobremaneira para a promoção do desenvolvimento no campo em Goiás. Entretanto, as disparidades identificadas nos investimentos evidenciam as fragilidades dos programas no contexto da abordagem do desenvolvimento territorial rural.

Percebe-se que existem alguns desafios que impedem o acesso às políticas públicas no Território. Dentre as dificuldades destacam-se: o acesso a informações para a retirada de documentação (DAP) que viabiliza sua inserção nesses programas; a falta de

articulação entre a produção dos agricultores familiares e o mercado consumidor, apoio ao transporte dos produtos; a baixa inclusão produtiva desses agricultores, como a inexistência de assistência técnica produtiva (ATER) por parte dos órgãos públicos; a elevada burocracia que impossibilita que os produtores com menos estudo consigam acessar os recursos/programas; a falta de transparência e divulgação dos editais dos programas; ausência de assessorias para a gestão social e inclusão produtiva nos Territórios, dentre outros.

Essas dificuldades resultam na inserção desse pequeno agricultor na produção de grandes culturas, como a soja, o milho e a cana-de-açúcar, que se tornam mais viáveis economicamente.

Diante do contexto analisado, é importante reforçar a necessidade de assessoria nos Territórios Rurais e da Cidadania. Por meio desse tipo de atividade, realizada pelo poder público ou pelas Universidades com o NEDETs, é possível capacitar o sujeito do campo para que esse possa acessar os programas, bem como possa participar do planejamento, controle e avaliação da política do desenvolvimento territorial rural, fortalecendo a agricultura familiar e garantindo processos de organização social que levem à superação/minimização das desigualdades no campo.

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

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Universidade Estadual de Goiás por proporcionar um ambiente favorável à pesquisa; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico (CNPq) pela bolsa concedida a este projeto de pesquisa e ao Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste Goiano.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Representatividade e inovação**. Paper apresentado no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: CNDRS, 2005.

ALENCAR, I. P. V.; CARDOSO JÚNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L.
Constituição da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás: análise do acesso às políticas públicas pelos territórios

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

BRASIL. **Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em janeiro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em janeiro de 2017.

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

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

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

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

CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; LUNAS, Divina Aparecida Leonel Lunas; GOMES, Deyvison Dias. A abordagem territorial para o desenvolvimento rural sustentável no Brasil. In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel, CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; GIONGO, Pedro Rogério (Orgs.). **Estado e políticas públicas no Território Rural do Sudoeste Goiano**. Goiânia: Editora Kelps, 2017, p. 15-47.

CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; LUNAS, Divina Aparecida Leonel Lunas. Políticas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil: os núcleos de extensão em desenvolvimento territorial. In: **VII Congresso da APDEA e II Encontro Lusófono em Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural**. 2016, Coimbra (Portugal). Anais – Abordagem territorial para o desenvolvimento rural: sujeitos, conceitos e temas. Coimbra: ESADR, 2016, p. 276-2783.

CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; LUNAS, Divina Aparecida Leonel Lunas; LIMA, Camila Vito Silva de. A política territorial em Goiás: implantação e manutenção do núcleo de extensão em desenvolvimento territorial do Sudoeste Goiano. In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel, CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; GIONGO, Pedro Rogério (Orgs.). **Estado e políticas públicas no Território Rural do Sudoeste Goiano**. Goiânia: Editora Kelps, 2017, p. 49-80.

ALENCAR, I. P. V.; CARDOSO JÚNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L.
Constituição da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás: análise do acesso às políticas públicas pelos territórios

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

GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro. Desenvolvimento territorial rural - Mudar para que nada mude. In: **1º Encontro da Rede de Estudos Rurais**. Niterói: Rede de Estudos Rurais, 2006.

FAVARETO, Arilson Da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Universidade de São Paulo. São Paulo - SP, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>>. Acessado em: agosto de 2018.

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

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

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

PERICO, Rafael, Echeverri. Articulação de políticas e participação social. In: IICA. TIBURCIO, Breno; MIRANDA, Carlos: **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 8, outubro de 2008, IICA. p. 29-67.

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

_____, Leonilde Servolo de.; DIAS, Marcelo Miná. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C & TIBURCIO, B. (orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14). pp. 197-230.

MELÃO, Ivo Barreto. Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. In: **Caderno IPARDES** - Estudos e Pesquisas. Curitiba: IPARDES, v.2, n.2, p.87-105, jul./dez. Disponível em: <<http://www.organicnet.com.br/wp-content/uploads/Artigo-Final-533-2301-1-PB.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2017.

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

ALENCAR, I. P. V.; CARDOSO JÚNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L.
Constituição da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás: análise do acesso às políticas públicas pelos territórios

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

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1996. _ A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

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

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

SDT. **Secretaria de Desenvolvimento Territorial** –Portal dos NEDETs. Disponível em: <<http://portaldosnedets.info/site/>>. Acesso em janeiro de 2017.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de análises, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

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

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

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Ivan G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista de Ciências Sociais**, v. 23 n. 1 e 2, jan./dez. de 2004, Campina Grande – PB, p. 99-117.

Autores

Isadora de Paula Vieira Alencar – Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Foi bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico – CNPq e atualmente é aluna do Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado da Universidade Estadual de Goiás.

Hamilton Matos Cardoso Júnior – Possui Graduação em Geografia e Mestrado em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado, ambos cursados pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Divina Aparecida Leonel Lunas – Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Fundação do Ensino Superior de Rio Verde (FESURV), Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é Professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Artigo recebido em: 04 de fevereiro de 2018.

Artigo aceito em: 18 de setembro de 2018.

Artigo publicado em: 20 de março de 2019.