

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, SISTEMAS AGROALIMENTARES E AGRICULTURA FAMILIAR

---

Mireya E. Valencia Perafán

Sérgio Sauer

Acácio Z. Leite

Flaviane de C. Canavesi

Mário Lucio de Ávila

(orgs.)



2ª edição  
E-book

Uno de los objetivos de la Agenda 2030 es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, como foco importante para lograr el desarrollo sostenible. En este contexto, una nueva generación de políticas para el desarrollo territorial debe hacerse con perspectiva de género, lo cual significa que toda la sociedad promueva las equidades y justicias de género en los territorios rurales, buscando transformaciones en los discursos y prácticas patriarcales acerca, por ejemplo, del lugar, rol, contribuciones, necesidades e intereses de la mujer en la familia, en la economía campesina, en la agricultura familiar y en la sociedad rural en general.

**Maria Adelaida Farah**  
Vicerrectora de Extensión y Relaciones Interinstitucionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia (Sede Bogotá).

El desarrollo de los territorios rurales requiere una nueva generación de políticas públicas que no sólo den cuenta de sus múltiples dimensiones, sino que también las fortalezcan y potencien sus interconexiones. La Agenda 2030 llama la atención sobre la promoción de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Esto lo hace a través de 17 objetivos que son en esencia diversos e incluyentes. El desarrollo territorial, los sistemas agroalimentarios y la agricultura familiar están atravesados por dichos objetivos, tanto en términos de los significativos aportes que pueden hacer para su cumplimiento y la comprensión de sus interrelaciones, como en términos de la manera en que dichos objetivos pueden promover a los diversos territorios.

Realização:



Financiamento:



**Desenvolvimento territorial,  
sistemas agroalimentares  
e agricultura familiar**



**Mireya E. Valencia Perafán**  
**Sérgio Sauer**  
**Acácio Z. Leite**  
**Flaviane de C. Canavesi**  
**Mário Lucio de Ávila**  
**(Orgs.)**

# **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar**

**2ª edição**  
**E-book**



**São Leopoldo**  
**2022**

© Dos autores – 2022

Editoração: Oikos

Capa: Diogo Alves Novaes

Revisão: Rui Bender

Diagramação e arte-final: Jair de O. Carlos

Conselho Editorial (Editora Oikos):

Avelino da Rosa Oliveira (UFPEL)

Danilo Streck (Universidade de Caxias do Sul)

Elcio Cecchetti (UNOCHAPECÓ e GPEAD/FURB)

Eunice S. Nodari (UFSC)

Haroldo Reimer (UEG)

Ivoni R. Reimer (PUC Goiás)

João Biehl (Princeton University)

Luiz Inácio Gaiger (Bolsista de Produtividade CNPq)

Marluza M. Harres (Unisinos)

Martin N. Dreher (IHSL)

Oneide Bobsin (Faculdades EST)

Raúl Fornet-Betancourt (Aachen/Alemanha)

Rosileny A. dos Santos Schwantes (Uninove)

Vitor Izecksohn (UFRJ)

Editora Oikos Ltda.

Rua Paraná, 240 – B. Scharlau

93120-020 São Leopoldo/RS

Tel.: (51) 3568.2848

contato@oikoseditora.com.br

www.oikoseditora.com.br

D451 Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar. 2. ed. [E-book]. / Organizadores: Mireya E. Valencia Perafán, Sérgio Sauer, Acácio Z. Leite, Flaviane de C. Canavesi e Mário Lucio de Ávila. – São Leopoldo, RS: Oikos, 2022.

309 p.; il.; 16 x 23 cm.

ISBN 978-65-5974-060-4

1. Política agrícola. 2. Planejamento territorial. 3. Desenvolvimento territorial. 4. Política pública – Agricultura familiar. 5. Política territorial. I. Perafán, Mireya E. Valencia. II. Sauer, Sérgio. III. Leite, Acácio Z. IV. Canavesi, Flaviane de C. V. Ávila, Mário Lucio de.

CDU 338.43.02

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

# Sumário

Apresentação: Retomando o desenvolvimento territorial e refletindo sobre sistemas agroalimentares e a importância da agricultura familiar no campo latino-americano .....	7
<i>Mireya E. Valencia Perafán</i>	
<i>Sérgio Sauer</i>	
<i>Acácio Zuniga Leite</i>	
<i>Flaviane de C. Canavesi</i>	
<i>Mário Lúcio de Ávila</i>	
O rural, o urbano, a região e o território: reflexões teóricas para a compreensão do desenvolvimento regional e territorial .....	19
<i>Cidonea Machado Deponti</i>	
<i>Tanise Dias Freitas</i>	
Instrumentos de planejamento territorial e desenvolvimento rural no Brasil: desafios para uma aproximação necessária .....	42
<i>Luciana Travassos</i>	
Reflexiones sobre el papel de la política pública en el enfoque territorial para el desarrollo en Colômbia .....	70
<i>Juan Patricio Molina Ochoa</i>	
<i>Luz Alexandra Montoya Restrepo</i>	
<i>Iván Alonso Montoya Restrepo</i>	
Agenda 2030 e os ODS no Brasil rural e interiorano – uma análise territorial e por grandes biomas .....	93
<i>Arilson Favareto</i>	
Políticas de inovação inclusiva, digitalização e desenvolvimento territorial em sistemas agroalimentares: os desafios para a agricultura familiar à luz da sustentabilidade .....	122
<i>Iván G. Peyré Tartaruga</i>	
<i>Fernanda Queiroz Sperotto</i>	
Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul .....	147
<i>Eric Sabourin</i>	

Políticas territoriais no Brasil: avanços, ausências e desmontes .....	165
<i>Anderson Antonio da Silva</i>	
<i>Diego Donizetti Gonçalves Machado</i>	
<i>Sérgio Sauer</i>	
O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas .....	190
<i>Silvia Aparecida Zimmermann</i>	
<i>Maria Alejandra Nicolás</i>	
Por um Brasil Agroecológico: contribuições do discurso agroecológico para uma nova geração de políticas .....	210
<i>Thaís Ponciano Bittencourt</i>	
A dimensão territorial dos mercados imersos: o caso da manga Ubá em Minas Gerais .....	232
<i>Sergio Schneider</i>	
<i>Nayla Almeida</i>	
<i>Natália Salvate</i>	
Sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis: ações territoriais para uma agenda global .....	256
<i>Potira V. Preiss</i>	
O território agroecológico da Borborema no Agreste Paraibano: olhares sobre o sistema alimentar .....	281
<i>Ramonildes Alves Gomes</i>	
<i>Thiago Lima Matias</i>	
Sobre os autores e as autoras .....	305

## Apresentação

# **Retomando o desenvolvimento territorial e refletindo sobre sistemas agroalimentares e a importância da agricultura familiar no campo latino-americano**

*Mireya E. Valencia Perafán*

*Sérgio Sauer*

*Acácio Zuniga Leite*

*Flaviane de C. Canavesi*

*Mário Lúcio de Ávila*

As Redes Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE), de Gestão Territorial do Desenvolvimento Rural do México, de Gestão Territorial para o Desenvolvimento – Paz Colômbia, em parceria com a Rede de Estudos Rurais, Rede de Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural da América Latina (Rede PP-AL), Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader), Núcleo de Agroecologia e Núcleo de Estudos Agrários (NEAGRI) – os três últimos da Universidade de Brasília (UnB) – realizaram dois eventos acadêmicos em 2021. O *II Seminário Internacional sobre ‘O rural, sistemas alimentares e a Agenda 2030: uma nova geração de políticas para o desenvolvimento territorial’* e a *IV Jornada da Agricultura Familiar da UnB* – com o tema ‘Desafios das Políticas Globais e Locais para a Agricultura Familiar na América Latina’ – foram realizados nos meses de maio e junho de 2021 em quatro mesas virtuais, reunindo dezenas de pesquisadoras/es latino-americanos, contando com mil e duzentos inscritos. As mesas tiveram mais de quatro mil visualizações nas redes sociais até novembro de 2021.

Reunindo especialistas em estudos rurais e em desenvolvimento, representantes de movimentos sociais, gestores públicos e estudantes, os objetivos desses dois eventos acadêmicos foram (a) analisar os recentes desafios políticos, sociais, produtivos, institucionais e ambientais do continente, discutindo possibilidades e alternativas de desenvolvimento territorial rural; (b) discutir desafios das políticas públicas para a agricultura familiar no contexto das mudanças climáticas e as dificuldades para alcançar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e (c) criar espaço de articulação em uma

‘rede de redes’, identificando temas de pesquisas e estudos, contribuindo para a definição ou ajustes de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural na América Latina.

Inicialmente, os dois eventos estavam planejados para o mês de maio de 2020. Foram adiados na expectativa de que a pandemia seria vencida em meses, o que não aconteceu, mantendo restrições de mobilidade, isolamento social e não aglomeração. Realizados remotamente, o II Seminário Internacional e a IV Jornada da Agricultura Familiar contaram com a participação e contribuições de pesquisadores, professoras, gestores públicos e estudantes de pós-graduação das redes de pesquisa e de gestão territorial para o desenvolvimento no México, Colômbia e Brasil.

As quatro mesas foram permeadas por contribuições nacionais e internacionais, possibilitando a apresentação de estudos e diálogos sobre o campo, sistemas agroalimentares e políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural e a agricultura familiar no contexto pandêmico e da crise climática e nos marcos da Agenda 2030. Os debates apontaram linhas de ação e políticas públicas necessárias, visando influenciar não só narrativas (discursos e pré-noções arcaicas), mas processos de desenvolvimento para os espaços rurais, buscando elevar o debate sobre o campo, especialmente o enfoque territorial do desenvolvimento, superando uma condição periférica e posicionando o rural entre alternativas estratégicas para a América Latina.

O ano de 2021 – que, na verdade, começou em março de 2020 com a pandemia do Covid-19 – foi particularmente desafiador. Não criou desafios por ter forçado quase dois anos de atividades acadêmicas remotas, mas porque explicitou e aprofundou desigualdades nas diferentes escalas. Explicitou desigualdades entre países e entre regiões, mas também aprofundou a pobreza e aumentou a fome entre os mais pobres e vulneráveis. A vulnerabilidade e a desigualdade entre as populações rurais aprofundaram-se e não foram amenizadas por ações governamentais nos países em desenvolvimento. A pandemia deu caráter de urgência às demandas populares por alimentos e terra, exigindo alternativas e ações (públicas) imediatas, capazes de promover desenvolvimentos justos e sustentáveis dos territórios rurais.

O caráter de urgência da pandemia foi agravado devido, entre outras razões, à crise ambiental, ou melhor, às mudanças climáticas, que afetam particularmente as atividades agrícolas e pecuárias globais. Esta urgência, amplamente publicizada pela realização da 26ª reunião dos países-membros (COP 26) em Glasgow, explicitou a necessidade de metas mais ambiciosas e imediatas para a diminuição de emissões de gases do efeito estufa e evitar a catástrofe climática. Essa diminuição em vários países não se dá pela eliminação da queima do carvão, mas pela diminuição do desmatamento e mudanças nas atividades agropecuárias, como é o caso do Brasil.

Reflexões da primeira mesa do II Seminário Internacional e IV Jornada da Agricultura Familiar apontaram que países da América Latina, antes mesmo da pandemia de Covid-19, já vinham enfrentando dificuldades com a queda em taxas de vacinação, indicadores educacionais, gerenciamento de recursos naturais, crescimento econômico, inclusive com perda de exportações. Foi destacado o aumento do desemprego, da pobreza e da fome e da violência, inclusive com o crescimento do assassinato de jornalistas e ativistas nos territórios latino-americanos. Esse aprofundamento das crises sociais, econômicas, políticas e ambientais acendeu alertas e aumentou a urgência de promover transformações e mudanças, inclusive a necessidade de introduzir novos conceitos de produtividade, direcionando para a sustentabilidade.

Esses, associados aos já históricos desafios e demandas do campo, tornaram as *Jornadas de Agricultura Familiar* na Universidade de Brasília (UnB) espaços de debate, envolvendo uma diversidade de atores e ricas contribuições teóricas e políticas. Por exemplo, a III Jornada, realizada em novembro de 2017, foi espaço de reflexão em um momento de ruptura política, que provocou mudanças profundas não só na institucionalidade governamental – com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) –, mas nas próprias políticas de desenvolvimento do campo, especialmente as voltadas para a agricultura familiar. Em 2017, era cedo para visualizar caminhos às incertezas e problemas enfrentados pelas populações do campo. O aprofundamento nos cortes de recursos públicos, restrições orçamentárias e desmonte de políticas geraram mais incertezas e restringiram acessos a mercados (desmonte de acessos a mercados institucionais, por exemplo), crédito, assistência técnica, mas especialmente de acesso à terra (paralisação completa da política nacional de reforma agrária). Consequentemente, os anos pós-2016 aprofundaram uns e geraram novos desafios, especialmente com novas rupturas e desmonte, quando não extinção, de políticas públicas para a agricultura familiar e povos do campo.

Estudos em diversos países da América Latina demonstram processos de fragilização, diminuição ou mesmo desmonte de políticas públicas para o campo e desenvolvimento territorial. Apesar desse desmonte, há resistências, demandas e enfrentamentos, inclusive capacidades e construções de coalizões, tanto para reivindicar políticas como para promover alianças entre, por exemplo, iniciativas produtivas da agricultura familiar com setores e governos estaduais, alianças e inserções em políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica, por exemplo. Associadas a processos de desinstitucionalização ou desmonte de políticas, há articulações e mobilizações dos movimentos sociais, criando coalizões com outros setores, além do setor da produção. São jogos de atores que permitem, no caso de políticas de multiatores e em vários níveis,

ter perspectivas globais de forças que interagem para promover, resistir ou até para desmontar políticas públicas.

Pesquisas e estudos rurais discutem, há décadas, a noção de ‘rural’ e a relevância desse espaço em termos econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais em processos de desenvolvimento nos países do continente. Essa discussão encontra-se restrita à gestão pública de alguns Ministérios de Agricultura ou aos espaços acadêmicos, particularmente a alguns programas de pós-graduação com área de concentração nessa temática. O rural como “espaço de vida”, além de lugar de produção de alimentos, fibras e energia, é marginal em relação às cidades e aos desafios urbanos.

Essa falta de prioridade é evidente, não apenas nos orçamentos e políticas destinadas ao desenvolvimento, mas também na ausência de debates, estudos e problematização da percepção limitada do rural, subvalorizado em relação ao urbano. Embora haja restrições na compreensão do rural, existe um esforço significativo de especialistas, de movimentos sociais do campo e de organismos internacionais para evidenciar as novas configurações do rural do século XXI, que se expressam em dimensões como vínculo (culturais e produtivos) com as cidades, relações sociais e interpessoais e proximidade com a natureza (ABRAMOVAY, 2000).

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco92 ou Rio92, foi um marco, pois representou uma mudança fundante na agenda ambiental no Brasil. Apesar de todos os limites, lacunas e dificuldades para implementar as ações, a agenda ambiental passou a fazer parte das demandas e lutas das organizações do campo e dos movimentos sociais agrários, resultando posteriormente na adoção da bandeira da agroecologia. Assim como em 1992, a realização da Rio+20, duas décadas depois, em 2012, apesar de também marcada por muitas disputas e críticas, consolidou essa agenda ambiental (ONU, 2012) e pavimentou as negociações para a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ou Agenda 2030 (ONU, 2015).

Além dos ODS, desafios e acordos sociais e ambientais internacionais, como por exemplo as *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, de 2012 e a *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, de 2018, são marcos fundamentais nos acordos internacionais. Em 2012, no contexto da crise alimentar mundial e do aprofundamento da insegurança alimentar e da fome no mundo, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) aprovou as Diretrizes Voluntárias. Reafirmando compromissos de erradicar a fome e a pobreza, as Diretrizes afirmaram a centralidade do direito à terra e à alimentação adequada e saudável dos povos do campo.

Na sequência, novos esforços e compromissos culminaram na elaboração da Agenda 2030 ou ODS em 2015, que reafirma que os países signatários devem garantir o acesso seguro e igual à terra e a outros recursos produtivos e insumos da natureza às populações rurais. Em dezembro de 2018, depois de anos de negociações, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração sobre Direitos de Camponeses e de outras Pessoas que Trabalham nas zonas rurais. Essa declaração estabelece diretrizes, compromissos e direitos a todas as pessoas, grupos sociais e populações que vivem e trabalham nas áreas rurais.

Entre esses e outros acordos – a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, é sempre lembrada como um marco histórico –, ODS ou a Agenda 2030 coloca o campo como território fundamental. Entre os 17 ODS e as 169 metas, pelo menos 132 delas (78%) são relevantes para os espaços rurais. Consequentemente, mais da metade das metas não é alcançável sem estratégias e alternativas desde ou com o rural. 36 das 132 metas devem ser cumpridas com ações diretas nos espaços rurais, afetando práticas agrícolas e pecuárias para a produção sustentável, demandas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, práticas de conservação dos sistemas marinhos e terrestres e manejo de sistemas hídricos e construção de fontes de energia limpa. Ainda, 96 das 132 metas objetivam diminuir lacunas e ausências, particularmente mais agudas no campo, como a falta de acesso à saúde e à educação, mas também o desafio de diminuir a pobreza, entre outras metas importantes para o rural (FAO, 2019).

Várias intervenções e discussões nas mesas abordaram os desafios e dificuldades para alcançar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030, como um acordo internacional, capitaneado pelas Nações Unidas, é uma tentativa de unificar a agenda ambiental e as discussões sobre desenvolvimento humano. Tenta abordando diferentes dimensões e perspectivas pôr em prática uma abordagem multidimensional dos processos de desenvolvimento, permitindo linguagem compartilhada entre diferentes atores sobre narrativas de futuro.

Debates e trabalhos recentes, enfocando o desenvolvimento rural, centram na abordagem territorial como nova perspectiva ou possibilidade para responder às mudanças globais. Mudanças e desafios econômicos (ou produtivos), climáticos e demográficos exigem estudos e novos contornos dos espaços rurais (FAVARETO; BERDEGUÉ, 2018), inclusive estudando como contribuir e ter sinergia com as metas da Agenda 2030. Muitos processos e iniciativas de desenvolvimento, que se apresentam como territoriais, não são suficientemente contundentes ou apresentam lacunas em termos de sustentabilidade. Essa lacuna coloca temas e desafios para a nova geração de políticas para o desenvolvimento territorial, que, nas escalas regionais, nacio-

nais e subnacionais, possam gerar mudanças substanciais nas realidades dos espaços rurais.

Também, e estreitamente vinculado com as transformações nos sistemas agroalimentares, uma das dimensões-chave da nova ruralidade se expressa na proximidade com as cidades por uma diversidade de conexões e relações de complementariedade e interdependência (BEZERRA e BACELAR, 2013) entre esses dois espaços. Pesquisas lideradas pela Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural em América Latina (Rede PP-AL) sobre “Políticas públicas, seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles en América Latina” formulam como uma de suas hipóteses o posicionamento dos sistemas agroalimentares na agenda política pela participação de grupos de cidadãos na ação pública, construindo alternativas desde o local e do urbano ao rural com um vínculo ativo dos consumidores.

As discussões sobre as atividades agrícolas e pecuárias e seu papel no desenvolvimento do campo são parte de outro aspecto a ser tratado em novas narrativas e novas políticas para o desenvolvimento rural, com destaque para a agricultura familiar. A base produtiva agrícola e pecuária continua sendo relevante nos espaços rurais, no entanto, há outras atividades econômicas que poderão vir a complementá-la e/ou substituí-la. Conseqüentemente, tratar da transformação das bases produtivas nos espaços rurais e da conservação dos bens da natureza, regular a posse da terra como valorização patrimonial, promover circuitos curtos, economia circular, economia da natureza e do conhecimento são questões relevantes para pensar políticas públicas globais e locais para a agricultura familiar e para as populações do campo.

Ainda, um elemento importante dos debates e mesas do II Seminário e IV Encontro é a relevância das universidades. Nesse momento histórico, é fundamental transcender as pretensões de produção do conhecimento isento, assumindo o papel ou a promoção de consciência crítica da sociedade. As universidades no continente historicamente acompanharam e auxiliaram em processos de transformação. É crucial retomar essa perspectiva, utilizando capacidades instaladas e fomentar resistências e perspectivas de mudanças rumo a desenvolvimentos territoriais sustentáveis.

Com base nas reflexões e contribuições das quatro mesas, este livro é composto doze capítulos, abordando temas tratados no II Seminário Internacional e na IV Jornada da Agricultura Familiar. Debates e reflexões sobre territórios rurais, sistemas agroalimentares e a Agenda 2030, focando as discussões na necessidade de retomar ou gerar políticas públicas com enfoque territorial, aprofundando análises sobre a relação ente agricultura familiar, os sistemas agroalimentares e os ODS em perspectivas de desenvolvimento de territórios rurais.

No primeiro capítulo, “O rural, o urbano, a região e o território: reflexões teóricas para a compreensão do desenvolvimento regional e territorial”, Cidonea Deponti e Tanise Freitas fazem reflexões sobre os conceitos de ‘território’ e ‘região’, articulando com uma das principais dimensões do desenvolvimento territorial, que é a relação entre espaços rurais e urbanos. Afirmam que o desenvolvimento territorial permeia as investigações sobre o regional e considera que território é mais amplo ou vai além de uma escala. Buscam compreender processos de desenvolvimento, que implicam observar conexões, vínculos, história, inserções e identidades desses territórios. Associada à riqueza de fontes e reflexões sobre região e território, Deponti e Freitas concluem que se faz necessário avançar na operacionalização desses arcabouços conceituais, seja para estudos seja para estratégias, planejamento e gestão de políticas de desenvolvimento.

Luciana Travassos discute, no segundo capítulo “Instrumentos de planejamento territorial e desenvolvimento rural no Brasil: desafios para uma aproximação necessária”, por que os instrumentos de planejamento territorial, presentes nos marcos legislativos brasileiros, não têm sido suficientes para orientar e articular políticas públicas e processos de desenvolvimento, mais especificamente com a não inclusão dos territórios rurais. Analisando três dos principais instrumentos de planejamento territorial – zoneamento ecológico-econômico, planos de bacias e planos diretores –, a autora conclui que é possível promover mudanças a partir e não apesar desses. Portanto, assevera que é necessário reorientar os instrumentos existentes e seu arcabouço institucional, ampliando disputas e buscando construir desenvolvimento nos territórios rurais.

“Reflexiones sobre el papel de la política pública en el enfoque territorial para el desarrollo en Colômbia” é o terceiro capítulo, no qual Juan Patricio Molina Ochoa, Luz Alexandra Montoya Restrepo e Iván Alonso Montoya Restrepo centram análises nos processos de governança e governabilidade do Estado, identificando aspectos que favorecem a articulação entre territórios e os governos centrais, promovendo avanços no desenvolvimento. Afirmam que é necessário gerar políticas com enfoque territorial como base para propostas e ações, envolvendo o Estado, mas com iniciativas partindo dos territórios, buscando diálogos produtivos, integradores e geradores de capacidades para o desenvolvimento.

Arilson Favareto aborda, no quarto capítulo “Agenda 2030 e os ODS no Brasil rural e interiorano – uma análise territorial e por grandes biomas”, desafios para a consecução das metas pactuadas na Agenda 2030. A execução das metas dos ODS deve ter especial atenção ao Brasil rural e interiorano. O capítulo enfatiza a importância política da Agenda 2030, sendo necessário

observar seu comprimento no campo brasileiro. Essa observação, com base em indicadores, pode orientar políticas e ações governamentais para os espaços rurais, inclusive para os biomas brasileiros. Alcançar os ODS, portanto, implica novas estratégias de desenvolvimento e novas políticas públicas. Assinala cinco vetores possíveis de inovação para essas políticas, encerrando com uma contundente mensagem, afirmando que o cumprimento das metas pactuadas depende “[...] de um acordo social, de uma narrativa partilhada entre atores relevantes e principalmente da montagem de uma coalizão de forças sociais capazes de sustentar essa agenda por um prazo superior ao mandato de um governo”.

No marco da denominada segunda transição profunda, Iván G. Pyeré Tartaruga e Fernanda Queiroz Sperotto discutem duas questões: (i) Como as mudanças tecnológicas, sobretudo aquelas relacionadas ao mundo digital, estão afetando ou afetarão os sistemas agroalimentares e, conseqüentemente, os agricultores familiares? E (ii) quais seriam as orientações mais adequadas para a construção de políticas de inovação para garantir a segurança alimentar da população? Partindo de um marco teórico e normativo, que aborda cinco dimensões do desenvolvimento territorial, o quinto capítulo é sobre “Políticas de inovação inclusiva, digitalização e desenvolvimento territorial em sistemas agroalimentares: os desafios para a agricultura familiar à luz da sustentabilidade”. Analisa os ODS, afirmando que a implementação depende principalmente de políticas de ciência, tecnologia e inovação, que afetam diretamente os mundos da alimentação e os sistemas regionais de inovação (inclusiva). Centrando a análise na digitalização e na inovação inclusiva nos territórios rurais, Tartaruga e Sperotto concluem que o fenômeno da inovação e da digitalização reúne também oportunidades de progresso, constituindo-se em novos desafios nas esferas econômicas e políticas, que são “[...] típico[s] em períodos históricos de grande transformação como o atual”.

Em “Desmonte de políticas públicas para agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul”, Eric Sabourin discute duas questões: (i) Quais teorias ajudam a qualificar e analisar os processos de desmantelamento de políticas rurais e ambientais? E (ii) que métodos podem ser usados para acompanhar, caracterizar, documentar esses processos? Portanto, o sexto capítulo introduz a ferramenta de análise do *policy dismantling*, trazendo ensinamentos e perspectivas das primeiras aplicações para estudos sobre políticas rurais e ambientais no Brasil e nos outros países do Mercosul. Estuda outros enfoques analíticos, complementares ou anteriores ao *desmantelamento de políticas*, que ajudam a entender o desmonte ou mesmo acompanhar mudanças na implementação de políticas públicas. Para Sabourin, é necessário “[...] compreender as políticas públicas como processos de intera-

ção cada vez mais complexos entre vários atores em vários níveis”; portanto, a compreensão da multidimensionalidade dessas interações é um dos maiores desafios no estudo de políticas públicas.

Em “Políticas territoriais no Brasil: avanços, ausências e desmontes”, Anderson Antonio da Silva, Diego Donizetti Gonçalves Machado e Sérgio Sauer abordam a recente experiência brasileira de formulação de políticas territoriais e discutem a influência de organismos multilaterais nessa agenda. No sétimo capítulo, os autores também tratam dos desafios para políticas de desenvolvimento a partir da necessidade de valorização do contencioso político (disputas, diferenças) e da construção social das escalas na formulação e implementação de políticas públicas.

No oitavo capítulo, Silvia Zimmermann e Maria Nicolás fazem reflexões metodológicas sobre “O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e espaço rural no Brasil”. As autoras trazem elementos teóricos e metodológicos para analisar o cancelamento ou diminuição dos espaços de participação social, conquistas importantes na construção de políticas para a agricultura familiar. A abordagem é estruturada também com base no referencial analítico da *policy dismantling*, formulando questões ou perguntas orientadoras para a definição de indicadores sobre dimensões de densidade e intensidade da desestruturação de políticas.

No nono capítulo, intitulado “Por um Brasil Agroecológico: contribuições do discurso agroecológico para uma nova geração de políticas”, Thaís P. Bittencourt procura demonstrar como a identidade agroecológica se constrói de forma progressiva, articulando demandas e ampliando discursos na construção política. Argumenta que o olhar analítico de práticas discursivas é fundante para revelar a dimensão da ação política dos sujeitos coletivos.

No décimo capítulo, “A dimensão territorial dos mercados imersos: O caso da Manga Ubá em Minas Gerais”, Sergio Schneider, Nayla Almeida e Natália Salvate ampliam o entendimento sobre mercados, analisando escalas ou dimensões territoriais, portanto, fazendo uso da categoria analítica de “mercados territoriais”. Partindo do estudo da manga Ubá, no Estado de Minas Gerais identificaram um mercado imerso e emergente com dispositivos de governança e instituições que gestam seu funcionamento. Concluem que os mercados imersos podem ser considerados mercados territoriais, resultantes da construção que conecta dinâmicas locais com um entorno mais amplo.

Potira V. Preiss resgata, no décimo primeiro capítulo “Sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis: ações territoriais para uma agenda global”, a história das agendas globais relacionadas às questões agroalimentares, dando ênfase aos ODS que devem ser alcançados até 2030. Analisa dados que ilustram a insustentabilidade do atual sistema alimentar global, indicando

pontos nevrálgicos a serem reestruturados em prol do atendimento à segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento sustentável. A partir de dados de dois territórios do Rio Grande do Sul – o Vale do Rio Pardo e a região metropolitana do Delta do Jacuí –, faz indicações de como favorecer a transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Faz indicações de ações que podem ou deveriam ser adotadas para explorar as potencialidades regionais e beneficiar a população e os agricultores familiares.

No décimo segundo e último capítulo, “O território agroecológico da Borborema no Agreste Paraibano: olhares sobre o sistema alimentar”, Ramonildes A. Gomes e Thiago L. Matias apresentam feiras agroecológicas como sistemas alimentares alternativos. Identificam a ação pública como potencializadora da transição agroecológica no território de Borborema, apesar das limitações e imposições de um ecossistema como o Semiárido. Analisando as experiências do Território da Cidadania da Borborema, destacam o papel da governança como vetor para o fortalecimento de políticas de apoio ao desenvolvimento rural agroecológico. Apesar das potencialidades, destacam limites da agroecologia devido à baixa intersectorialidade das políticas públicas, mas especialmente por causa da fragilização ou mesmo do desmantelamento dessas políticas no período mais recente.

De uma maneira geral, essa miríade de temas e abordagens dos doze capítulos espelham a diversidade e a riqueza dos debates das quatro mesas do II Seminário Internacional e da IV Jornada da Agricultura Familiar. Sem sombra de dúvidas, tanto do ponto de vista prático ou empírico como de estudos e teorias, muitos desafios ainda estão postos para o rural, especialmente em relação à fome ou à insegurança alimentar (ou mesmo de sistemas agroalimentares) e à sustentabilidade de desenvolvimentos com base nas metas da Agenda 2030. Entender e enfrentar esses desafios, vários apontados e discutidos nos capítulos, é condição *sine qua non* para resistir aos desmontes de políticas públicas, mas também para a geração de novas políticas e ações estatais, capazes de apontar perspectivas de desenvolvimento territorial rural sustentável do campo latino-americano. Desafios e possibilidades de reflexão e diálogo estão postos nas páginas que seguem. Portanto, boa leitura!

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Texto para discussão n. 702. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BEZERRA, Maria Lucila; BACELAR, Tania. As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. In: MIRANDA, Carlos.; SILVA, Heithel (orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA, 2013. p. 472.

FAVARETO, Arilson; BERDEGUÉ, Julio. Mudanças globais e locais: Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. In: VALENCIA, Mireya; GRISA, Cátia; TARTARUGA, Ivan; RAMIREZ, Cesar (orgs.). *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. Curitiba: Ed. CRV, 2018. p. 418.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. *Lo rural y el desarrollo sostenible en América Latina*. FAO, Documento n. 3, 2019.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. *The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Genebra, FAO, Committee on World Food Security, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>>.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Declaration on the Rights of Peasants and other people working in rural areas*. New York, ONU, 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolution 70/1 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York, ONU, 25 de setembro de 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolution 66/288 – The future we want*. New York/Rio de Janeiro, ONU, 27 de julho de 2012.



# O rural, o urbano, a região e o território: reflexões teóricas para a compreensão do desenvolvimento regional e territorial<sup>1</sup>

Cidonea Machado Deponti  
Tanise Dias Freitas

## Introdução

As mudanças nas estruturas socioeconômicas, políticas e culturais da atualidade refletem-se no âmago das discussões sobre relação rural-urbano. Para os teóricos da Sociologia Rural do Brasil, a proximidade entre esses espaços historicamente separados e rotulados carecem de discussões mais pautadas na realidade empírica das regiões. A diferenciação entre o rural como sinônimo de “atraso” e urbano como de “moderno” pautou as diretrizes das políticas públicas para o desenvolvimento e parece retornar com maior intensidade no período recente no país.

Por um lado, a associação do rural como agrícola e do urbano como industrial pautou o debate do século XX quanto ao processo de modernização das sociedades. Aliado a essa proposição, tem-se o fator demográfico, apontando para a redução da população agrícola como consequência do modelo produtivista do agronegócio, intensificado nos anos 1970 no Brasil.

Por outro lado, autores como Ricardo Abramovay (2003; 2006; 2011), José Eli da Veiga (2004a; 2004b), Maria Nazareth B. Wanderley (2000; 2013) e Maria José Carneiro (1998; 2008) apresentam novas perspectivas para a compreensão da mudança nas relações rural-urbano. Mais recentemente, essas perspectivas passam a dialogar com a abordagem dos territórios como espaço para desenvolvimento, como proposto por Favareto (2006; 2015), permitindo assim uma possibilidade de compreensão sobre as políticas de desenvolvimento regional pelo conceito de território.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo refletir sobre essas abordagens teóricas para pensar em um *framework* conceitual para o desenvolvimento regional a partir de um estudo teórico-analítico. Em termos metodológicos, foram realizados levantamentos bibliográficos para a discussão dos conceitos com base na literatura da área.

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi publicada no VI SINARUB e V EMPURD e na Revista Política e Planejamento Regional (2020).

Este artigo está dividido em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira seção, discute-se sobre a complexidade do regional, destacando as relações rural-urbano e as novas ruralidades. Na segunda, trata-se das regiões e dos territórios como abordagens para o desenvolvimento. Na terceira, trata-se da busca por um conceito para desenvolvimento regional.

## **1. A complexidade do regional: as relações rural-urbano e as novas ruralidades**

A associação do rural como agrícola e do urbano como industrial pautou o debate do século XX quanto ao processo de modernização das sociedades. O filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre trazia a hipótese da completa urbanização, expressada na obra *A Revolução Urbana*; o geógrafo e também sociólogo Bernard Kayser pautava-se na hipótese do renascimento do rural, apresentada na obra *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*.

Enquanto Lefebvre baseava-se na ideia de uma sociedade que resultava da urbanização completa, juntamente com o processo de industrialização que absorveria a produção agrícola, Kayser considerava o renascimento rural uma realidade que não era unânime nos espaços rurais, mas destacava potencialidades desse novo rural. Para ele, era preciso entender o rural não só pela tendência demográfica, mas sobre os modos de vida, o repovoamento, a reestruturação das localidades, as atividades não agrícolas, as políticas de desenvolvimento, ou seja, um rural para além do agrícola setorial (VEIGA, 2004a).

Nesse mesmo sentido, a definição de Sorokin dos anos 30 do século XX marca diferenças entre rural e urbano, considerando os seguintes aspectos: atividades primárias, tamanho da população, densidade demográfica, grau de diferenciação social, complexidade, mobilidade, migração, entre outros. Conforme Guerin, Deponti e Felippi (2019), essa formulação clássica, baseada nessa definição, apresentava uma visão dualista que opunha o “rural” ao “urbano” como duas realidades empiricamente distintas e normalmente definidas, uma em negação da outra.

Para Carneiro (1998; 2008), os critérios utilizados por Sorokin eram meramente descritivos, informados pelo paradigma que associa o “rural” ao agrícola e ao “atrasado” e o “urbano” ao industrial e ao “moderno”, e não dariam conta da realidade do campo. Essa visão ficou conhecida como a dicotomia rural-urbana.

No campo teórico, até os anos 1970, predominou na Sociologia esse pensamento dualista. O rural e o urbano eram vistos como realidades opostas, sendo o rural identificado com a produção agrícola, com o subdesenvolvimento e o atraso enquanto o urbano era o espaço moderno, desenvolvido e da produção industrial. Posteriormente, com o processo de urbanização, crescimento das ci-

dades, emerge a discussão da noção do *continuum* urbano-rural ou o “fim do rural” associado ao processo de “urbanização do campo”, onde os espaços rurais e urbanos tenderiam a se assemelhar e inter-relacionar gradualmente.

Segundo Wanderley (2000), a partir dos estudos de Durán (1998), é desse entendimento que surge a tese da existência de um *continuum* entre o rural e o urbano, reconhecendo a passagem das comunidades rurais para regiões urbanas, sem rupturas, mas como um processo natural e gradual.<sup>2</sup> Essa vertente da teoria da urbanização entende que esse seria um processo de homogeneização social e espacial, que resultaria no desaparecimento das fronteiras entre o rural e o urbano (WANDERLEY, 2000).

A autora apresenta uma discussão teórica bastante densa sobre como as perspectivas mais urbanistas refletem as questões do processo de urbanização ou de um fim dos espaços rurais. De toda forma, ao tratar das relações campo-cidade e da emergência de uma nova ruralidade, a autora descreve as mudanças experienciadas na modernidade que modificaram as relações entre esses espaços não só interpretados como dicotômicos ou homogêneos. Logo, faz-se necessário entender que as transformações do meio rural “não são percebidas como o efeito de difusão da cidade sobre o campo, mas, sobretudo, como o resultado de iniciativas dos próprios ‘rurais’, cidadãos plenos, em articulação com os habitantes das cidades” (WANDERLEY, 2000, p. 27).

No caso brasileiro, o rural teve papel fundamental na formação política e socioeconômica. Os ciclos produtivos (cana-de-açúcar, borracha, café) realizaram-se enquanto sistema produtor de mercadorias para exportação, configurando os espaços a partir das grandes áreas da monocultura, mão de obra escrava, com destinação à comercialização externa (REGO; MARQUES, 2003). Conforme Tavares (1999), a economia brasileira crescia para dentro, mas ao mesmo tempo estava inserida de forma periférica e dependente na ordem econômica mundial. Ainda nos dias atuais, a economia brasileira apresenta-se como primário-exportadora, tendo o mercado externo como setor dinâmico.

Para Wanderley e Favaretto (2013), o rural brasileiro vai muito além da monocultura exportadora, tendo uma diversidade de realidades nos aspectos fundiário, produtivo e social, caracterizando-se não apenas como um espaço físico da produção agrícola. Ainda, o rural não pode ser visto como uma categoria a-histórica que independe do tempo e do lugar, uma vez que guarda correspondência direta com a trajetória da formação social brasileira.

Outra autora que trata dessa questão é Carneiro (1998), cuja proposta é pensar o “rural” e o “urbano” sob o ponto de vista dos agentes sociais que reali-

---

<sup>2</sup> Este trabalho não tem como objetivo discutir ou apresentar as diferentes interpretações sobre a perspectiva do *continuum* rural-urbano. No entanto, é importante tê-la como marco analítico para as discussões que seguem.

zam essa interação, rompendo com a dualidade inerente a essas categorias e observando por meio do conceito de ruralidade. Para Carneiro, o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola, concordando com Abramovay (2006), Wanderley e Favareto (2013), mas se afirma na base sobre a qual a cultura realizaria a interação entre o rural e o urbano, ou seja, mantendo uma lógica própria que lhe garantiria a manutenção de uma identidade.

Nesses termos, não podemos entender a ruralidade hoje somente a partir da penetração do mundo urbano-industrial no que era definido tradicionalmente como “rural”, mas também do consumo pela sociedade urbano-industrial, de bens simbólicos e materiais (a natureza como valor e os produtos “naturais”, por exemplo) e de práticas culturais que são reconhecidos como sendo próprios do chamado mundo rural. Nesse sentido, importa mais do que tentarmos redefinir as fronteiras entre o “rural” e o “urbano”, ou simplesmente ignorar as diferenças culturais contidas nessas representações sociais, buscar, a partir do ponto de vista dos agentes sociais, os significados das práticas sociais que operacionalizam essa interação e que proliferam tanto no campo como nos grandes centros urbanos, tais como a pluriatividade, os neo-rurais, a cultura *country*, etc. (CARNEIRO, 1998, p. 4).

No âmbito dos estudos rurais, a ruralidade é marcada pela inserção da sustentabilidade nos debates do desenvolvimento rural. Essa qualificação põe em relevo os aspectos ambientais e socioculturais do desenvolvimento, acionando a agricultura familiar como o ator principal da construção de uma *nova ruralidade* (WANDERLEY, 2000), que não se limita aos aspectos produtivos e econômicos, mas reconstrói os significados do rural e da própria agricultura. Não se trata agora de pensar a atividade agrícola subordinada e funcional ao setor urbano-industrial em um viés desenvolvimentista, mas antes reconhecer e valorizar a agricultura e o mundo rural enquanto ponto de contato por excelência entre sociedade e natureza (FERREIRA, 2002), observando as funções desempenhadas pelas famílias rurais e pelas agriculturas praticadas.

### 1.1 Relações rural-urbano e a evidência de uma “Nova Ruralidade”

Os estudos da Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) de 1996 pautaram uma nova tipologia para a classificação de regiões rurais e urbanas. Com base nesse estudo, foi considerado como “ponto de corte” a densidade demográfica de 150 hab/km<sup>2</sup>; assim foram categorizadas como “essencialmente rurais” regiões com mais de 50% das localidades rurais, ou seja, menos de 150 hab/km<sup>2</sup>; foram tipificadas como “relativamente rurais” as regiões entre 15% e 50% com localidade rurais; e tipificadas como “essencialmente urbanas” as regiões com menos de 15% das localidades rurais.

Tratando-se do contexto europeu, essa tipificação da OCDE permitiu identificar “Holanda, Bélgica, Reino Unido e Alemanha, no qual as regiões catego-

rizadas como ‘essencialmente urbanas’ ocupam mais de 30% do território e as regiões ‘essencialmente rurais’ menos de 20%, sendo que as intermediárias variam entre 30% e 50%” (VEIGA, 2004a, p. 1). No extremo oposto desse grupo mais urbanizado estariam países da OCDE, como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Irlanda, Suécia e Noruega com mais de 70% do território composto por regiões ‘essencialmente rurais’ e por menos de 20% de regiões categorizadas como ‘relativamente rurais’.

Outro aspecto empírico importante mostra o enorme contraste entre a artificialização dos ecossistemas da Europa e os demais continentes; em comparação à América Latina, por exemplo, a qual teria apenas 12% do território considerado como “intensamente alterado”. Logo são bem diversas as combinações entre os vários tipos de atividade econômica que permitem elevar os níveis de renda, educação e saúde de muitas populações que continuam rurais. As novas fontes de crescimento das áreas rurais estão principalmente ligadas a peculiaridades dos patrimônios natural e cultural, o que só reafirma o contraste entre os contextos ambientais dos espaços urbanos e rurais.

Veiga (2004a) critica a visão indutiva da urbanização como única via para o desenvolvimento, pois esses que defenderiam esse processo desconheciam a diversidade das relações entre os espaços urbanos e rurais. É justamente essa relação rural-urbano que interessa e não mais a perspectiva sociológica da dicotomia rural-urbano ou de um *continuum*. Para o autor, é preciso ponderar, segundo Veiga (2004a, 2004b), sobre fatores endógenos das regiões, como o capital social, e fatores supranacionais, como a conexão do local com o global.

Considerando o caso das regiões brasileiras e mais especificamente as regiões rurais, as relações com o comércio internacional exigiram mudanças estruturais para fomentar o crescimento econômico, o que direciona esses estudos para uma abordagem territorial do desenvolvimento. Conforme Veiga (2004<sup>a</sup>, 2004b), o principal desafio consiste assim em identificar fatores que permitem ampliar ou que são obstáculos ao desenvolvimento dessas regiões menos dinâmicas.

Dito isso, o desafio acadêmico e normativo, ainda nos dias atuais, seria compreender as dinâmicas sociais e econômicas, as novas fontes de crescimento das regiões rurais conectadas à valorização do patrimônio natural e cultural, o que não estaria diretamente relacionado às tendências demográficas. Essa perspectiva de Veiga corrobora a proposta de Ricardo Abramovay (2006), para o qual o meio rural é muito mais do que a agricultura, e a compreensão de sua dinâmica requer que se analise como os diferentes atores sociais interagem nesse espaço. O quadro que segue apresenta as dimensões propostas por Abramovay para a compreensão das regiões rurais.

**Quadro 1:** Dimensões da noção de “território” para os estudos das regiões rurais

<b>Dimensão</b>	<b>Característica</b>
A) Abandono do horizonte estritamente setorial	A agricultura não é o único setor, e os agricultores não são os únicos atores. Como consequência, no campo operacional, seria necessário um refinamento dos instrumentos estatísticos que delimitam a ruralidade; no campo teórico, não se definem regiões rurais por limites físicos, mas pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social, requerendo ênfases em dimensões subjetivas da interação.
B) A noção de território impede a confusão entre crescimento econômico e desenvolvimento	Essa dimensão pode ser exemplificada pela questão da pobreza rural, a qual não pode ser encarada unicamente como insuficiência na renda agropecuária, mas enquanto fenômeno multidimensional. Com isso se demonstra que a abordagem territorial exige a análise das instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada.
C) Estudo empírico dos atores e de suas organizações	Sendo os atores elementos cruciais para compreender situações localizadas e que esses provêm de vários setores econômicos e possuem origens políticas e culturais diversificadas, dessa forma a abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública a partir dos atores locais.
D) Relação entre sistemas sociais e ecológicos	Os territórios são resultados da forma como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais para sua reprodução.

Fonte: Elaboração própria com base em Abramovay (2006).

É justamente essa perspectiva mais integradora que justificou a ideia da construção dos territórios como forma de ampliar e qualificar os estudos sobre as regiões rurais ou interioranas. De acordo com Sabourin (2002), é preciso compreender o desenvolvimento das atividades agrícolas, considerando as relações de proximidade geográfica, cultural, social, econômica. Tal abordagem aponta para “a identificação e a valorização das dinâmicas de coordenação e organização das relações e dos fluxos existentes entre os agentes locais, por uma parte, e entre o território e seu ambiente externo, por outra” (SABOURIN, 2002, p. 25).

Retomando as discussões de Veiga (2004a; 2004b) e Abramovay (2003; 2006), pode-se destacar que, na relação rural-urbano, a ruralidade é uma categoria territorial essencial na (re)organização dos ecossistemas, na baixa densidade demográfica, na sociabilidade dos seus agentes e na dependência para com os centros urbanos (ABRAMOVAY, 2006). Assim, as discussões sobre as novas ruralidades que subsidiaram os estudos mais recentes acerca das regiões rurais e interioranas apontam para um rural muito além do agrícola e com importantes e fundamentais relações com o espaço urbano.

Portanto, observa-se que não há consenso quanto à noção de ruralidade, já que muitas questões que surgiram nas décadas anteriores ainda são atuais. Pode-se dizer que, a partir dos anos 2000, um novo olhar foi lançado sobre esse mundo, que não pode ser considerado uma única categoria (WANDERLEY, 2000). De acordo com Schneider e Blume (2004), não existe um acordo em relação ao modo de classificar e definir o conteúdo e a extensão da ruralidade, mas é preciso considerar um novo rural ou uma nova ruralidade, que se configura por uma interação ativa e recíproca do rural com o urbano e vice-versa.

## **2. Regiões e territórios: abordagens para o desenvolvimento**

As aceleradas mudanças tecnológicas e a emergência de novos centros produtores baseados em tecnologias avançadas abriram a corrida para a busca da inovação como mecanismo de desenvolvimento regional. Tais mudanças ensejaram o debate teórico nessa temática a fim de dar suporte às políticas que alavancaram a sociedade, no entanto, as discussões ficaram essencialmente no campo normativo das políticas.

As políticas de planejamento para desenvolvimento regional/local pautavam-se na racionalidade econômica de mercados (CARGNIN, 2014), buscando dar explicações relativas às diferenças de concentração territorial ou produtiva, abarcando a dimensão econômica do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos ganhos de mercado. Porém, os indicadores do desenvolvimento regional como expansão da inovação e crescimento econômico não permitiram explicar a realidade da vida das pessoas pertencentes a determinado território.

Frente às limitações das teorias pautadas no crescimento econômico, as quais não deram respostas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento, emerge um conjunto de abordagens sobre desenvolvimento regional a partir dos anos 1980. Já na década de 1990, agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e a OCDE, informavam a necessidade de adoção de um enfoque territorial para as políticas de desenvolvimento regional.

Um dos estudos-referência da OCDE foi o programa *Local Economic and Employment Development* (LEED) de 1982 com foco na criação de empregos nos núcleos com problemas urbanos, rurais e regionais, mediante estímulos ao de-

envolvimento local. Tais experiências levaram à criação do serviço de desenvolvimento territorial com o programa de desenvolvimento rural sobre indicadores de Emprego Rural – *Remi Project*. Retomando Veiga (2004a, p. 28, grifo nosso), esse programa [...]

deixou claro o quanto podem ser enganosas as comparações cronológicas de indicadores de emprego para uma mesma área e o quanto podem ser instrutivas as comparações espaciais em um mesmo momento. [...] Também se deve ao *Remi* a demonstração de que o sucesso e o insucesso em criar novas oportunidades regionais de emprego **não estão estritamente correlacionados aos graus de urbanidade ou de ruralidade**. A ruralidade não é deficiência, e também não é sinônimo de declínio; tanto quanto urbanidade e aglomeração não garantem automaticamente um próspero desenvolvimento. Em vez de comparar apenas as diferenças entre áreas rurais e urbanas, tornando implicitamente o urbano como modelo para o rural, o *Remi* preferiu se dedicar a comparações entre regiões mais e menos dinâmicas. Principalmente porque as regiões rurais mais dinâmicas podem ser melhor referência para similares mais atrasadas do que o seriam as urbanas (grifo nosso).

Essa transformação nos espaços rurais não se deu de forma homogênea em todas as regiões. Ainda é preciso considerar a diferenciação com os próprios espaços urbanos, o que permitiu construir uma rede de relações entre o rural e o urbano de forma heterogênea. Nesse sentido, a superação das perspectivas que colocaram em polos opostos o rural e o urbano é necessária, especialmente como mecanismos teóricos para subsidiar consensos sobre programas de desenvolvimento.

## 2.1 Regiões e desenvolvimento

Para Etges e Degrandi (2013), as regiões existem e expressam as diversas formas de apropriação e uso do território pela sociedade. Os autores destacam que, no campo da Geografia, a região pode ser compreendida a partir de duas concepções: uma que entende que a região existe em si mesma, sendo autoevidente; e outra que entende que a região não existe por si mesma, conformando-se no final do processo de investigação. Ademais, os autores baseiam-se em Lencioni (1999) para argumentar que, em contextos de desenvolvimento regional, a região é uma parte de uma totalidade histórica e que falar de região está associado à particularidade, mediação entre o global e o local.

A aproximação entre os conceitos de região e de território está justamente no entendimento da complexidade local, decorrente das inter-relações desse local com o global e em suas próprias dinâmicas internas. Recorrendo a autores como Jean-Paul Ferrier (1984) e Iná Elias de Castro (1994), Cunha (2000) afirma que a região pode ser vista como um espaço de acumulação de causalidades, uma estrutura que é sujeito na relação entre homem e seu território, ou seja, um acumulador de historicidade (CUNHA, 2000, p. 47).

Citando Rogério Haesbaert e Éster Limonad, esse mesmo autor descreve que existem diferentes interpretações para a abordagem de território. A primeira seria a “jurídico-política”, que entende o território a partir das relações de poder; a segunda, “culturalista”, que vai se basear nos aspectos de identidade e representações; e uma terceira vertente, que estaria relacionada aos aspectos econômicos, como as vantagens locais, de competitividade, inovações tecnológicas e desenvolvimento.

A caracterização territorial permite identificar as relações de domínio, controle e gestão que são próprias de um determinado território. Ou seja, com isso pode-se desnudar o exercício do poder que, naturalmente, ou melhor, socialmente, relaciona-se a grupos, classes e instituições, enfim, atores individuais e coletivos, públicos e privados, que atuam a partir de heranças culturais e configurações políticas e econômicas próprias de uma determinada região. E, aqui, volta-se a utilizar a palavra região, para marcar uma das posições assumidas no presente texto de que o conceito de região não deve ser substituído, simplesmente, pelo de território. Considera-se o conceito de região mais abrangente do que o de território. Assim, a definição de região e sua análise deve considerar todas as dimensões caracterizadoras de um determinado recorte socioespacial, entre elas a territorial, mas não apenas ela (CUNHA, 2000, p. 49-50).

Logo é preciso entender o conceito de região pelo reconhecimento de velhos e novos processos de construção desse espaço que se transformam e dinamizam ao longo do tempo (CUNHA, 2000). A diversidade é um fundamento da regionalização como um processo mais geral de produção de singularidades, desigualdades e diferenciações em múltiplas escalas.

Retoma-se com Cunha (2000) a proposta de Abramovay (2006), para qual as regiões/territórios representam uma rede, uma trama de relações, de configurações políticas e identidades. É essa rede (de instituições) que permite enriquecer o tecido social dessas localidades, valorizando o ambiente onde atuam para a promoção do desenvolvimento. Reconhece-se aqui as regiões como dinamizadoras (ou não) do seu desenvolvimento, evidenciando seus ativos humanos, naturais, econômicos e culturais.

Portanto, não há como pensar o desenvolvimento regional “sem se considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização das comunidades locais”, o que “só poderá ser alcançado pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global” (BECKER, 2000, p. 140).

Uma região, para que exista de fato, segundo Boisier (1999), tem que ser construída socialmente a partir de laços comuns, de traços de identidade que se expressam no âmbito do cultural, do econômico e do político, que permitam vislumbrar desafios comuns à comunidade envolvida. Essa construção social

significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

Para Boisier (2000), o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo estaria associado a um constante progresso da região, da comunidade ou da sociedade nela existente. É justamente para pensar o regional que se lança a perspectiva territorial, a fim de entender de forma mais endógena como esses processos ocorrem no espaço local.

## 2.2 Territórios e desenvolvimento

A literatura sobre Desenvolvimento Territorial ganhou força na América Latina a partir dos anos 1990 com o intuito de traduzir/importar o modelo europeu sobre a Terceira Itália e os programas já destacados implementados pela OCDE. No Brasil, ganham destaque os estudos de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, influenciando a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que reverberou no campo acadêmico e normativo do país.

Nesse contexto, foi criado o Centro Americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp), que desenvolveu pesquisas ao longo de cinco anos em diferentes países do continente (BERDEGUÉ *et al.*, 2015). A proposta visava entender por que pobreza e desigualdade social persistiam em determinadas regiões e em outras localidades experienciava-se o crescimento econômico com redução das desigualdades. Para os autores dessa pesquisa [...]:

Na América Latina, as trajetórias de desenvolvimento territorial são o resultado da ação de coalizões sociais que se formam e consolidam em processos, muitas vezes de longa duração, no calor das interações dos atores em torno de cinco factores principais: estrutura agrária e capital natural, mercados, estruturas produtivas, cidades ligadas aos territórios e investimento público. As relações entre os atores que compõem as coalizões sociais, assim como a ação das coalizões em torno desses factores, são reguladas ou estruturadas pelas instituições que operam no território. Essas instituições, que podem ser formais ou informais, endógenas ou exógenas, acabam por estabelecer as regras do desenvolvimento territorial (BERDEGUÉ *et al.*, 2015, p. 36). (Tradução nossa).

Outro aspecto importante dessa proposta, e que será posteriormente adotado por teóricos brasileiros, é o avanço em teorias de médio alcance com análi-

ses empíricas que permitem explicar e interpretar as dinâmicas territoriais. Tais “modelos operacionais” dialogam com as áreas da economia, sociologia, geografia, ciência política. Isso então fica contemplado nas cinco instâncias empíricas do programa, descritas no quadro que segue e que permitem compreender as diferentes trajetórias das regiões rurais ou interioranas.

**Quadro 2:** Determinantes das Dinâmicas Territoriais – RIMISP

<b>Instância Empírica</b>	<b>Características</b>
a) Estrutura de acesso e uso dos recursos naturais	Crescimento econômico tende a ser mais incluyente em regiões de menor concentração de acesso aos recursos naturais como terra, água, florestas, etc.
b) Mercados Dinâmicos	O acesso aos mercados dinâmicos possibilitaria captar rendas externas e incrementar a economia local e a produção de riqueza.
c) Estrutura Produtiva	A especialização e a concentração produtiva marcaram a trajetória de crescimento econômico, mas não necessariamente com redução das desigualdades. A diversificação e desconcentração produtiva amplia a participação social dos pequenos produtores rurais e urbanos, fomentando sistemas produtivos locais.
d) Relações com as cidades	A relação com importantes centros urbanos dentro dos territórios ampliaria as chances de diversificar a estrutura produtiva, pois esses centros seriam locais de acesso à infraestrutura e serviços, tornando o território um local para investimentos de diferentes capitais.
e) Políticas Públicas	As políticas públicas reforçam as dinâmicas, as estruturas de poder e as coalizões locais.

Fonte: Elaborado a partir de Berdegué *et al.* (2015) e Favareto *et al.* (2015).

Com base nessas características das instâncias empíricas, os autores afirmam que se pode entender um território pela inter-relação desses fatores. Empiricamente, pode-se partir da proposição de dois polos de categorização. Por um lado, quanto mais diversificado é um território e onde se encontram centros urbanos que oferecem serviços e oportunidades, há a possibilidade de desenvolvimento a partir do próprio território, favorecendo a acumulação de capital, a endogeneização e a reprodução social. Por outro, quanto maiores a concentra-

ção e a especialização produtiva, menor seria a participação dos atores, menor a coesão territorial, o que poderia levar a uma dependência maior de fatores externos para o desenvolvimento.

A despeito dessas diferentes interpretações, parece que a aplicação conceitual no campo empírico ainda está distante das conotações teóricas sobre o território e o desenvolvimento.

Em suma, pode-se dizer que a noção de território abre caminho para um avanço notável no estudo do próprio desenvolvimento, já que convida a que se coloque ênfase na maneira como os diferentes atores – privados, públicos e associativos – relacionam-se no plano local. O processo de desenvolvimento é o resultado da forma específica como são usados os fatores materiais e imateriais disponíveis, com base nessas relações. Parte significativa da literatura contemporânea sobre desenvolvimento local ou territorial, entretanto, é marcada pela ausência de uma teoria a respeito da interação social que possa inspirar hipóteses quanto à situação diferenciada das regiões abordadas. Em seu lugar aparecem descrições pouco fundamentadas teoricamente ou, com mais frequência, recomendações de política cuja base em realidades locais é muitas vezes tênue (ABRAMOVAY, 2011, p. 6).

Diante disso e da própria implementação da Política Nacional dos Territórios no Brasil, Favareto tem enfatizado o debate sobre as dinâmicas regionais também com base no “desenvolvimento territorial”, dando ênfase aos estudos sobre as regiões rurais ou interioranas para o campo das políticas públicas. Segundo Favareto *et al.* (2015), a abordagem territorial foi amplamente disseminada em sua vertente normativa no início do século XXI, fazendo parte do cotidiano de planejadores e *stakeholders*, entendida como projeto ou tentativa de intervenção, especialmente nas regiões rurais.

A discussão mais atual perpassa então duas áreas que, segundo Abramovay (2011), poderiam explicar melhor a noção de “territórios”, a saber, a Nova Economia Institucional e a Nova Sociologia Econômica. Pelo lado econômico, compreende-se o funcionamento dos mercados pelos custos de transação e a atuação das instituições como reguladoras dessas ações, para que esses produzam soluções eficientes. Pelo lado sociológico, que Abramovay considera o mais interessante para entender o desenvolvimento dos territórios, estaria a abordagem estrutural dos mercados, que retoma as discussões de Karl Polanyi e Mark Granovetter sobre mercados imersos ou *embeddedness*.

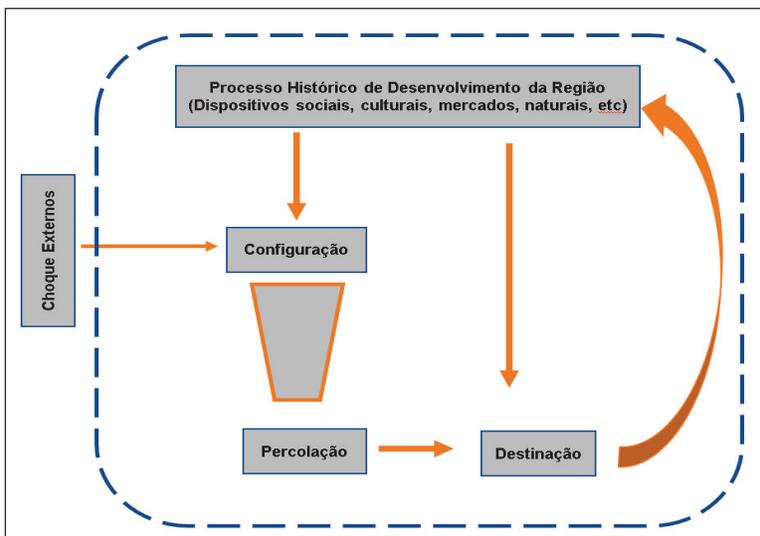
É claro que territórios são mais que mercados e envolvem o Estado, suas diferentes agências, os eleitos locais, os vários tipos de organização da sociedade civil, os partidos políticos e o próprio ambiente cultural de uma determinada região. A maneira como os mercados são construídos e como funcionam representa, porém, uma síntese desses diferentes elementos. Em outras palavras, mercados não são pontos neutros de equilíbrio entre oferta e procura, mas, ao contrário, devem ser encarados como estruturas sociais, capazes de

fornecer a seus participantes regras de interação e referências cognitivas que moldam suas ações (ABRAMOVAY, 2011, p. 8).

Nesse mesmo desenho conceitual e ampliando o escopo teórico, Favareto (2006, 2010) trata o desenvolvimento territorial com base em uma Teoria da Mudança de longo prazo, associada a uma Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais (voltando a Merton), junto ainda de uma Teoria das Articulações entre Estrutura e Sociedade. Para tanto, o autor mobiliza conceitos dos sociólogos Pierre Bourdieu, Norbert Elias e dos economistas Amartya Sen e Douglass North, elaborando um *framework* para compreender as articulações internas e externas dos territórios (FAVARETO *et al.*, 2015).

Favareto e Abramovay (2012) concordam com Berdegué *et al.* (2015) quanto à necessidade de entender os contrastes territoriais, considerando fatores externos que impactam nos territórios, como, por exemplo, investimentos privados, políticas governamentais que ampliam as vantagens locais. No entanto, os autores destacam que nem todos os territórios reagem da mesma maneira diante dos mesmos estímulos, deslocando a explicação do desenvolvimento para o campo das instituições (FAVARETO *et al.*, 2015), conectando assim teorias da História, da Sociologia, da Economia. Assim, os autores lançam os conceitos de “configuração”, “percolação” e “destinação” para compreender as especificidades das regiões interioranas ou rurais. A figura que segue busca organizar os conceitos desse grupo de pesquisadores.

**Figura 1:** Organização *Framework* Teórico Configuração-Percolação-Destinação dos Territórios



Fonte: Elaboração própria com base em Favareto *et al.* (2015).

Conforme Favareto *et al.* (2015), o estudo das regiões interioranas ou rurais deve iniciar pelo conhecimento das **configurações territoriais**, considerando as características intrínsecas do território, como o tempo estrutural e a dinâmica das organizações sociais, as formas de dominação e o exercício da violência (simbólica). Em termos práticos, significa analisar a constituição histórica das regiões – **análise diacrônica** – desde a apropriação e uso dos recursos naturais até a origem e atuação das instituições locais, compreendendo o processo evolutivo das estruturas de formação do território.

Ainda nas configurações, os autores propõem a realização de uma **análise sincrônica**, ou seja, o entendimento das disposições atuais na região, quais sejam, de mercado, políticas públicas, etc. “Essas duas abordagens combinadas devem permitir identificar que tipos de comportamentos sociais foram e são predominantes na formação social [...] de posições e hierarquia social local” (FAVARETO *et al.*, 2015, p. 39).

Em um segundo momento, tem-se a fase da **percolação**, que significa analisar as mudanças graduais no tecido social, entendendo as “lacunas” existentes no território em um determinado espaço de tempo. É nesse ponto que Favareto *et al.* (2015) corroboram Veiga, Abramovay quanto às mudanças que resultam desses “choques externos” em relação às forças tradicionais das regiões. A percolação é o resultado desse filtro que opera nas estruturas locais em relação aos aspectos externos, que pode ser um processo de transformação dessas estruturas ou mesmo de manutenção das formas de distribuição dos capitais, de dominação e de articulação no desenvolvimento desses locais.

Na terceira etapa, os autores sugerem analisar as **destinações**, a saber, as trajetórias dos indivíduos e as possibilidades de realizações futuras em relação à hierarquia social local. O indivíduo aqui não seria um ente racional maximizador, mas aquele autorregulado pelas estruturas preexistentes (constrangimentos e normas sociais). Essas trajetórias individuais revelariam as formas pelas quais “a violência se encontra organizada tacitamente na ordem social, permitindo ir além da análise formal das instituições e estruturas sociais” (FAVARETO *et al.*, 2015, p. 41).

Nesse sentido, a perspectiva teórica e analítica do desenvolvimento regional careceria estar assentada na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. As particularidades e as especificidades regionais tornaram-se atributos próprios de cada região, que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento específicas da região, o que impulsiona para ir além da dicotomia rural-urbano. Isso então nos levaria a pensar a perspectiva territorial também para as discussões do desenvolvimento regional.

### 3. Por um conceito de desenvolvimento regional

Esta seção objetiva elaborar um quadro teórico para a compreensão conceitual de desenvolvimento regional. No entanto, destaca-se que ela não é exaustiva nem conclusiva, mas resultado de algumas reflexões baseadas em textos e artigos que estudam a relação rural-urbano, o regional e o territorial. Espera-se que possa contribuir para que o leitor, no final, se questione: O que é desenvolvimento regional?

#### 3.1 *Framework* teórico acerca do regional

No Brasil, o pensamento crítico sobre o desenvolvimento e o desenvolvimento regional apresenta referenciais teóricos<sup>3</sup> fundamentais, encontrados principalmente nas obras seminais de Celso Furtado (1959; 1961) e de Francisco de Oliveira (2003; 2008). Inicialmente, Furtado concentrou seus esforços na compreensão do Brasil através da análise da formação histórica, econômica e estrutural e, posteriormente, a partir dos estudos sobre o subdesenvolvimento. A articulação entre as desigualdades e a natureza das estruturas subdesenvolvidas caracterizou sua interpretação do desenvolvimento regional brasileiro.

Francisco de Oliveira estudou a temática do planejamento e da questão regional focando na histórica econômica, política e social do Nordeste brasileiro. A compreensão de região do autor remete a um espaço onde se imbrica dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e de luta de classe, o que permite a análise das disparidades regionais, necessitando, assim, de intervenção do Estado (OLIVEIRA 2008).

Autores mais contemporâneos que se dedicam ao tema, tal como Tania Bacelar (2012, 2009), destaca que “é necessário pensar e agir em múltiplas escalas no Brasil heterogêneo e diversificado” (BACELAR, 2012 p. 21), referindo-se à diversidade como um aspecto positivo para a concepção teórica e empírica do desenvolvimento regional. Para a autora, o desenvolvimento harmônico das regiões brasileiras requer um projeto diferente do que foi implantado no século passado. “Valorizar a diversidade regional brasileira é uma opção estratégica da maior importância para promover um desenvolvimento regionalmente mais harmônico” (BACELAR, 2009, s/p).

---

<sup>3</sup> A discussão em torno do conceito de desenvolvimento regional em uma versão anterior já foi publicada na apresentação do livro SILVEIRA, R. L. L.; DEPONTI, Cidonea Machado; FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. Reflexões Teóricas e Metodológicas sobre Desenvolvimento Regional: contribuições do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – Brasil. In: SILVEIRA, R. L. L. da; DEPONTI, C. M.; FELIPPI, A. C. T. (org.). *Reflexões teóricas e metodológicas sobre desenvolvimento regional*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2020. v. 1, p. 22-33.

Nesse mesmo sentido, Brandão (2012) argumenta que, para construir o desenvolvimento, requer-se uma dupla frente: “aquela que constrói alguns processos e aquela que desmonta processos” (BRANDÃO, 2012, p. 217). Ainda esclarece que o Brasil carece da construção de estratégias de desenvolvimento que considerem maiores níveis de integração e de coesão social, físico-territorial e econômica valorizando a diversidade e a criatividade. Mais recentemente, Silveira (2020) apresentou oito observações que devem ser levadas em consideração quando se trata de desenvolvimento regional, tais como:

- 1) Os significados de desenvolvimento e de desenvolvimento regional;
- 2) A natureza do espaço geográfico onde os processos de desenvolvimento ocorrem historicamente;
- 3) Os conceitos de território, de territorialização e de territorialidade e sua importância para análise do desenvolvimento regional;
- 4) A renovada importância da região nos estudos territoriais e nos processos de desenvolvimento;
- 5) A escala espacial como produto social;
- 6) A presença e o papel das redes em sua relação com o território e no desenvolvimento regional;
- 7) A nova Divisão Territorial do Trabalho (DTT) com suas repartições espaciais e seu funcionamento no território regional;
- 8) O papel das normas no processo de desenvolvimento regional.

Para o autor, esse esquema de oito observações não é fechado, existindo outras categorias e conceitos que podem e devem ser acionados para auxiliar no desafio da compreensão da complexidade dos processos de desenvolvimento regional. Ainda, Silveira (2020) destaca que as compreensões e os significados das categorias e dos conceitos por ele apresentados são absolutos ou se pretendem verdadeiras, mas buscam lançar luzes para o pensar e o fazer científico sobre a temática do desenvolvimento regional.

Outro autor importante para o tema do regional é Ivo Theis (2019), o qual entende que desenvolvimento regional é algo bom com que se procura combater algo ruim (desigualdades sociais, econômicas e políticas). Para o autor, tais desigualdades só poderiam ser extintas quando os membros das comunidades regionais recuperassem sua autonomia.

Theis (2019) sugere que o desenvolvimento regional deveria aproximar-se da realidade sociocultural brasileira, dando visibilidade ao passado colonial, ao sofrimento dos povos originários, às mulheres e à diversidade da natureza. O olhar do autor retoma a discussão já realizada por Furtado, destacando a necessidade de olhar o Brasil a partir do próprio Brasil, ou seja, fazer uma leitura que dê visibilidade às características e potencialidades do país.

A perspectiva analítica de Etges e Degrandi (2013) aproxima-se de Theis na relevância dada ao conhecimento da região, à identificação das potencialida-

des e ao olhar a partir de dentro. Ademais, os autores avançam na discussão que envolve a importância dos instrumentos de coesão social e a dimensão horizontal dos processos.

Para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual, é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Além disso, é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada. Mas, acima de tudo, é preciso instalar governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado “leilão do território”, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada “guerra fiscal”, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo (ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 2).

Já nos anos 2000, a ideia de desenvolvimento territorial passa a permear os diversos estudos sobre o regional. Retomando as discussões da nova ruralidade, o regional pode ser entendido como uma escala apropriada para analisar o rural contemporâneo, porque implica uma unidade que permite verificar as relações entre o rural e o urbano, superando a dicotomia de toda uma geração de estudos sobre o rural.<sup>4</sup> Por outro lado, Favareto (2006, 2015) compreende o conceito regional como uma categoria, sob o ângulo analítico, e como um domínio da realidade, sob o ângulo empírico.

Nesses termos, o regional precisaria ser operado por meio de um enfoque territorial do desenvolvimento, pois, quando se trata de territórios, está se tratando de um enfoque de como compreender processos de desenvolvimento. O território é um domínio da realidade que pode ser aplicável a diferentes escalas (uma região, um município, uma localidade, um bairro) e um conceito que também precisa de teoria. Nesse caso, de acordo com Favareto *et al.* (2015) e Berdegué *et al.* (2015), seria necessário mobilizar mais do que uma teoria para dar conta da dinâmica territorial.

Para Favareto (2015), o conceito de território aplicado aos estudos rurais permite compreender que esse conceito inclui o rural e o urbano, ou seja, falar em territórios é falar de várias dimensões e atividades econômicas, superando a tradição de pensar o rural como setor. Ainda destaca que é possível usar os conceitos de região e de regional sem que se mobilizem as instâncias empíricas e os elementos teóricos que a ideia de território convida a usar.

O uso do termo territorial, de acordo com Berdegué *et al.* (2015), define que cada território tem uma geografia particular, dotação de recursos, história,

---

<sup>4</sup> As análises dicotômicas entre rural-urbano, a abordagem do *continuum* rural-urbano.

estruturas sociais, atores sociais e instituições. Assim, o desenvolvimento territorial tem que ser construído, conduzido e controlado por coalizões do próprio território e os projetos de desenvolvimento devem construir capacidades e transferir competências, autoridade, poder de decisão e recursos aos atores territoriais.

Um território é um espaço com uma identidade socialmente construída (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004) e sobre o qual é exercida alguma forma de autoridade (AGNEW, 2005). Esta identidade socialmente construída pode ser o resultado de uma variedade de fatores, incluindo uma história distinta, etnia, cultura, estrutura econômica, condições biofísicas (clima, ecossistemas), infraestruturas (particularmente a que determina a conectividade e os fluxos de transporte), grandes investimentos privados, conflitos sociais e a influência de fronteiras político-administrativas ou uma combinação de vários desses fatores. As pessoas num território tal como aqui definido partilham uma identidade social, mas o território não tem de ser uma unidade “homogênea” em diferentes dimensões (BERDEGUÉ *et al.*, 2015, p. 5). (Tradução nossa).

Para Favareto (2006; 2015) e Berdegué (2015), quando se trata de territórios, está se tratando de mais do que uma escala, mas de um enfoque de como compreender processos de desenvolvimento. Logo, os territórios são uma unidade entre uma base de recursos e as formas sociais de uso desses recursos então sempre há uma identidade que distingue esse território de outros. Essa identidade pode ser dada por fatores geográficos, econômicos, culturais, físicos ou biológicos.

### **Considerações finais**

Retomando as reflexões apresentadas neste artigo sobre desenvolvimento regional, territorial e as relações rural-urbano, verifica-se que esse tema não é consenso entre os autores que trabalham na área. Contudo, essas divergências renovam a importância e o desafio de se pensar criticamente o desenvolvimento regional. A fim de avançar na reflexão teórica e metodológica, é preciso que esses debates contribuam tanto para renovar e atualizar o conceito diante das novas exigências e experiências de desenvolvimento presentes nas regiões como para aprofundar o conhecimento dos processos e para aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento regional nos territórios, seja na escala nacional, seja na escala sub-regional, e em seus diferentes recortes institucionais (SILVEIRA, 2018).

Entende-se que a noção de território pode estar relacionada com a região, ou seja, pode-se ter vários territórios em uma região; o território pode ser parte de uma região ou de toda uma região ou ainda mais de uma região. No entanto, o território é uma identidade socialmente construída, ou seja, é mais do que uma escala, pois relaciona conexões, vínculos, história, imersão, identidade. Mas nem todo o território tem uma delimitação reconhecida administrativamente, como o caso da região que em função da delimitação mais próxima da adminis-

tração pública e do diálogo com a esfera da ação foi institucionalizada. Contudo, o próprio conceito de região pode ser definido de acordo com o pesquisador.

Cabe ainda salientar que o território é mais do que uma escala; os territórios seriam uma unidade entre uma base de recursos e as formas sociais de uso desses recursos; então sempre haveria uma identidade que distingue esse território de outros. Da mesma forma, Etges e Degrandi ressaltam que a noção de região também é mais ampla do que uma escala, considerando a região como uma parte de uma totalidade histórica, uma mediação dialética entre o global e o local.

Entende-se assim o desenvolvimento como um processo de mudança social, complexo, multiescalar, multidimensional, com múltiplos atores envolvidos, carregado de heterogeneidades de práticas, de processos e de políticas, sem limites definidos no tempo e no espaço, que avança e retrocede. E o desenvolvimento regional expressa-se em termos diversos, nas particularidades do território, da região e na valorização da especificidade. A análise do desenvolvimento regional mobilizaria algumas categorias teóricas como: mediação e interface social, pertencimento, agência humana, participação, conhecimento híbrido, sensibilidade, entre outras.<sup>5</sup>

Podemos dizer que os conceitos acima citados também estão presentes no modelo teórico de Faraveto (2015) pelos conceitos de configuração, percolação e destinação. Para o autor, é nas particularidades do território que se configuram as trajetórias dos atores sociais (indivíduos e instituições) a partir das formas de apropriação e uso dos recursos naturais existentes, das configurações das forças, das mudanças no tecido social ao longo do tempo e do espaço, das interações sociais, considerando fatores externos e as forças tradicionais do território. No entanto, na mesma linha dos demais autores, não se tem uma identificação explícita de possíveis indicadores para a operacionalização prática do *framework*.

Essa é assim a grande questão que se coloca no campo do desenvolvimento regional, qual seja, a operacionalização desses arcabouços conceituais no cotidiano das regiões e dos territórios, seja para estudos empíricos ou mesmo no espaço do planejamento e da gestão de políticas de desenvolvimento. Por fim, as discussões desenvolvidas neste trabalho levam a concluir que ainda persistem as dificuldades em operacionalizar conceitos e, conseqüentemente, indicadores que permitam compreender e analisar essas regiões/territórios de forma ampla e comparativa. Assim, destaca-se que a operacionalização dos conceitos é ponto central e que o presente artigo procura articular diversos conceitos, mas também não esgota o tema e a discussão.

---

<sup>5</sup> Maiores informações ver em Deponti (2020).

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O Futuro das Regiões Rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. *Desarrollo Rural – Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 51-70.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. 2011. Disponível em: <[http://nmdsc.paginas.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay\\_Para\\_uma\\_teor%C3%ADa\\_dos\\_estudos\\_territoriais.pdf](http://nmdsc.paginas.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay_Para_uma_teor%C3%ADa_dos_estudos_territoriais.pdf)>. Acesso em: out. 2019.
- BACELAR, Tânia. Entrevista com Tânia Bacelar, especialista em desenvolvimento regional. Revista Rumos. In: *Rede de Tecnologia Social*, 2009. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134038-201307301602029-20130401115228entrevista-taniabacelar-revista-rumos.pdf>>. Acesso em: 05 mar 2020.
- BACELAR, Tânia. Apresentação. In: BRANDÃO, Carlos. *Territórios e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global*. 2. ed. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2012.
- BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional. 34. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 11-31, jan./jun. 2011.
- BRANDÃO, Carlos. *Territórios e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global*. 2. ed. Campinas. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.
- BECKER, Dinizar. Ferreira. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (org.). *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. p. 129-150.
- BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (org.). *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. p. 151-185.
- BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. In: *Revista REDES*, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 4, n. 1, jan./abr. 1999.
- BERDEGUÉ, Julio A.; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, v. 73, p. 1-10. Disponível em: <<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0305750X1400326X?token=F0F31011C155C355BF93835AE7EDD7DD75023A63510F64E7E979D5298ECE693B931C1B9AE77176A03D6E0A08681C80A8&originRegion=us-east-1&originCreation=20210612201822>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- CARGNIN, Antonio Paulo. Duas décadas de políticas para o desenvolvimento da metade sul do Rio Grande do Sul. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 2, p. 53-76, mar. 2014. ISSN 1982-6745. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/3146>>. Acesso em: 16 jun. 2021. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v19i2.3146>
- CARNEIRO, Maria José. O ideal rurbarano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. (org.). *Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

CARNEIRO, Maria José. “Rural” como categoria de Pensamento”. *Revista Ruris*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 9-38, 2008.

CASTRO, Iná Elias de. Problemas e alternativas metodológicas para a região e para o lugar. In: SOUZA, Maria Adélia A. de. *Natureza e Sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Sobre o Conceito de Região. *Revista de História Regional*, Ponta Grossa, v. 5, inverno 2000.

DEPONTI, Cidonea Machado. Um olhar teórico-metodológico sobre processos de intervenção e de extensão para o desenvolvimento regional. In: SOUZA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. (org.). *Celso Furtado. A esperança militante: outros desafios*. V. 3. Campina Grande: Eduepb, 2020. p. 415-430. Disponível em: <<http://eduepb.uepb.edu.br/e-books/>>.

DURÁN, Francisco Entrena. Viejas e nuevas imágenes sociales de ruralidad. *Estudios Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro (11): 76-98, out. 1998.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 085-094, mar. 2013. ISSN 2317- 5443. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649>>. Acesso em: 04 mar. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/2317-5443.2013v1n1p085-094>.

FAVARETO, Arilson da Silva. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, n. 24 (68), 2010.

FAVARETO, Arilson; KLEEB, Suzana; GALVANESE, Carolina; MAGALHÃES, Clarissa; SEIFER, Paulo; BUZATO, Heidi; MORALEZ, Rafael; CARDOSO, Ricardo. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FAVARETO, Arilson da Silva. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/T.90.2006.tde-24042008-113514. Acesso em: 12 jun. 2021.

FAVARETO, Arilson da Silva. A longa evolução da relação rural-urbano. *RURIS – Centro de Estudos Rurais*, 1(1). ano. Recuperado de: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/646>>.

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. *Desarrollo Rural – Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 51-70.

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2002. n. 18, p. 28-46.

FERRIER, Jean-Paul. *La géographie, ça sert d'abord à parler du Territoire ou le métier des géographes*. Aix-en-Provence: EDSUD, 1984.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1959] 2001).

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. São Paulo: Editora Contraponto, ([1961] 2009).

GUERIN, Yhevelin Serrano; DEPONTI, Cidonea Machado; FELIPPI, Angela; TREVISAN, Cristina. Novos Olhares sobre a Ruralidade. In: ESCOSTEGUY, Ana. C. D. (coord.). *As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais: (re)configurações de uma ruralidade* (e-book). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019. p. 32-52

LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. *A noiva da revolução / Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Boitempo, 2008.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003. 314 p.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, Estratégias e Atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais*. Conceitos, controvérsias e experiências. Embrapa, 2002.

SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni. Ensaio para Uma abordagem Territorial da Ruralidade: em busca de uma metodologia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 109-135, 2004.

SILVEIRA, Rogério Lenadro Lima da. Oito observações para se pensar e analisar o desenvolvimento regional. In: *Simpósio Latinoamericano de Estudos de Desenvolvimento Regional: Possibilidades de Desenvolvimento em Territórios Periféricos*, 1., 16 de julho de 2018. Apresentação mesa-redonda: Territórios e Desenvolvimento Regional. Ijuí: Unijuí, 2018. sp.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Escalas Espaciais, Território e Desenvolvimento Regional: Notas para discussão teórica e metodológica. In: SOUZA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. (org.). *Celso Furtado. A esperança militante: outros desafios*. V. 3. Campina Grande: Eduepb, 2020. p. 167-189. Disponível em: <<http://eduepb.uepb.edu.br/e-books/>>.

SOROKIN, Pitirim; ZIMMERMAN, Carlo; GALPIN, Charles. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J. S. de (org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec, 1986.

TAVARES, Maria Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 449-489.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. *Redes* (St. Cruz Sul, *on-line*), v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019. ISSN 1982-6745. DOI: <<https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.13670>>. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>>. Acesso em: 03 maio 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 87-145, 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; FAVARETO, Arilson da Silva. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. (org.). *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasil: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21, 2013.

VEIGA, José Eli da. Nem tudo é urbano. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004a.

VEIGA, José Eli da. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, maio/ago. 2004b.

# **Instrumentos de planejamento territorial e desenvolvimento rural no Brasil: desafios para uma aproximação necessária**

*Luciana Travassos*

Este capítulo pretende discutir por que o planejamento territorial, considerando os instrumentos presentes no arcabouço legal brasileiro e constituídos em experiências existentes em várias escalas e entes federativos, não tem sido suficiente para orientar e articular políticas públicas e processos de desenvolvimento territorial, considerando especificamente a forma como os territórios rurais são incluídos neles – ou não. Considera-se esse debate importante para possibilitar avanços nos sistemas de planejamento existentes no sentido de construir instrumentos de planejamento estruturados por e para os territórios que considerem a sua diversidade e heterogeneidade como aspecto-chave para o desenvolvimento.

Estudos recentes sobre desenvolvimento rural e territorial concordam sobre uma série de aspectos de diagnóstico e perspectivas para melhorar o bem-estar e as oportunidades das pessoas e comunidades, olhando principalmente para a necessidade de diminuir a distância entre as populações urbana e rural, mas também de reconhecer a interdependência do rural e do urbano para o desenvolvimento. Berdegué e Favareto (2019) recuperam cinco dimensões tratadas ao longo de cerca de duas décadas de estudos sobre o desenvolvimento territorial e os desafios para pensar o rural nessa perspectiva: 1) o reconhecimento do território como um conjunto de estruturas, instituições e atores; 2) a diversidade setorial da economia rural para além da agrícola; 3) o papel-chave das relações urbano-rurais; 4) a construção de estratégias de desenvolvimento a partir do território, articuladas às dinâmicas e políticas oriundas de outras escalas e níveis; e 5) a criação de um ator territorial coletivo, capaz de elaborar uma agenda territorial que expresse o conjunto de interesses existentes no território.

Os autores reafirmam a importância dessas dimensões para o desenvolvimento rural atualmente e procuram propor alguns caminhos para avançar por meio da construção de estratégias para o atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030: a articulação intersetorial, a coesão territorial e a conservação ambiental, a criação de uma inteligência territorial e de novas capacidades institucionais e, por fim, mudanças na estrutura institucional e de governança (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019).

Esses pontos são importantes para começar este artigo, uma vez que considera-se aqui que os instrumentos de planejamento territorial são fundamentais para articular esses caminhos, especialmente no que se refere à configuração de estruturas institucionais e de governança, capazes de realizar a articulação intersetorial e interescalar nos territórios. Mais do que isso, os instrumentos existentes podem e devem ser repensados, complementados e ampliados para que sejam capazes de atender essa demanda e trazer os territórios rurais para a agenda desses instrumentos.

A literatura internacional sobre planejamento rural, em especial no que se refere aos sistemas de planejamento – a introdução de teorias, métodos e técnicas em estruturais formais em que acontece o planejamento com suas políticas, projetos e instrumentos (REIMER; GETIMIS; BLOTEVOGEL, 2014; MOMM; ROSSETO, 2019) –, entende que, embora os territórios rurais tenham tido grande importância na conformação das bases e instrumentos de planejamento territorial a partir da segunda metade do século 20, as teorias e práticas do planejamento foram dominadas pela agenda urbana (SCOTT; GALLENT; GKARTZIOS, 2019). Ao recuperar a trajetória do planejamento rural ao longo do século nos Estados Unidos, Austrália, Grã-Bretanha e no contexto da União Europeia, Lapping (2006) aponta para uma série de questões importantes para compreender as lacunas existentes nos sistemas de planejamento: um viés produtivista, quase exclusivamente vinculado às atividades agropecuárias; o predomínio de diagnósticos e estratégias nacionais, muitas vezes cegas às dinâmicas regionais e locais; a baixa participação do Estado na indução ou condução do desenvolvimento em alguns casos, como nos Estados Unidos, e sistemas de planejamento pouco estruturados. O autor mostra também que, ao lado dessas questões, políticas setoriais, como as de infraestrutura, de proteção ambiental e regulação de uso da terra, impactaram de forma relevante o desenvolvimento dos territórios rurais, sem que fossem pensadas articuladamente.

O planejamento rural, segundo Scott, Gallent e Gkartzios (2019), é central para tratar dimensões contemporâneas de desenvolvimento, como a mitigação das mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, segurança alimentar, extração de recursos naturais e a implantação de grandes infraestruturas, demandas globais que, necessariamente, deverão se relacionar com demandas locais e regionais, como inclusão social, habitação, proteção ambiental e cultural. Para tanto, o planejamento deverá envolver múltiplos atores e escalas e ir além do aspecto tradicional de regulação do uso da terra, envolvendo diversas estratégias territoriais, como a gestão da paisagem, restauração de ecossistemas e articulação comunitária. É importante também ressaltar que os autores consideram que, embora os processos afetos ao planejamento urbano e rural sejam similares, o foco e o contexto resultam em diferentes diretrizes e objetivos para o planejamento.

Ao analisar as políticas de desenvolvimento territorial rural em quatro países latino-americanos e na Espanha, Echeverri, Perafán e Echeverri (2011) estabelecem caminhos para a concepção de novas políticas públicas e a necessidade de adoção do enfoque territorial, articulando objetivos econômicos, sociais, políticos e ambientais; entendem que

a evolução do desenvolvimento rural aponta a conceitos de desenvolvimento territorial, como uma estratégia para territórios e não como uma estratégia para a agricultura ou grupos sociais vulneráveis residentes no campo. Esta importante mudança focaliza a política no território; deixando de ser uma política setorial produtiva ou uma política setorial social para transformar-se em uma política transversal que engloba e inclui o setorial (ECHEVERRI; PERAFÁN; ECHEVERRI [2011], p. 17).

Tal enfoque também conduz à descentralização com redefinição das competências em diferentes recortes territoriais locais e regionais, característica que, segundo os autores, leva a mudanças no enfoque das políticas de desenvolvimento rural e também dos mecanismos de participação. Os autores também entendem que a criação de um marco legislativo deve, para além de articular esses aspectos, ter como princípio básico a coesão social e territorial para a diminuição das desigualdades e ampliação dos direitos.

No Brasil, a trajetória do planejamento territorial também seguiu uma lógica de crescente importância das escalas locais, abandono das regionais e foco no urbano, processo que começou a se complexificar ou reverter no final da primeira década deste século, mas ainda sem que os sistemas e as práticas de planejamento se alterassem de forma mais perene. Mais do que isso, é senso comum dizer que no Brasil não há planejamento do território. Essa afirmação, contudo, contrasta bastante com o arcabouço legal existente e com um sem-número de experiências espalhadas por todo o país – considerando somente os planos diretores, há 2.697 aprovados no país (IBGE, 2018). São vários os instrumentos nas mais diversas escalas e setores que visam controlar e orientar atividades públicas e privadas com caráter espacial, com regionalizações específicas, critérios de diagnóstico, obrigações normativas e instrumentos de gestão variados. Muitos desses instrumentos procuram ainda orientar um amplo rol de atividades setoriais, cujas ações não são necessariamente articuladas a partir de uma lógica territorial.

É nesse contexto que o presente capítulo pretende refletir sobre a questão central: por que o planejamento territorial não tem sido suficiente, seja por lacunas de abordagem ou institucionais ou por falhas de implementação, para orientar e articular políticas públicas e processos de desenvolvimento local, regional ou nacional, considerando especificamente a inclusão dos territórios rurais?

Investigar a resposta a essa pergunta é essencial para possibilitar mudanças no sistema de planejamento visando à construção ou reorientação de instru-

mentos normativos para que sejam apropriados para lidar com pelo menos duas características do país: sua imensa diversidade e sua escandalosa desigualdade (ARAÚJO, 1999). Mais do que isso, a construção de instrumentos capazes de realizar uma articulação entre setores e níveis de ação que estejam estruturados por e para os territórios.

Nesse sentido, o presente texto pretende discutir três dos principais instrumentos de planejamento territorial existentes hoje no país, que mobilizam o Estado e, em certa medida, a sociedade, observando suas possibilidades e limites para o desenvolvimento integral dos territórios por meio de sua capacidade de integração vertical e horizontal de políticas públicas, por um lado, e de articular diferentes interesses e demandas, por outro. São eles: zoneamento ecológico-econômico, planos de bacias e planos diretores. Tais instrumentos possuem arcabouços institucionais diversos e articulam-se, muitas vezes, em complexas estruturas legais interfederativas, o que implica o fato de que não são desenvolvidos da mesma forma em todos os Estados, e portanto a descrição aqui realizada pode soar superficial. Porém, para o presente debate, importam seus aspectos mais gerais e sua relação com o desenvolvimento e com a integração de políticas, considerando principalmente o tratamento que tem sido dado às áreas rurais nesses instrumentos. Para tanto, o artigo começa discutindo como o planejamento territorial se organiza no país, especialmente a partir do marco da Constituição Federal de 1988, discutindo as diferentes abordagens e algumas lacunas existentes para a integração de instrumentos; as tentativas de construção de políticas nacionais que procuravam preencher essas lacunas; para então apresentar os três instrumentos que, a despeito de sua baixa articulação, vêm sendo utilizados para pensar os territórios em várias escalas: os planos de bacia, os planos diretores municipais e os zoneamentos ecológicos econômicos. Ressalta-se que a escolha desses se deu por ser instrumentos institucionalmente estabelecidos na legislação nacional por sua possibilidade de aplicação em todo o país e pela existência de uma série de experiências de elaboração de cada um deles.

## **1. O Planejamento Territorial na Constituição Federal de 1988: fragmentação de territórios e instrumentos**

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988) é um documento que resulta de embates e diferentes compreensões sobre o país e seu desenvolvimento, não somente no momento de sua elaboração, mas também durante sua vigência, em que passa por processos diversos de acomodação, conciliação e desconstrução (CARDOSO JR., 2018), uma vez que a CF, assim como outros instrumentos normativos, é uma peça técnica e política. O planejamento territorial está presente na Carta Magna por meio de instrumentos setoriais que refletem os debates presentes à época sobre o papel dos entes federativos e do Estado de

forma geral nos processos de desenvolvimento territorial, com especial ênfase no processo de descentralização, democratização e universalização de políticas sociais (ARRETCHE, 1996; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

Costa (2018) analisa, na Constituição Federal de 1988, os diferentes tratamentos e ausências, bem como as imprecisões relacionadas ao uso do conceito de território. O autor afirma que a falta de uma unidade de compreensão *cria diversos limites, constrangimentos, amarras e obstáculos para a ação dos governos e para as funções do Estado* (COSTA, 2018, p. 281), resultando em um projeto pouco coeso de nação.

Com relação às estratégias de planejamento e desenvolvimento territorial, destaca-se, no processo constituinte, a participação forte e organizada dos movimentos de reforma urbana, que desde mais de uma década antes vinham se organizando a partir de uma reunião inaugural, que originou a Carta de Petrópolis e que foi capaz de inserir sua emenda popular no texto constitucional, que será discutido mais à frente. Costa (2018) aponta ainda a existência de outras 12 emendas populares, entre as 122 apresentadas, que dialogam com as questões territoriais (ou espaciais, como coloca o autor): três relacionadas à reforma agrária, tema que contou com grandes embates no processo constituinte (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009), uma sobre o direito à moradia e destaca uma proposição de emenda popular para o desenvolvimento regional, com planejamento e gestão organizados territorialmente e com o objetivo de diminuir as desigualdades entre as regiões do país. Dessas lutas e construção política surge, no entendimento do autor, uma série de normas “programáticas” a serem definidas *a posteriori*, que enfraquecem as possibilidades de realização dos objetivos constitucionais.

Contudo, não são somente esses os problemas que apontam para o planejamento e o desenvolvimento regional. Um primeiro rol de questões é afeta às competências entre os entes federativos, que apresentam, por um lado, indefinições e distorções entre competências e recursos, bem como uma fragmentação política (VERGOLINO, 2014), e, por outro, uma abordagem que é ao mesmo tempo simplista e rígida da organização do Estado brasileiro (COSTA, 2018). Assim, são desconsiderados os aspectos de produção do espaço que seriam necessários a uma perspectiva territorial, perspectiva que levaria à adoção de diferentes recortes regionais e relações multiescalares, bem como à caracterização de diferentes tipologias dos municípios com competências diversas associadas. Essa rigidez impede que haja um equilíbrio entre a organização administrativa dos entes federativos e as lógicas territoriais, o que, se existisse, permitiria que o Estado pudesse

lidar com a dinâmica e as peculiaridades do processo de formação socioespacial. Em um país com um espaço geográfico considerável e com desigualdades socioespaciais tão marcantes, como o Brasil, esse desafio se amplifica e tensiona a organização político-administrativa do Estado (COSTA, 2018, p. 287).

Um ponto-chave no debate das competências federativas e no planejamento territorial é o papel autônomo dado ao município, em especial no que se refere à definição dos parâmetros de uso e ocupação do solo e à elaboração de Planos Diretores, tema que será desenvolvido mais adiante, mas que vale destacar apontar, instrumento da Política Urbana, definido como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art. 182, § 1º) e que, de forma indireta, pelo texto constitucional, poderia ser aplicado em somente uma parcela da área dos municípios, como suscitado no aposto existente no § 4º do mesmo artigo, que trata da função social da propriedade: “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir [...]”. A regulamentação posterior do capítulo de Política Urbana por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001), contudo, definiu que esse instrumento deveria ser elaborado para o município como um todo.

Além da questão das competências, Costa (2018) e Abrucio, Franzese e Sano (2013) apontam ainda que a autonomia municipal ocorre ao lado de entraves à cooperação em um quadro de baixa solidariedade territorial e da ausência de melhor distribuição e hierarquização, resultando no endereçamento de questões complexas a entes federativos que têm baixa capacidade de resposta. Nesse mesmo sentido, os planos nacionais e regionais, de competência da União, cujos objetivos e princípios estão estabelecidos no texto constitucional, nunca foram plenamente realizados – o longo processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional com sua aprovação nesse momento, via decreto, no âmbito de um governo cujas ações não permitem observar qualquer viés de desenvolvimento nacional –, atestam os conflitos em torno de um projeto de desenvolvimento nacional e o enfraquecimento institucional do planejamento regional (PORTUGAL; AFFONSO, 2020).

Por último, é necessário apontar, em concordância com Costa (2018), que também a política agrícola não dialoga com o desenvolvimento territorial ou com as especificidades regionais, ficando o desenvolvimento rural indefinido pela Constituição. Ou seja, ainda que aponte uma abertura para dialogar com a política ambiental, ao estabelecer critérios ambientais da definição de função social da propriedade rural (Art. 186), as diretrizes do capítulo de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária restringem-se à distribuição de terras de modo a cumprir a função social da propriedade rural e ao desenvolvimento da agropecuária, que guarda pouca articulação com estratégias mais amplas de desenvolvimento rural, cujos debates somente ganham corpo na década de 1990 (CASTRO; PEREIRA, 2020). Em ampla análise sobre as questões territoriais oriundas das normas da CF, realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), essa visão parcial do desenvolvimento rural se confirma; entre os vários artigos do volume nenhum se dedica a pensar o desenvolvimento rural brasileiro (CARDOSO JR; MELLO; MOTA, 2009). Com exceção de pou-

cas páginas destinadas aos debates em curso sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (OLIVEIRA *et al.*, 2009), o restante do volume trata especificamente dos aspectos de função social e tributários relacionados aos imóveis rurais e trabalhadores, relacionados aos empregados das atividades de produção agropecuária.

A política ambiental, definida no Art. 225, Capítulo VI, do Meio Ambiente, contou com grande desenvolvimento posterior em sua regulamentação por leis infraconstitucionais; duas delas também importam bastante ao presente artigo por seus instrumentos de planejamento territorial, que são a Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, a lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, de 2000, e as modificações posteriores a 1990 na Política Nacional de Meio Ambiente, cujo texto original é de 1981.

## **2. Políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional como tentativas de articulação**

Os pontos acima levantados mostram que as políticas públicas territoriais, bem como as políticas setoriais de forte caráter espacial estão fragmentadas já na Constituição Federal, o que vai se reproduzir nas leis que regulamentam importantes capítulos da Carta Magna. Essa compreensão levou, no começo dos anos 2000, a debates que apontavam para a necessidade da construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT, que fosse capaz de definir formas de cooperação e articulação entre os vários instrumentos de planejamento e desenvolvimento territorial, entre escalas e setores, dimensão-chave do desenvolvimento territorial, como sumarizado por Berdegué e Favareto (2019).

Contudo, o debate sobre a PNOT teve vida curta e fim silencioso no Brasil. De 2003 a 2009, houve um grande esforço de construção dessa política no âmbito da Coordenação de Planejamento e Gestão Territorial da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR, do Ministério da Integração Nacional – MI, ao lado do debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que prevaleceu nos trabalhos da secretaria e apresentou maiores avanços. O histórico da tentativa de criação da PNOT pode ser conhecido em detalhes no trabalho de Alves (2017), que explica a conjuntura e as dificuldades intrínsecas e extrínsecas, para usar as palavras da autora, no processo desencadeado entre o surgimento e o abandono da PNOT. Para o presente texto importa compreender a leitura que se fazia, então, da desarticulação entre as várias políticas territoriais brasileiras e as propostas debatidas, com ênfase na observação de elementos dessas políticas que pudessem conduzir a uma abordagem territorial que compreenda o desenvolvimento rural.

Para tanto, vale recuperar alguns pontos trazidos em duas publicações: os Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realiza-

da em Brasília em 2003 (BRASIL, MI, 2005), e o documento-base da PNOT, “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT” (BRASIL, MI, 2006). Refletindo sobre a fragmentação e desarticulação dos instrumentos de planejamento territorial e de outras políticas com forte caráter espacial, o prefácio dos Anais coloca que

a articulação desse conjunto de mandatos atomizados de ordenamento territorial poderia se estabelecer a partir de uma política coerente, de abrangência nacional, que fosse expressão de um projeto nacional de desenvolvimento com estratégia territorial definida pela sociedade brasileira (BRASIL, MI, 2005, p. 3)

Na síntese do documento, Bertha Becker (BRASIL, MI, 2005) procura responder a duas perguntas: por que ordenar o território e quem o ordena? E para que ordenar o território e como? Agrupando os diversos argumentos em torno dessas perguntas, destaca a necessidade de ordenamento territorial para, de um lado, diminuir a grande setorialização das políticas públicas e como resposta ao arranjo federativo estabelecido pela Constituição Federal que, se teve o intuito de democratizar o acesso a políticas e recursos e aumentar a possibilidade de participação social em sua construção, também redundou em conflitos, desarticulação e fragmentação territorial.

Como resposta a esses e outros desafios, a autora apontou três abordagens para a PNOT, que poderiam ser sintetizadas como: (1) uma visão macro do espaço, privilegiando a escala nacional para o estabelecimento de estratégias de planejamento; (2) também um olhar em escala nacional, mas com maior ênfase nas redes e fluxos e, portanto, também considerando a importância estratégica de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (3) e, por fim, uma perspectiva que entende a necessidade de atuar em múltiplas escalas, compreendendo as dinâmicas territoriais (espaciais, nas palavras da autora) e a relação entre redes e fluxos regionais (extralocais para Becker) e as múltiplas identidades culturais locais. Essa última abordagem estabelece ao menos quatro escalas para atuar no ordenamento: o município, a mesorregião, os estados da federação e a macrorregião (BECKER, 2005). Se há acordo sobre a competência da União no estabelecimento da PNOT, é possível dizer que a terceira abordagem, caso adotada, conferiria importância à articulação interfederativa, ao contrário das demais em que a União teria papel central na configuração das políticas associadas à PNOT.

O documento-base, embora avance bastante no diagnóstico e no rol de políticas e programas existentes que precisam ser reconhecidos e articulados, quando estabelece princípios, objetivos, diretrizes e estratégias, não avança muito nos processos e elementos necessários para a construção da PNOT. Reconhece a necessidade de que se construa, ao lado da política, um sistema de governança territorial (legislação e arranjos institucionais), um processo continuado

de monitoramento e planejamento territorial. Contudo, embora o objetivo aventado pela política seja aderente à atuação nos territórios,

Estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas [...]. Valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades sócio-culturais das regiões brasileiras; e reduzindo as disparidades e desigualdades espaciais, inter e intra-regionais (BRASIL, MI, 2006, p. 196),

todas as diretrizes e estratégias colocadas permanecem aderidas aos setores investigados no diagnóstico, sem que se conceba na proposta uma estratégia de articulação entre eles, entre as políticas e as escalas. Nesse último tema, é importante destacar aqui, aparece nas diretrizes político-institucionais a necessidade de “integração das múltiplas escalas – municipal, microrregional, mesorregional, estadual, macrorregional e continental – nas políticas de ordenamento territorial” (BRASIL, MI, 2006 198), sem rebatimento nas estratégias.

Miragaya e Signori (2011), em artigo em que relatam as características do documento-base da PNOT, trazem, em anexo, a minuta de lei da PNOT. A minuta simplifica um pouco a estrutura final do documento-base, eliminando as diretrizes e passando dos princípios às estratégias – cujos textos se assemelham mais a objetivos, mas nessas inclui, entre os setores tratados e ao lado da “dimensão urbana”, a “dimensão rural” com as seguintes estratégias:

Garantir políticas públicas de suporte ao desenvolvimento rural com enfoque nas dimensões da sustentabilidade: econômica, social, política, cultural, ambiental e territorial; e fomentar alternativas tecnológicas e estratégias territoriais de suporte social, econômico, organizacional, institucional e político ao desenvolvimento rural (MIRAGAYA; SIGNORI, 2011, p. 161).

Como essas estratégias se relacionam a outras dimensões ou escalas, não é possível apreender pela minuta.

Sobre a relação entre a PNDR e a PNOT, é possível dizer que os documentos da segunda entendiam a PNDR como um dos instrumentos nela inseridos na escala nacional. É interessante observar que, no silenciamento da PNOT, a própria PNDR vai, de certa forma, assumir um caráter de articulação entre os vários instrumentos de planejamento territorial existentes. Em sua segunda versão, a política não incorpora mais o mapa de áreas prioritárias da primeira fase e estabelece quatro escalas de regiões elegíveis: macrorregional; escala intermediária (Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs no Entorno de Brasília, Teresina e de Petrolina e Juazeiro); escala sub-regional (mesorregiões diferenciadas revistas; os Territórios Rurais e da Cidadania) e subespaços estratégicos. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional incluiria, além das novas instâncias criadas, Agências e Conselhos Macrorregionais, Conselhos Estaduais e Instâncias sub-regionais. Ou seja, desde as Superintendências Regionais, passando por comitês de bacia hidrográ-

fica, regiões metropolitanas e consórcios municipais, entre outros. Em maio de 2019, foi aprovado o decreto federal n. 9.810, que institui a PNDR. Ele estabelece duas escalas de ação, a nacional e a sub-regional, e cria novos instrumentos de planejamento, planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento e, apesar de dois de seus princípios serem planejamento integrado e transversalidade da política pública e atuação multiescalar no território nacional, nada é dito sobre as estratégias e competências para tal articulação e, além disso, os instrumentos de gestão criados, Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, são ocupados exclusivamente por membros do poder executivo federal, sem participação de representantes dos estados, municípios ou sociedade civil.

Na ausência de uma política guarda-chuva, que pudesse estabelecer hierarquias, competências, conteúdos, articulação e complementaridade de instrumentos de planejamento territorial, cabe a leis específicas definirem o escopo de cada instrumento, o que resulta, muitas vezes, em conflitos, sobreposições e também em vazios de diretrizes em áreas não diretamente focadas pela profusão de instrumentos existentes; também resulta em fortes limitações para a coordenação de políticas setoriais, uma vez que os próprios setores também têm seus planos de priorização e investimento e não há obrigatoriedade de que sigam o que é estabelecido no planejamento territorial.

A seguir, apresentamos um instrumento de planejamento territorial ligado ao setor de recursos hídricos e dois instrumentos de diferentes escalas que, em tese, são multidimensionais: o zoneamento ecológico econômico e o plano diretor municipal.

### **3. Plano de bacia e desenvolvimento rural, uma pauta inexplorada**

Em seu artigo 21º, inciso XIX, a Constituição Federal estabelece como competência da União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o que é realizado nove anos mais tarde por aquela que é conhecida como a Lei das Águas, a Lei Federal n. 9433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em seus fundamentos, a lei estabelece a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implementação da política e seus instrumentos em uma lógica de múltiplas escalas, uma vez que, também entre seus fundamentos, aponta que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (Art. 1º, VI).

Além disso, de forma bastante enfática, as diretrizes gerais de ação estabelecem a necessidade de articulação da gestão de recursos hídricos não somente aos contextos em que as bacias estão inseridas, mas também aos instrumentos

de planejamento regional, estadual e municipal, colocando seus instrumentos em diálogo com os três entes federativos. Dentre esses instrumentos destaca-se para este artigo o Plano de Recursos Hídricos, que deve ser feito por bacia e também para cada estado e para o país, ser de longo prazo e estabelecer diretrizes futuras de uso da água a partir de um diagnóstico de sua situação atual. Também se destaca a criação, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Os Planos de Bacia, como são comumente conhecidos, são construídos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica, tanto federais como estaduais, e estabelecem conexão entre os recursos hídricos e os usos da terra e atividades produtivas, podendo estabelecer diretrizes que vão impactar o desenvolvimento pela limitação ou indução de determinados processos de produção do espaço ou produtivos. Assim, embora sejam planos setoriais, necessitam integrar ou ser integrados pelos demais instrumentos de planejamento e políticas públicas, e os comitês poderiam ser espaços importantes para a articulação de agentes dos territórios rurais em torno de estratégias de desenvolvimento, uma vez que são compostos por membros dos estados, municípios, usuários de água e pela sociedade civil.

Nos territórios rurais, segundo Chiodi, Sarcinelle e Uezu (2013), o impacto dos planos de bacia é relevante, uma vez que é nessas áreas que estão importantes usuários e também em que o uso da terra impacta a disponibilidade qualitativa e quantitativa dos mananciais de abastecimento, importante aspecto das relações urbano-rurais. Porém, a participação de municípios é muito desigual ao longo do país, enquanto a participação da sociedade civil – em especial os moradores das áreas rurais – é tema de debate em razão das várias dificuldades que acabam por limitar a presença desse segmento nos comitês.

O Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), vinculado à Agência Nacional de Águas (ANA), ao analisar a Gestão Integrada de Recursos Hídricos para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, obteve um resultado de 54 pontos sobre 100 ao considerar quatro variáveis: ambiência legal e de planejamento para a implementação da GIRH; base institucional e processo participativo de suporte à implementação da GIRH; instrumentos de gestão para apoio ao processo decisório na GIRH; e financiamento. A observação de cada variável permite ver que, embora haja base legal e institucional para a gestão, a implementação dos instrumentos de gestão e o financiamento permanecem como grandes desafios. Nos estados da Região Norte, em estados como Amazonas e Pará, embora haja políticas estaduais, a participação dos municípios é inexistente (AM) ou baixíssima, com 3% de participação (AP), indicando que não houve implementação da gestão de fato, enquanto em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul a participação é bem mais expressiva, com 77% e 66%, respectivamente. No país inteiro, são somente 10% dos municípios

(ANA, 2021, com dados de 2016). Com relação à participação da sociedade civil nos territórios rurais, embora não haja levantamento sistemático no âmbito nacional ou estadual, alguns trabalhos mostram uma série de impedimentos.

Ao analisar a composição da Câmara Técnica de Uso e Conservação da Água no Meio Rural (CT-Rural), assessora do Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) no Estado de São Paulo e que tem entre seus objetivos “propor diretrizes e ações conjuntas e promover a integração e a otimização de procedimentos entre as instituições que atuam no meio rural visando à preservação, conservação e uso sustentável do solo e de seus recursos hídricos” (Art. 10 da Deliberação dos Comitês PCJ nº 243/15, de 04/12/15), Chiodi, Sarcinelle e Uezu (2013) observam que das 51 entidades inscritas na gestão em curso naquele momento havia somente uma representante direta de produtores rurais. A situação é bastante diferente na atual gestão, em que dos 64 membros da CT-Rural 18 são sindicatos rurais e há três associações de produtores de flores ou hortifrutigranjeiros. É necessário destacar que grandes produtores agropecuários não se enquadram (ou não deveriam se enquadrar) como sociedade civil e, sim, como usuários no Comitê; os sindicatos rurais estão nessa categoria. Contudo, embora tenham assento na Câmara, as atas de reunião mostram que há uma ausência perene e sistemática de boa parte desses atores, fato que se recrudescer em 2020, ou seja, nas reuniões virtuais a presença dos setores rurais é ainda mais baixa.<sup>1</sup>

Além disso, o acesso dos pequenos agricultores é ainda mais difícil, uma vez que não se enquadram no segmento de usuário (dado que o baixo consumo faz com que não demandem outorga). Em trabalho analisando 14 comitês e quatro consórcios de bacia, Lucini (2008) contabilizou que somente 10% dos integrantes representavam pequenos agricultores (incluiu os sindicatos em sua análise) e que sua participação nos comitês era muito baixa. Para Martins (2006), há grande diferença de participação entre grandes e pequenos produtores; esses, inclusive, possuem grande desconhecimento sobre o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos (o autor estuda o município de Barra Bonita, em São Paulo, integrante do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré). Em suas entrevistas revelou que quase todos os agricultores não sabem sobre a participação dos usuários de recursos hídricos no sistema, e muitos ignoram a existência dos Comitês de Bacias Hidrográficas, identificados por aqueles que já ouviram o termo como “órgão governamental frio e distante” (MARTINS, 2006, p. 308). Pode se dizer que, nesse contexto e na melhor das hipóteses, seus interesses serão tratados de forma indireta por outros representantes.

---

<sup>1</sup> A informação é oriunda da leitura dos documentos presentes no site: <[http://comitespcj.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=284&Itemid=197](http://comitespcj.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=284&Itemid=197)>. Acesso em: 19/05/2021.

Ferreira (2018) afirma que a relação entre gestão hídrica, produção de alimentos e desenvolvimento rural deve ser integrada, mas há lacunas. Contudo, é importante também apontar que, apesar das limitações, há processos interessantes em curso, especialmente relacionados ao financiamento que possibilita a aproximação das demandas da gestão de recursos hídricos às demandas de conservação ambiental, especialmente por meio dos debates relacionados à institucionalização do Pagamento por Serviços Ambientais – tema em que também não são ausentes os debates sobre valor e valoração. No CT-Rural do CBH-PCJ, 70% das pautas no período entre 2011 e 2013 trataram do tema, especialmente pela responsabilidade de acompanhar o Projeto Piloto Produtor de Água no PCJ em duas bacias da região (CHIODI; SARCINELLE; UEZU, 2013). Há 19 experiências do programa em todo o Brasil; atualmente, a avaliação dessas experiências como suporte aos processos de desenvolvimento rural e sua relação com a gestão de recursos hídricos deve ser realizada para subsidiar a atuação nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

#### **4. O desenvolvimento rural nos Planos Diretores Municipais**

Como discutido no começo deste capítulo, o ente federativo município ganhou peso na Constituição Federal de 1988 em termos das competências, tanto compartilhadas como exclusivas. Se o capítulo sobre desenvolvimento urbano estabeleceu algumas diretrizes para a consecução dos Planos Diretores para as áreas em que esse valesse nos municípios, sua regulamentação em 2001, por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257), instituiu que esse instrumento deveria valer para a totalidade do município. Assim, uma vez que a lei trata da execução da política urbana e que seu objetivo é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estrutura-se por uma sequência de institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos com foco exclusivo nos processos de produção do espaço urbano. Contudo, ao chegar no artigo 40, estabelece:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Não há sequer um artigo que trate da produção de alimentos ou da agricultura, e o rural está presente somente uma vez de forma diretiva pela necessidades de “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Art. 2, inciso VII). Mesmo a proteção ambiental

aparece de forma muito tímida e somente do ponto de vista dos aspectos ambientais urbanos ou de constituição de Unidades de Conservação. Não há instrumentos para uma função ou outra, o que poderia não causar estranhamento, visto que se trata de um Estatuto da Cidade. O que não é razoável é a vinculação de todo o território a um instrumento, o plano diretor, cujas diretrizes legisladas servem à regulação e ao condicionamento de somente parte de si, as cidades, e mesmo assim com enormes dificuldades no reconhecimento da heterogeneidade dessas, considerando que há enormes diferenças entre regular a terra e dar diretrizes de desenvolvimento a ela ou simplesmente dizer que determinada área não poderá ser urbanizada e portanto é rural. Os debates sobre a competência do município em legislar sobre as zonas rurais (BARANDIER, DOMINGUEZ; BEIROZ, 2019; TRAVASSOS *et al.*, 2021), por outro lado, são frágeis em refutá-la. Certo que pelas suas características há uma série de elementos presentes nessas zonas que demandam gestão concorrente ou complementar, a questão ambiental e a agrícola destacam-se nesse sentido, mas nunca se prescinde do ente municipal.

Há autores que consideram um avanço que as áreas rurais tenham sido incluídas formalmente nos Planos Diretores Municipais (MESQUITA; FERREIRA, 2016). Poderia questionar-se também que esses planos não precisam se limitar aos instrumentos do Estatuto da Cidade. Porém, parte significativa das experiências em construção de Planos Diretores não avança para diretrizes capazes de pensar o desenvolvimento integral dos territórios, no que concerne ao rural e às relações urbano-rurais, por uma série de razões: interpretações e entendimentos divergentes sobre o ordenamento das áreas rurais e conflitos legais e de atribuição (ZUQUIM, 2008); insuficiência de instrumentos (SILVA; PERES, 2009); fragilidade de informações para o planejamento da área rural na perspectiva do município e baixa capacidade institucional para implementar as diretrizes do plano, mesmo para o desenvolvimento urbano (BARANDIER; DOMINGUEZ; BEIROZ, 2019); vinculação do rural ao agrícola ou à proteção ambiental e desconsideração de seus modos de vida (PIRES DE MESQUITA; FERREIRA, 2017); subordinação ao urbano (KRAMBECK, 2007; GUSMÃO; CHIES; MENDES, 2017).

Ou seja, do ponto de vista da legislação, com exceção do reconhecimento de direitos iguais aos cidadãos urbanos ou rurais, nada impede, mas pouco se induz a atuação municipal para o desenvolvimento rural. Ainda assim, há boas experiências de planos diretores que inseriram em seu escopo diretrizes e estratégias importantes para o desenvolvimento rural em contextos bastante diversos, que merecem levantamento sistemático e análise mais aprofundada para subsidiar a construção de novos instrumentos para o Plano Diretor.

Barandier, Dominguez e Beiroz (2019) trazem a experiência de construção do macrozoneamento do município de Três Corações (MG), que hoje pos-

sui aproximadamente 72 mil habitantes, durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal, finalizado em 2018 – a versão anterior, de 2016, não trazia nenhuma informação sobre os territórios rurais. Segundo os autores, um primeiro desafio foi construir uma leitura sobre esses territórios; o primeiro passo foi a construção de uma cartografia, que permitiu que fosse feito um diagnóstico e que se observassem as tendências do rural. Com essa análise, entre outras, foi proposta uma Macrozona Rural Sustentável, que visa ao desenvolvimento adequado do ponto de vista ambiental de atividades agropecuárias, extrativistas e turísticas para gerar renda e melhorar as condições de vida da população rural, bem como possibilitar o modo de vida das comunidades tradicionais e garantir a conservação da natureza. Além disso, o plano estabelece algumas áreas especiais na macrozona, que possuem caráter programático: Áreas Especiais de Estruturação e Fortalecimento de Comunidades Locais (que trazem algumas diretrizes para o fortalecimento dos sistemas produtivos); Áreas Especiais de Proteção e Recuperação Ambiental (para a formação de corredores ecológicos por meio de Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais); e Áreas Especiais de Interesse Econômico ao longo dos Eixos Rodoviários.

Outra experiência interessante presente na literatura é o Plano Diretor do município de Terra Boa (PR), de 2008, cujas diretrizes de planejamento rural presentes, definidas a partir do macrozoneamento, são tema de trabalhos de Gusmão, Chies e Mendes (2017). Tais diretrizes ensejam ações para vilas rurais e agrovilas, assentamento em lotes agrícolas e melhoria da habitação rural, treinamento técnico para o fortalecimento da agricultura familiar e cadastro de propriedades rurais, apoio técnico para a produção de sericultura (bicho da seda), bem como o fortalecimento das organizações de base com atuação nos territórios rurais. Também destacam as diretrizes de caráter ambiental para esses territórios como estímulo para a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural e a proteção de nascentes.

Por fim, vale também trazer a experiência do município mais populoso do Brasil, São Paulo, capital da Região Metropolitana de mesmo nome, uma das maiores da América Latina com seus mais de 11 milhões de habitantes. Em seu PDE de 2014, o município trouxe de volta, em seu macrozoneamento, a Zona Rural, que havia sido eliminada no plano anterior, também já elaborado à luz do Estatuto da Cidade em 2002. A proposta nasceu ainda no âmbito da minuta construída no poder executivo pela necessidade de simplificar o zoneamento anteriormente estabelecido, que fragmentava demais as áreas rurais (estabelecidas como zona urbana, com restrições específicas de uso e ocupação do solo), e de reconhecê-las. Para tanto, foi instituída uma Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental com duas Macroáreas – de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação dos Ecossistemas Naturais –, que são a zona rural.

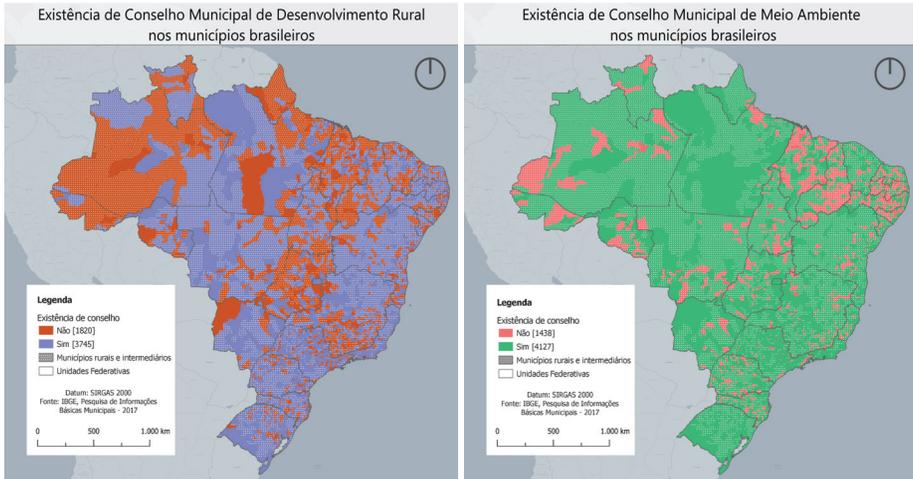
Suas diretrizes apontam para a abordagem territorial do desenvolvimento rural e apoiam-se nos conceitos de multifuncionalidade e pluriatividade, com foco em produção agrícola, turismo e conservação ambiental; também preconizam a implementação de políticas de fomento com programas de compras públicas de aquisição de alimentos e merenda escolar (CARDOSO; EMPINOTTI; TRAVASSOS, 2017). Essas diretrizes foram essenciais para a implementação de uma estrutura de governança, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que elaborou o Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, ainda não aprovado.

Sobre a inserção das áreas rurais nos Planos Diretores, Barandier, Dominguez e Beiroz (2019, p. 23) concluem que:

É necessário consolidar uma interpretação acerca do papel do Município sobre as áreas rurais com grau de clareza suficiente para embasar metodologias de elaboração de instrumentos de planejamento que contemplem as atribuições específicas (municipais) e as complementares à atuação dos outros entes federativos. De forma que será possível ao Município não apenas cumprir com seus deveres, mas também apoiar os órgãos estaduais e federais e ainda elaborar estratégias de indução (ou de “desencorajamento”) de processos sobre os quais sua competência para intervenção não seja direta, mas que são desejáveis (ou indesejáveis) em seu território.

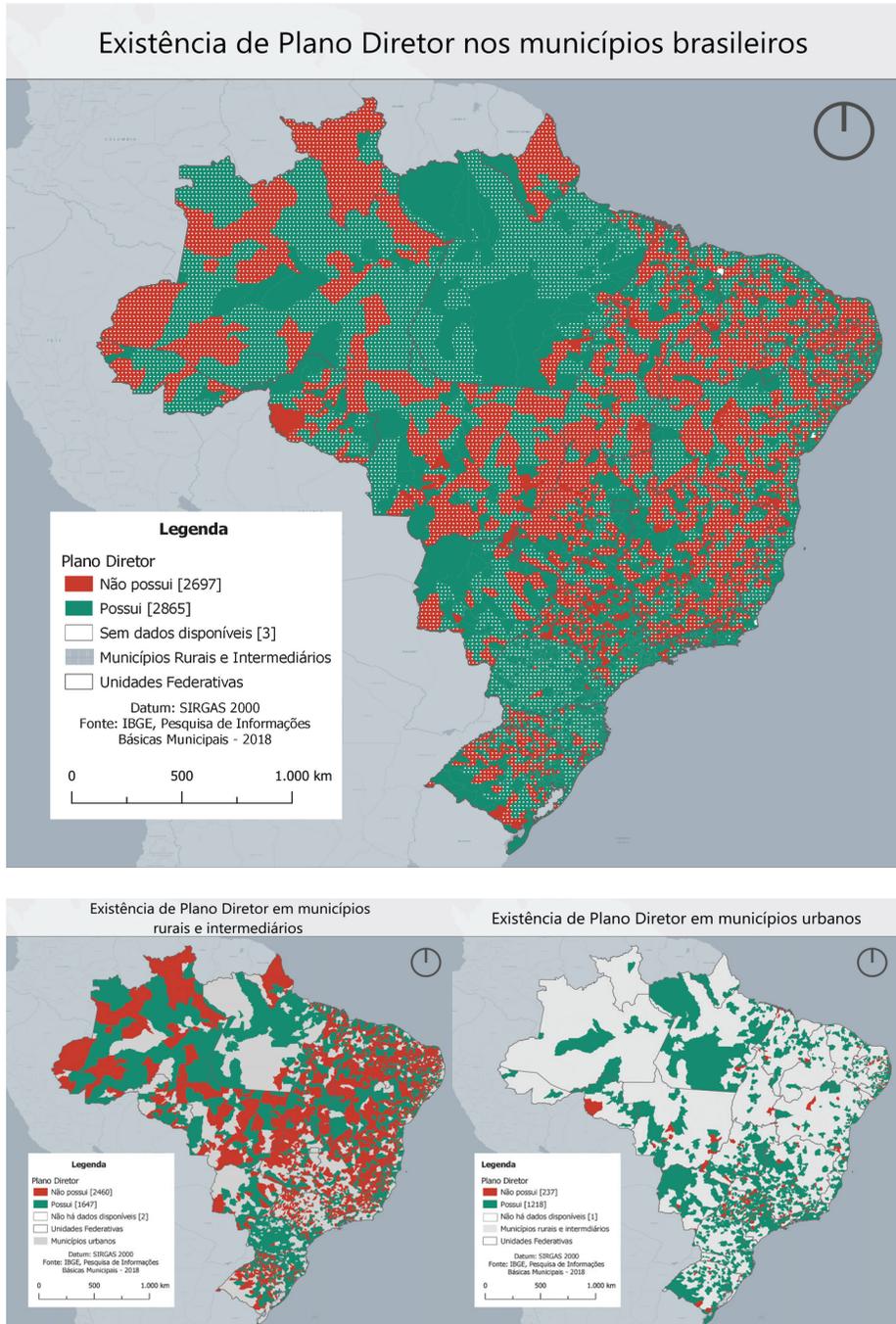
Os conselhos municipais de desenvolvimento rural e meio ambiente estão presentes em grande parte dos municípios do país e podem ser espaços importantes para fomentar as necessárias mudanças na abordagem dos planos diretores. Em alguns municípios foram criados para a construção de planos de desenvolvimento rural, e especialmente para a gestão da política ambiental; porém, na revisão dos planos diretores, caso sejam estruturados para responder de forma mais integrada às problemáticas do desenvolvimento territorial, devem ser considerados espaços importantes de concertação e de construção do que Berdegué e Favareto (2019) conceituaram como ator territorial.

**Figura 1:** Conselhos municipais de desenvolvimento rural e meio ambiente no Brasil



Além disso, da forma como hoje estão estruturados institucionalmente, os planos diretores são obrigatórios somente para uma parcela dos municípios brasileiros. Como pode ser visto nos mapas abaixo, que mostram a existência de planos diretores em municípios considerados como rurais ou intermediários ou urbanos, segundo o documento Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil: uma primeira aproximação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Assim, além da ampliação dos atores, instrumentos e objetivos de desenvolvimento territorial nos planos diretores, também é necessário ampliar sua presença no território brasileiro para que, em convergência com o planejamento regional e com os municípios vizinhos, seja possível diminuir a fragmentação territorial do planejamento e possibilitar que o território seja uma plataforma de articulação vertical (entre entes federativos), horizontal (entre setores) e temporal de políticas públicas.

Figura 2: Planos Diretores Municipais no Brasil



## 5. Zoneamento ecológico econômico, por fim um instrumento integrador?

A história do zoneamento ecológico econômico começa na Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, com a criação do zoneamento ambiental como um de seus instrumentos e a inserção do termo “zoneamento ecológico econômico”, ZEE, visando à utilização do solo segundo sua capacidade e à identificação de reservas a serem protegidas no III Plano Nacional de Desenvolvimento (ITANI, 2018), o último do governo ditatorial no país.

É no escopo de um zoneamento ambiental que as primeiras experiências de ZEE começam a ser articuladas, desde seu surgimento até seu primeiro instrumento regulador já no âmbito da CF 1988, o decreto federal n. 99.540, de 1990. Esse decreto criava a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, formada por representantes de vários ministérios e vinculada diretamente à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Em que pese a fragilidade do Governo Federal naquele momento em seu papel de indução do desenvolvimento, a estrutura institucional do ZEE aventada pelo decreto parecia interessante para a construção de um instrumento capaz de articular os vários setores necessários para pensar o ordenamento e o desenvolvimento territorial, questão ecoada em seus princípios:

Art. 3º O Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, no nível macrorregional e regional, será realizado pelo Governo Federal, observados os limites de sua competência.

§ 1º O Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional norteará a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

§ 2º Os trabalhos de zoneamento serão conduzidos de acordo com os seguintes princípios:

I - abordagem interdisciplinar que vise à integração de fatores e processos de modo a facultar a elaboração de zoneamento que leve em conta a estrutura e a dinâmica ambiental e econômica, bem como os valores histórico-evolutivos do patrimônio biológico e cultural do País;

II - visão sistêmica que propicie a análise de causa e efeito, permitindo estabelecer as relações de interdependência entre os subsistemas físico-biótico e socio-econômico (Decreto Federal 99.540, 1990, grafia original).

Apesar dos amplos princípios e da clara vinculação a uma abordagem territorial e multissetorial, as primeiras experiências vinculavam-se mais ao caráter ecológico do que ao econômico. Paradoxalmente, ao longo dos anos 1990, à medida que o caráter econômico ganhava peso e o instrumento se complexificava em termos conceituais e empíricos, institucionalmente foi sendo vinculado aos órgãos ambientais. No Governo Federal, esse processo se estabelece com a extinção da SAE em 1999, que redundou na transferência do ZEE para o Ministério do Meio Ambiente e no ordenamento territorial para o Ministério da Integração Nacional. Dois anos depois, é lançado o documento “Diretrizes Meto-

dológicas para o Zoneamento Ecológico Econômico para todo o território nacional” (ITANI, 2018), cuja atualização em 2006 segue conduzindo os processos de elaboração do instrumento. Em 2001, também é criado o Consórcio ZEE Brasil, que vai conduzir o zoneamento no nível federal e apoiar estados e municípios na elaboração de seus zoneamentos.

Em 2012, a Lei Federal 12.651, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e substitui o Código Florestal de 1965, estabelece a existência do Zoneamento Ecológico Econômico, aprovado nos estados, na Amazônia Legal e nas zonas costeiras como condicionante à flexibilização de alguns de seus parâmetros em determinadas situações. Além disso, estabelece que os estados teriam cinco anos para estabelecer seus ZEEs, ou seja, exigiu a criação do instrumento nesse nível federativo, algo que não estava estabelecido anteriormente e que vai mudar, em alguns casos, as lógicas estaduais de sua elaboração, a exemplo de São Paulo, que havia instituído por meio da Política Estadual de Mudanças Climáticas, de 2009, a necessidade de elaboração de ZEEs vinculados às Unidades de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, mas que altera seus trabalhos em torno da construção de um ZEE para todo o estado.

Considerando a situação no começo de 2018, Itani (2018) contabilizou 63 experiências de ZEE no país, regulamentadas ou não; são 22 de abrangência estadual, 20 em regiões dentro dos estados, 16 costeiros e cinco Macro ZEE, como o da Amazônia Legal, único regulamentado nessa escala. Entre os ZEEs estaduais, segundo o antigo portal do MMA<sup>2</sup>, sete foram elaborados após a lei de 2012.

É importante citar que, segundo as diretrizes metodológicas, há dois enfoques para a construção dos ZEEs, um estratégico ou político, que deve conduzir aos trabalhos nas escalas continental, nacional e regional, outro tático ou operacional, nas escalas estadual, municipal e local. O documento ainda é bastante detalhado a respeito das etapas a serem seguidas para a elaboração do ZEE, mas é pouco preciso sobre o sistema de governança que conduzirá sua implementação; as estruturas de governança associadas aos ZEEs focam naquelas necessárias à elaboração do instrumento, mesmo assim sem que se defina uma forma de gestão, quem deve participar e como.

Em 2019, a Comissão do ZEE é extinta em um grande pacote de revogações do Governo Bolsonaro (Decreto Federal n. 10.087, 2019), e não há nenhuma iniciativa atualmente em curso na União, mesmo com a obrigatoriedade de elaboração dos instrumentos no nível estadual. Contudo, alguns desses entes federativos seguem em seus processos de elaboração do instrumento, com expe-

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes\\_ZEE\\_2018\\_novo.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes_ZEE_2018_novo.pdf)>. Acesso em: maio 2021.

riências também diversas, mas que podem inspirar a construção de instrumentos de planejamento para o desenvolvimento territorial integrado.

Se o ZEE pretende avançar a partir de uma história pautada pela elaboração de instrumentos setoriais ou parciais, como a organização da distribuição das atividades intraurbanas, a criação de unidades de conservação, o ordenamento da agricultura, os zoneamentos industriais, de recursos minerais, entre outros, é necessário que se constitua como um verdadeiro articulador de escalas e que considere, além do diagnóstico e da proposta de diretrizes de desenvolvimento, estratégias econômicas, sociais e institucionais para sua implementação.

Um olhar sobre as experiências de ZEE pode ilustrar as perspectivas do tratamento do desenvolvimento territorial e a articulação de políticas públicas em suas várias escalas. Parte importante da literatura existente sobre o instrumento, que não é muito farta em análises mais globais, trata do MacroZEE desenvolvido para a Amazônia Legal ou, de forma secundária, para o ZEE vinculado ao gerenciamento costeiro. Aqui vale tratar um pouco o primeiro em sua relação interfederativa e observando seus aspectos de planejamento territorial para o desenvolvimento rural.

O MacroZEE da Amazônia Legal foi instituído, depois de quase vinte anos de elaboração, pelo decreto federal n. 7.378, de 2010, com o objetivo de “assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia” (Art. 2º, Dec. Federal n. 7.378/2010). Para tanto, o decreto estabelece a necessidade de que se articule com os instrumentos de planejamento estaduais, em especial os próprios ZEEs, bem como que outros planos, programas e fundos de financiamento se articulem a ele, visando ao cumprimento de seus objetivos. Também cria estratégias territoriais de ação, vinculando desenvolvimento econômico e proteção ambiental em dez unidades territoriais específicas, divididas em três tipos de território: zona, fronteira e rede, que procuram abarcar a diversidade amazônica (BRASIL, MMA, 2016). O documento anexo ao decreto “MacroZEE da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade” (BRASIL, MMA, 2010) detalha diretrizes que vão desde regularização fundiária e criação de Unidades de Conservação até aquelas relacionadas às atividades produtivas, como pesca, aquicultura, turismo, conversão de sistemas agrícolas, passando por estratégias como estruturação de redes de cidades, logística e pólos industriais.

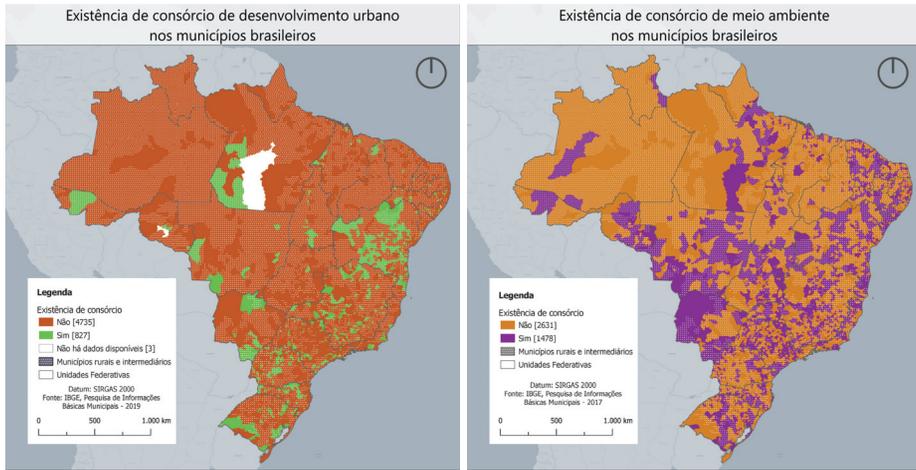
As críticas ao MacroZEE são diversas. As mais implacáveis relacionam o instrumento aos interesses do capital, como aquelas construídas por Acsegrad (2002) em texto anterior ao decreto, que coloca que o instrumento apresenta-se como um ordenamento territorial ecologizado, que se difundiu em planos, projetos, financiamentos para a Amazônia desde meados dos anos 1980 com uma

racionalidade econômico-ecológica que pretende apropriar-se totalmente do território amazônico com um sentido mercantil, ao lado de ser um “imaginário geopolítico contido no discurso do desenvolvimento” (Acsehrad, 2002, p. 66). No mesmo caminho, Coelho *et al.* (2021) consideram que o MacroZEE está muito relacionado aos interesses do capital, e sua boa definição teórica e técnica não impede que os resultados sejam frágeis.

Contudo, são muito variadas as experiências de ZEE, mais ou menos incompletas, mais ou menos apropriadas – e às vezes financiadas pelos setores produtivos interessados em sua proposta mais ou menos participativas, com diferentes estratégias institucionais de construção, mais ou menos aderentes às diretrizes metodológicas e resultando em propostas também bastante diversas. O avanço nas propostas de ZEE, para Lopes *et al.* (2019), demanda que haja mudanças políticas, conceituais e metodológicas na construção do instrumento para reduzir sua fragmentação. Além disso, embora sejam muitas as diretrizes relacionadas aos territórios rurais, a literatura do ZEE não se debruçou nos limites e possibilidades desse instrumento para o desenvolvimento rural, uma demanda para a construção de melhores metodologias e sistemas de governança – tampouco analisados pela literatura.

Uma possibilidade interessante para a aplicação do Zoneamento Ecológico Econômico são os consórcios municipais, cuja configuração atual obedece à Lei Federal n. 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e que tem sido ferramenta eficaz, em alguns casos, de concertação entre municípios para interesses comuns em políticas setoriais, como saúde e saneamento, mas também para pensar estratégias de cunho territorial. Não há definição de consórcios de desenvolvimento territorial, *stricto sensu*, mas não há também nenhum impeditivo que seja essa a finalidade instituída no protocolo de intenções. Ainda já há uma quantidade relevante de municípios consorciados no país, o que indica a possibilidade e vontade de cooperação intermunicipal, como mostram os mapas abaixo (Figura 03). A inserção do debate sobre desenvolvimento territorial nos sistemas de planejamento nesses arranjos poderia ensejar a construção de instrumentos que ecoassem o ZEE. Contudo, a falta de articulação nacional atualmente existente sobre o instrumento não permite que ele possa ser repensado de forma mais global e multiescalar no país.

**Figura 3:** Consórcios de desenvolvimento urbano e de meio ambiente no Brasil



## 6. Algumas considerações ou sobre as oportunidades de disputa

Os três instrumentos trabalhados aqui possuem possibilidades amplas de contribuir para a construção de novas abordagens e reestruturação dos sistemas de planejamento no sentido de criar arcabouços políticos, jurídicos, técnicos e de governança para o planejamento territorial, considerando a necessidade de articulação entre setores de políticas públicas e entes federativos, reconhecendo o território não somente como plataforma da integração dessas políticas, mas também como ator político, considerando a ideia de ator territorial coletivo trazida por Berdegué e Favareto (2019). Considerando a necessidade de pensar para e a partir dos territórios, é interessante apontar o papel importante que as escalas local e microrregional (ECHEVERRI; PERAFÁN; ECHEVERRI, 2011) podem ter em desenvolver e implantar sistemas de planejamento capazes de promover as articulações apontadas acima.

Os instrumentos existentes apresentam oportunidades, mas também lacunas para atender essas demandas, contudo o debate iniciado neste artigo aponta que é possível promover mudanças a partir deles e não apesar deles. Reorientar os instrumentos existentes e seu arcabouço institucional pode ser uma disputa interessante para os territórios rurais. Disputar todos eles pode ser um caminho importante para o desenvolvimento territorial.

Com relação aos planos de bacia e comitês de bacia hidrográfica, há uma dupla função em explorar as oportunidades. A primeira é disputar, no âmbito dos comitês, da elaboração dos planos e de sua gestão, maiores e melhores espaços para o debate da importância que o desenvolvimento dos territórios rurais apresenta para a manutenção dos recursos hídricos e também como as deman-

das pelo uso desses recursos podem e devem impactar as atividades produtivas do rural – certamente também do urbano. Depois, a estrutura de governança constituída pelas políticas de recursos hídricos pode inspirar a constituição de uma estrutura de governança dos territórios, que pode partir dos avanços e limites observados nos comitês nos últimos 30 anos. Mais do que envolver os atores territoriais na concepção do instrumento de planejamento, esses atores devem estar ao longo de todo o processo de implementação e de forma permanente, como nos comitês, mas as lacunas para a construção compartilhada com a sociedade civil precisam ser objeto de reflexão e readequação.

Se os Planos Diretores são instrumentos interessantes para conduzir o planejamento territorial nos municípios, especialmente por sua obrigatória vinculação aos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Planos de Metas, a forma como está estruturado, tanto do ponto de vista constitucional e principalmente a partir do Estatuto da Cidade, redonda em uma série de lacunas para o planejamento territorial integral e a inclusão dos territórios rurais em seus objetivos, diretrizes e metas. Nesse sentido, duas são as consequências: sua não elaboração em municípios cujas características os definem como rurais e intermediários e a invisibilidade dos territórios rurais em municípios urbanos. As experiências interessantes de redução dessas lacunas são preconizadas por (poucos) municípios, mas podem servir de exemplo para repensar esse instrumento, inclusive constituindo parâmetros diferentes relacionados à tipologia de municípios. Porém, os debates que vêm sendo conduzidos por ocasião da comemoração dos 20 anos do Estatuto da Cidade tampouco têm tratado dessas limitações, e o Plano Diretor não tem sido um instrumento amplamente disputado pelos atores interessados no desenvolvimento rural.

No âmbito do desenvolvimento rural, em articulação com a rede de cidades, ou seja, em uma abordagem territorial do desenvolvimento, o ZEE pode conduzir ao planejamento de conjuntos de municípios – por exemplo por meio de consórcios, em debate e articulação com os planos diretores municipais. Seu escopo amplo, que confere ao instrumento possibilidade de elaboração multidimensional e multiescalar, é aderente aos objetivos de desenvolvimento territorial. Por outro lado, apresenta duas fragilidades: a primeira relacionada à sua fragmentação metodológica, que dificulta uma avaliação mais aprofundada dos processos de construção e implantação do instrumento; a segunda é sua atual desestruturação institucional no âmbito do governo federal, o que tem impacto nos esforços de avanço político e conceitual do instrumento, dificultando que possa cumprir o papel de integração que lhe poderia ser atribuído.

Para avançar na inserção das demandas de desenvolvimento dos territórios rurais e de seu papel para o desenvolvimento integral dos territórios, é necessário construir um arcabouço mais robusto indutor de desenvolvimento territorial nos instrumentos existentes, com sistemas de governança democrática,

pensar na articulação entre os instrumentos de planejamento territorial, as políticas públicas setoriais e os níveis de governo, e se possível trazer de volta o debate sobre uma política nacional de ordenamento territorial. Além disso, não foi tratada neste texto uma série de iniciativas interessantes, planos, programas e projetos que não chegaram a se tornar políticas nacionais ou contar com obrigação legal de elaboração e implementação, mas que podem e devem ser retomados para contribuir nesse processo. No âmbito científico, é fundamental destacar o papel das universidades e institutos de pesquisa para subsidiar a elaboração do arcabouço institucional e sua implementação. Um primeiro caminho nesse sentido pode ser conduzir levantamentos sistemáticos de experiências inovadoras e interessantes elaboradas sob a égide dos instrumentos existentes.

### Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. *Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, v. 10, p. 129-164.

ACSELRAD, Henri. (2000). Zoneamento ecológico-econômico: Entre ordem visual e mercado-mundo. *Encontro Nacional de Estudos Populacionais 12*, Caxambu, ABEP. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/998/963>>.

ACSELRAD, Henri. O Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e o Panoptismo Imperfeito. In: ACSELRAD, Henri (ed.). *Cadernos IPPUR/UFRJ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Planejamento e Território. Ensaios sobre a Desigualdade. Rio de Janeiro: IPPUR & DP&A, ano XV, ago./dez. 2001 / ano XVI, n. 1, p. 53-75, jan./jul. 2002.

ANA, 2021. *Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH)*. Disponível em: <<http://www.snirh.gov.br/snirh/snirh-1/acesso-tematico/planejamento>>. Acesso em: maio 2021.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econ. do Nordeste*, BNB, Fortaleza, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência das políticas públicas? 1996. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, p. 44-46.

BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. Planos diretores e áreas rurais: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. *Anais do XVIII ENANPUR 2019*. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>>.

BERDEGUÉ, Julio A.; FAVARETO, Arilson. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 – *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, n. 32. Santiago de Chile. FAO. 18 p. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

BRASIL; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasil, MI, 2005.

BRASIL; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). Documento-base da PNOT, “*Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT*”. Brasil, MI, 2006.

BRASIL; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *O zoneamento ecológico econômico na Amazônia legal: trilhando o caminho do futuro*. Brasília: MMA, 2016.

BRASIL; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *MacroZEE da Amazônia Legal: Estratégias de Transição para a Sustentabilidade*. Brasília: MMA, 2010 (Parcialmente disponível em: <[https://seplan.ma.gov.br/files/2014/02/macrozoneamento\\_ecologico\\_economico\\_da\\_amazonia\\_legal-parcial.pdf](https://seplan.ma.gov.br/files/2014/02/macrozoneamento_ecologico_economico_da_amazonia_legal-parcial.pdf)>. Acesso em: jun. 2021.

CASTRO, César Nunes de; PEREIRA, Caroline Nascimento. *Estado e desenvolvimento rural*. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2020.

CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Paulo R. F.; MOTTA, Diana M. (orgs.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009.

CARDOSO Jr., José Celso. Trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos. In: CARDOSO Jr., José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

CARDOSO, Renan; EMPINOTTI, Vanessa L.; TRAVASSOS, Luciana. O ressurgimento da zona rural no município de São Paulo. *Anais do XVII ENANPUR*, v. 17, n. 1, 2017.

CHIODI, Rafael Eduardo; SARCINELLE, Oscar; UEZU, Alexandre. Gestão dos recursos hídricos na área do Sistema Produtor de Água Cantareira: um olhar para o contexto rural. *Rev. Ambient. Água*, Taubaté, v. 8, n. 3, p. 151-165, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-993X2013000300013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-993X2013000300013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 maio 2021. <<https://doi.org/10.4136/ambi-agua.1162>>.

COELHO, Ana Carolina A.; GUMIERO, Rafael G.; REDÓN; Sérgio M.; LOPES, Andrea Regina B. C. A natureza e a região na Amazônia: zoneamento ecológico-econômico e políticas de desenvolvimento regional. *Confins [En ligne]*, 49 | 2021, mis en ligne le 19 mars 2021, consulté le 09 juin 2021. URL: <http://journals.openedition.org/confins/35364>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.35364>.

COSTA, Marco Aurélio. Ditos e não ditos sobre o território na Constituição Federal. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

ECHEVERRI, Rafael; PERAFÁN, Mireya Valencia; ECHEVERRI, Ana Maria. Experiências legislativas de políticas pública em desenvolvimento dos territórios rurais. In: Carlos Miranda e Breno Tiburcio (orgs.). *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 13) 244 p., 15 x 23 cm.

FERREIRA, Marcelo. *O Arroio São Lourenço e a produção de arroz: elementos para o debate de gestão hídrica e desenvolvimento rural*. Trabalho final de graduação. Bacharelado em Desenvolvimento Rural. UFRGS, 2018.

FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio; CARVALHO FILHO, José Juliano de. *Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)*. Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais (IPEA), n. 17, v. 2, 2009.

GUSMÃO, Paulo Sérgio; CHIES, Cláudia; MENDES, Thiago A. M. As zonas rurais no Plano Diretor: uma análise crítico-comparativa dos planos diretores de Campo Mourão e Terra Boa (PR). *Revista Percurso*, v. 9, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/view/49726>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. ISSN 1517-1450; n. 11; ISBN 978-85-240-4421-2.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de informações básicas municipais*. Munic. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

ITANI, Márcia Renata. *Zoneamento ecológico-econômico e territorialidades: estudo de caso no Litoral Norte paulista*. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi: 10.11606/T.16.2018.tde-12112018-154520. Acesso em: 22 maio 2021.

LAPPING, Mark. Rural policy and planning. In: CLOKE, Paul; MARSDEN, Terry; MOONEY, Patrick (eds.). *Handbook of Rural Studies*. Sage, London, p. 104-122, 2006. ISBN: 1446206947, 9781446206942.

LOPES, Elfany; SOUZA, José Carlos; ALBUQUERQUE FILHO, José Luiz; LOURENÇO, Roberto W. Caminhos e entaves do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil. *Revista Caminhos de Geografia*, v. 20, n. 69, 2019.

LUCINI, Juana Andrade de. *Quem é a sociedade civil?: atores, atitudes e comportamento político nos comitês de bacia hidrográfica*. 2008. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão Preliminar)*. Brasília, 2006.

MOMM, Sandra; ROSSETO, Livia. Mudanças e permanência no sistema e na cultura do planejamento frente ao ODS 13. In: JACOBI, Pedro R.; TRANI, Eduardo (orgs.). *Planejando o futuro hoje: ODS 13, Adaptação e Mudanças Climáticas em São Paulo*. 1. ed. São Paulo: IEE-USP, 2019. v. 1, p. 1-135.

OLIVEIRA, Carlos W. A.; CRUZ, Bruno O.; MAGALHÃES, João Carlos.; CASTRO, César N.; TORRES, Danielle A. P.; MARQUES, Isabel M. F. A CF/88 e as desigualdades regionais. In: CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Paulo R. F.; MOTTA, Diana M. (orgs.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009.

MESQUITA, Amanda P. de; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento do território rural no Brasil. *Revista Geográfica de América Central*, 1(58), p. 331-355, 2017. <<https://doi.org/10.15359/rgac.58-1.14>>.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. *História das políticas regionais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2020.

REIMER, Mario; GETIMIS, Panagiotis; BLOTEVOGEL, Hans Heinrich (eds.). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on Continuity and Changes*. New York: Routledge, 2014.

SCOTT, Mark; GALLENT, Nick; GKARTZIOS, Menelaos. New horizons in rural planning. In: SCOTT, Mark; GALLENT, Nick; GKARTZIOS, Menelaos. *The Routledge Companion to Rural Planning*. 1st Edition, 2019. Routledge. ISBN 9781315102375. <https://doi.org/10.4324/9781315102375>.

SILVA, Sandra Regina M.; PERES, Renata B. *Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do estatuto da cidade*. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Santa Catarina, Brasil, 2009.

TRAVASSOS, Luciana; PORTES, Bruno C. N.; BELLENZANI, Maria Lucia; FERNANDES, Bruna S.; ARAUJO, Gabriel A.; BARBOSA, Leonardo S. O rural metropolitano no planejamento territorial: o caso do Sistema Produtor Alto Tietê. In: DEPONTI, Cidonea Machado; FREITAS, Tanise Dias; FAVARETO, Arilson. *Três décadas de planejamento das áreas rurais – balanço e perspectivas*. São Paulo: Pedro e João, 2021.

VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. *Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)*. Texto para Discussão, 2013.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. O lugar do rural nos planos diretores municipais. In: Congresso Luso-Brasileiro para Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 3, 2008, São Carlos. *Anais...* São Carlos: STT/USP, 2008.

# **Reflexiones sobre el papel de la política pública en el enfoque territorial para el desarrollo en Colombia**

*Juan Patricio Molina Ochoa*  
*Luz Alexandra Montoya Restrepo*  
*Iván Alonso Montoya Restrepo*

## **Introducción**

La ruralidad y los territorios juegan un papel central en el desarrollo de nuestros países, y reconocer su importancia desafía la definición e implementación de políticas públicas. Usualmente se insiste en que una ruta deseable para la formulación de las políticas públicas es poner en marcha procesos de gobernanza en los cuales la sociedad civil y sus organizaciones sean protagonistas de la orientación del desarrollo de sus territorios. El planteamiento que aquí se presenta, considera que, para avanzar hacia estrategias exitosas de gobernanza, es necesario fortalecer la gobernabilidad por parte del Estado, de manera que ambas se refuercen entre sí. Se examinan, por tanto, aspectos que deben facilitar esa articulación de conveniencia mutua.

Este planteamiento parte del escenario, propio de muchos países latinoamericanos en el que Colombia no es la excepción, de una marcada prevalencia de municipios rurales, en un porcentaje que puede ser superior al 60% del total. En estos municipios, que no exceden los 100.000 habitantes, los pobladores del campo y de las zonas urbanas dependen en buena parte de fuentes de empleo e ingresos de origen rural. Un común denominador de estos municipios es que enfrentan problemas de gobernabilidad derivados de bajos niveles presupuestales y de debilidad técnica, sumados a una precaria situación social y económica de una buena parte de sus habitantes. En este contexto, y desde la perspectiva del enfoque territorial para el desarrollo, la gobernabilidad adquiere plena relevancia, en tanto posibilita fortalecer la acción del Estado en sus unidades básicas de presencia local, abrir espacios de gobernanza para ordenar y canalizar las iniciativas provenientes de las organizaciones de la sociedad civil y crear condiciones para una mayor autonomía de los territorios frente al nivel central. La gestión territorial del desarrollo es un proceso que debería incorporar articulaciones entre gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad se entiende como el ejercicio de las funciones del Estado que

se expresan en decisiones y acciones, con una naturaleza más deliberada, mientras que por gobernanza se refiere al papel emergente de la sociedad civil en la definición de su propio desarrollo.

Para la construcción de esa deseable articulación entre gobernabilidad y gobernanza es indispensable ahondar en la comprensión del ciclo de la política, tanto desde el ángulo sectorial como territorial, así como en el tipo de procesos subyacentes. En efecto, el ciclo entre estrategias deliberadas o provenientes del despliegue de políticas impulsadas desde la gobernabilidad, y las estrategias que emergen en gobernanza, inclusión y sostenibilidad, conduce a la consolidación de procesos de desarrollo, a la acumulación de aprendizajes colectivos, y a la generación de procesos de gobernanza anticipatoria, la cual se manifiesta en una comunidad como el ejercicio de la previsión para evitar posibles impactos en el futuro (GUSTON, 2008; 2014).

A continuación, se abordan estos aspectos. El texto inicia con una presentación de la manera en que la red de Gestión Territorial para el Desarrollo y la Construcción de la Paz en Colombia (Red GTD-Paz Colombia) inscribe su trabajo frente a los desafíos mencionados. Luego se destacan algunos elementos conceptuales pertinentes a la discusión. Finalmente, se plantean reflexiones sobre el papel de la política pública en el enfoque territorial para el desarrollo.

### **Concepción de la gestión territorial para el desarrollo en el marco de la red GTD PAZ – Colombia**

La Red de Gestión Territorial para el Desarrollo y la Construcción de la Paz en Colombia (GTD-Paz Colombia) reúne instituciones académicas, gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional con el propósito de generar espacios de diálogo y análisis constructivos que incidan en las políticas públicas para territorios rurales y en las prácticas de gestión territorial como aporte a la construcción de la paz. Desde la red, y teniendo como núcleo a las universidades, se tiene la convicción de que la paz en Colombia se logra fortaleciendo los procesos de desarrollo en los territorios.

La función principal de la red es aportar conocimientos para la comprensión y análisis de las necesidades y dinámicas territoriales, para el acompañamiento y facilitación de procesos de cambio e innovaciones sociales e institucionales, para reivindicar la importancia de la ruralidad en la solución de los problemas estructurales del país, y para construir y constituirse como una sociedad de conocimiento que impulse el desarrollo humano y territorial. La pertinencia de ese conocimiento es, por tanto, un desafío permanente que exige mantener un estrecho vínculo con las realidades locales y nacionales. Y este es precisamente un rasgo distintivo de las universidades colombianas que integran

la red: su trabajo directo e interacción con comunidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones, lo que la identifica y proyecta como red de gestión social del conocimiento.

La red GTD se inscribe en el enfoque territorial para el desarrollo y, en consecuencia, busca superar la visión sectorialista del crecimiento, al concebir a los territorios y a su ruralidad como elementos nucleares de progreso y bienestar. Por otra parte, también destaca el papel protagónico de los habitantes en la construcción de su territorio y en la definición y orientación de su desarrollo.

En el marco de estas preocupaciones, se apuesta por una concepción de la gestión territorial que, al ir más allá de propósitos exclusivamente operativos, se encamine hacia horizontes de mayor alcance e incorpore visiones de desarrollo alternativo que trasciendan los enfoques tradicionales y que interpreten los anhelos y sentires propios de las comunidades sobre sus territorios, respetando su autonomía.

Esta gestión, compleja de por sí, supone procesos decisorios mediante la construcción de acuerdos, consensuados en lo deseable entre diversos sectores de población y sus instituciones, con intereses muchas veces en conflicto.

Las universidades no pueden ser ajenas a estos procesos. Deben asumir un papel destacado en el uso y apropiación de información por parte de las comunidades para la toma de decisiones, aprovechando el acompañamiento que le brindan a sus territorios o áreas de influencia y la información que generan en sus proyectos. En el marco de la gestión territorial, las universidades deben conectarse con los actores locales para comprender sus necesidades y ayudar a darles respuesta.

En este enfoque de gestión territorial para el desarrollo subyace un proceso de innovación social que es, en últimas, el que le da contenido y solidez. Se trata de una gestión de naturaleza participativa que abra espacios en los que la población sea escuchada y consultada, que sepa canalizar sus intereses y necesidades hacia soluciones concretas, que opere con reglas de juego transparentes para avanzar en procesos decisorios compartidos, que brinde información útil sobre las políticas e instrumentos con que cuenta el Estado para apoyar a los territorios y que construya una nueva cultura de lo público y lo privado basada en sólidos procesos de gobernanza y en su convergencia con el fortalecimiento de la gobernabilidad, de manera que haya una complementación mutua.

Un paso en esa dirección se ha venido evidenciando en el escenario de la pandemia en el que las soluciones colectivas han ido ganando relevancia. Un buen ejemplo es lo que ocurre en el campo alimentario. La pandemia ha puesto en alto riesgo, no solo las vidas de las personas, sino también los medios de subsistencia y los mecanismos de suministro. Para la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL, 2020), la extrema pobreza en América Latina y el Caribe podrá alcanzar una cifra preocupante de 83,4 millones de personas,

con un aumento en los niveles de hambre. Los efectos de la crisis son muy visibles en el acceso a los alimentos debido a la creciente vulnerabilidad de las comunidades por la mayor alza relativa de estos bienes vitales frente a otros productos de la canasta familiar. El desempleo y la disminución de la renta conllevan a que las personas no consigan comprar alimento suficiente o compren comida más barata y de menor calidad.

Ante esta realidad, por iniciativa de las propias comunidades se están generando profundos cambios hacia una concepción de sistemas agroalimentarios que supera las visiones clásicas de producción y distribución, por cuanto han enfatizado en el acercamiento entre productores y consumidores y en el fortalecimiento de su relación de doble vía, con interesantes implicaciones en el reconocimiento social del alimento y en la disminución de costos de comercialización. Así mismo, están rescatando la importancia de los circuitos económicos locales y de los mercados alternativos, que evidencian novedosas fórmulas de organización social y que plantean nuevas propuestas de supervivencia (ARANDA; MOLINA, 2021).

En ese sentido, el avance hacia la consolidación de sistemas agroalimentarios es un paso firme en la construcción de procesos de gobernanza, dada la relevancia territorial de estos sistemas en términos de sus aportes al capital social y a la identidad de territorio que se construye alrededor de ellos. Frente a esta dinámica, el ejercicio de la gobernabilidad por parte del Estado ha tenido que formular y acelerar respuestas de política, sin receptividad en el pasado, pero urgentes frente a la crisis, por ejemplo, de directa incidencia en los mercados.

### **El desarrollo territorial y los territorios**

Para darle sustento a los planteamientos expuestos sobre gestión territorial es conveniente el repaso de algunas concepciones teóricas pertinentes.

El desarrollo territorial suele imaginarse como un esfuerzo hacia la coordinación con relación a un proyecto estratégico de transformación (SEPÚLVEDA, 2003). Se podría afirmar que ese esfuerzo de coordinación supone una dinámica basada en procesos de generación de espacios y de capacidades para la gobernanza mediante el protagonismo de los actores locales en las decisiones sobre su propio porvenir como colectivos sociales (CHIRIBOGA, 2003). Así, el territorio sería una articulación productiva de diversos tipos de redes sociales y económicas, coaliciones, instituciones y la construcción de un sentido de pertenencia alrededor de una localidad (CHIRIBOGA, 2010).

Frente a esta visión que otorga cierto énfasis a los propósitos de transformación productiva, Schejtman y Berdegué (2004) subrayan que el territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, en tanto corresponde a un conjunto de relaciones sociales que originan y

expresan una identidad y un propósito, que resultan compartidos por los actores. Dentro de esta lógica le dan relevancia al desarrollo institucional como base que posibilita, no solo el desencadenamiento de procesos territoriales, sino también el tejido de vínculos urbano – rurales y la consolidación de condiciones para favorecer demandas externas al territorio que activen sus capacidades productivas y servicios de apoyo (BERDEGUÉ *et al.*, 2008), según se ilustra en la figura 1.

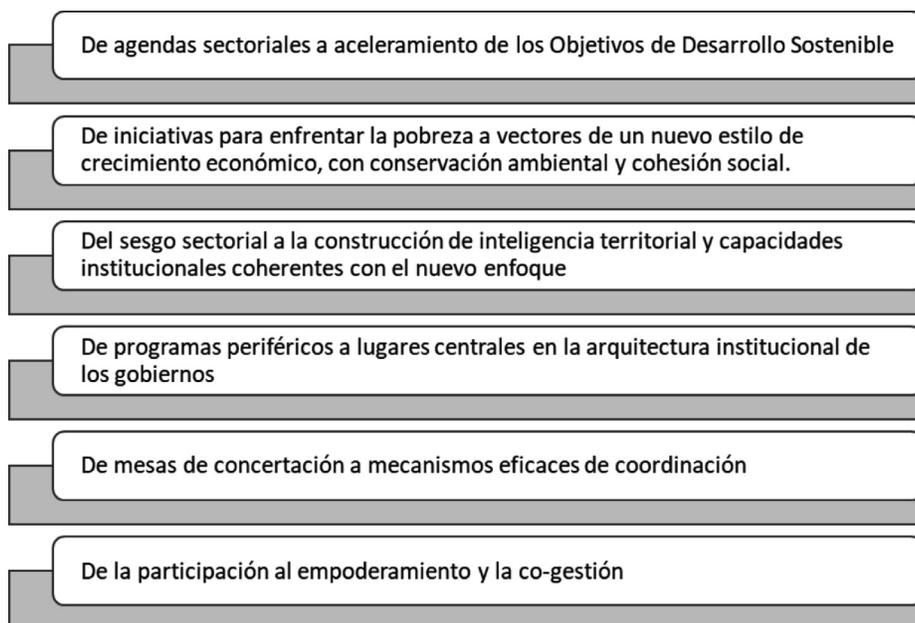
**Figura 1:** Aspectos prioritarios para realizar el potencial del Desarrollo Territorial Rural



Fuente: Adaptado de Schejtman y Berdegué (2004).

Pero la perspectiva intersectorial también es necesaria. Para Berdegué y Favareto (2019), en el desarrollo territorial los instrumentos de inversión existen en los programas sectoriales. Así, el valor agregado del desarrollo territorial estaría en su posibilidad de concertar y coordinar tanto instrumentos como actores, instituciones, y recursos y capacidades de parcialidades sectoriales, para impulsar una agenda propiamente territorial. En esta visión del desarrollo territorial, también se reconoce una dinámica acumulativa: los retos futuros radican en el escalamiento de propuestas sectoriales hacia agendas de Objetivos de Desarrollo Sostenible, que permitan transitar hacia la construcción de inteligencias territoriales y promuevan el empoderamiento y la co-gestión en los territorios. Esta aproximación reitera que la perspectiva territorial permite ampliar el ámbito del desarrollo al promover los vínculos rurales – urbanos y reconocer el papel de los actores sociales, las actividades económicas y las instituciones en estas nuevas reconfiguraciones del espacio (Figura 2).

**Figura 2:** Elementos para realizar el potencial del Desarrollo Territorial Rural



Fuente: Adaptado de Berdegú y Favareto (2019).

Por su parte, al analizar el caso colombiano, Ocampo (2014) subraya la necesidad de fomentar procesos territoriales participativos e integrales, que busquen la inclusión tanto social como productiva, con centralidad en una ruralidad diferenciada, en la que los habitantes rurales sean los gestores y actores de su propio desarrollo. La promoción de estos procesos de desarrollo debe orientarse hacia la sostenibilidad y la competitividad, y se podrá gestar desde una provisión adecuada de bienes públicos la cual, según el autor, facilitará el desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias.

Otra aproximación relevante para la reflexión sobre las políticas territoriales, complementaria a las ya mencionadas, parte de considerar a los territorios como sistemas complejos estructurados a partir de propósitos definidos.

En efecto, los territorios pueden verse desde varias perspectivas según se trate, por ejemplo, de priorizar variables socioeconómicas o ambientales. De ahí que la mirada sistémica resulta muy útil por la versatilidad que ofrece, tanto desde la configuración espacial como desde la aplicación de políticas.

Montoya y Montoya (2010, p. 462) sugieren que los territorios pueden ser propuestos como sistemas complejos que responden a determinados propósitos. El propósito definido surge de la observación comprehensiva, así como de los procesos históricos, sociales, culturales y políticos que configuran una estructura

entretejida de relaciones tanto hacia el interior como hacia su entorno. Cuando los actores “delimitan” el territorio como un “mundo complejo” propio, incluso como “herramienta de reflexión”, tienden mediante ese proceso de observación y circunscripción a identificar diferentes formas de sistemas – territorio, en diversos tipos de ambientes o dominios.

Pero además del propósito definido alrededor del cual se estructura la visión de territorio, Molina (2010) enfatiza en los acuerdos que deben construirse entre sus habitantes para regular sus relaciones entre sí, con el medio ambiente y con las instituciones. En otras palabras, sin seres humanos no hay territorio.

A partir de los conceptos mencionados se desarrolla seguidamente, en la segunda parte de este texto, una reflexión sobre nuevas tendencias de las políticas territoriales y los elementos que pueden marcar su derrotero.

### **Nuevas tendencias de las políticas territoriales: la superación de desequilibrios**

Hay varias relaciones que deben ser tenidas en cuenta en el análisis de la gestión territorial para el desarrollo y que son pertinentes para las políticas territoriales. Una característica común de estas relaciones es la presencia de desequilibrios que deberían ser corregidos para avanzar hacia una adecuada gestión territorial.

Las limitaciones para desarrollar de manera endógena soluciones a aspectos relevantes de la problemática territorial, como por ejemplo los relacionados con los temas socio económicos y de generación de empleo, ambientales y de uso adecuado del suelo, o fiscales y de generación de recursos propios, señalan la necesidad de encontrar nuevos balances entre la gobernabilidad y la gobernanza; entre las escalas territoriales de lo meso, lo micro y lo macro; entre las políticas territoriales, sectoriales y macroeconómicas; entre el ejercicio de la tecnocracia y la participación; entre las rupturas estado-mercado; y, entre el presente y el futuro como ejercicio anticipatorio.

El desequilibrio entre la gobernabilidad y la gobernanza es un problema central del enfoque territorial para el desarrollo, sumado a las problemáticas propias de cada una. Este punto requiere de una discusión para profundizar en las razones e implicaciones de este desequilibrio. El punto de partida está en el reconocimiento de la conveniencia, así como de las complementariedades y desventajas de este relacionamiento estratégico, si se acepta que una adecuada gestión territorial para el desarrollo debería combinar ambos tipos de ejercicio del poder y de procesos decisionales.

Por su naturaleza, la gobernabilidad y la gobernanza deben entenderse como procesos deliberados o emergentes, más que como meras estructuras orgánicas, bien sea del aparato estatal o de las organizaciones de la sociedad

civil. La gobernabilidad territorial, sobre todo la de municipios rurales adolece, entre otros, de baja capacidad de generación de recursos propios con total dependencia de las transferencias del orden nacional, débil capacidad técnica y deficiencias en la inversión. La gobernanza solo existe en casos puntuales. Enfrenta la ausencia de sólidos y perdurables procesos de acción colectiva por falencias en el capital humano y social, junto con contextos adversos en todos los órdenes (económico, social, ambiental, político institucional).

En la armonización entre gobernabilidad y gobernanza es de gran ayuda aplicar la visión del territorio como sistema con un propósito definido y unos acuerdos comunes, en los que confluyan los criterios de las administraciones públicas con los de la sociedad civil y sus organizaciones. Lo que, a su vez, pone sobre la mesa la importancia de la gobernanza multinivel, de acuerdo con diferentes escalas territoriales.

### *La coherencia con el enfoque sistémico del territorio y el énfasis hacia la escala meso o intermedia*

Para conectar la visión sistémica con las políticas públicas de desarrollo territorial es conveniente recordar lo planteado por Echeverri y Sotomayor (2010), para quienes las políticas de desarrollo territorial son esencialmente decisiones para establecer y direccionar cursos de acción prioritarios, definidos por los gobiernos, y orientados a la resolución o prevención de problemas y necesidades de comunidades de un territorio. Estas políticas deben servir para agrupar y encauzar demandas sociales, al formular estrategias a seguir por las instituciones y actores. En tal sentido, el conjunto de políticas busca incitar la gestión del desarrollo de los territorios y, por esa vía, condiciona la acción de los gobiernos. No obstante, se podría afirmar que, frente a este planteamiento, sustentado en un enfoque de gobernabilidad, tendrían cabida procesos de gobernanza en la medida en que las políticas territoriales se orienten a generar procesos sinérgicos que no se restrinjan a lo intersectorial, sino que también propendan por la construcción de tejido social.

En ese orden de ideas, si se acepta que el territorio es un sistema complejo, abierto, flexible, adaptativo, que se reconfigura en su estructura y procesos según los propósitos que persiga y los acuerdos que construya, las políticas con enfoque territorial deberían adecuarse a esta necesidad contando con mecanismos ágiles de articulación, retroalimentación y ajuste que rompan la aproximación vertical y tecnicista, propia de la ejecución sectorial. No se trata de que una aproximación sustituya a la otra, sino de avanzar en una complementación mutua. Este principio de política territorial aplica para todas las dimensiones de estructuración de los territorios para efectos de los propósitos que se persigan con su manejo.

Al abordar las políticas públicas de desarrollo territorial, y al reflexionar sobre los propósitos, como referentes para la estructuración de los territorios, caben las siguientes consideraciones:

– Si las intenciones son de gobernabilidad, la división político-administrativa del territorio resulta ser la más adecuada, pues en ella fluye y se expresa el papel del Estado. Pero si se es coherente con el enfoque de gestión territorial para el desarrollo, una gobernabilidad sólida debería sustentarse en espacios participativos de manera que sea incluyente y concertada con la sociedad civil. Ello tendría implicaciones de política en términos de los procesos decisorios frente a proyectos.

– Si los propósitos son de manejo ambiental, la configuración político-administrativa del territorio resulta inadecuada o al menos insuficiente. Alternativamente, el enfoque de cuenca hidrográfica para un manejo eficiente del agua es más apropiado. En este caso, y desde la óptica de la gestión territorial para el desarrollo, no bastan los criterios técnicos, sino que son indispensables los sociales y económicos de los usuarios de la cuenca, los cuales deben ser negociados para que las políticas de sostenibilidad sean apropiadas y aplicadas de manera efectiva. Por tanto, las políticas ambientales deben incorporar los intereses de la población y los condicionantes técnicos de manejo adecuado de los recursos naturales para la resolución de conflictos de uso y ocupación.

– Si los propósitos son de ordenamiento de usos del suelo, la configuración territorial debería responder a los tipos de usos y vocación. Allí, no bastan los criterios técnicos sobre tipo de suelos y climatología, sino que también se hacen indispensables los sociales y económicos de los actores involucrados, los cuales deben ser negociados para que las políticas de ordenamiento sean efectivas.

Con estos ejemplos, se evidencia la idea fundamental, pero no siempre debidamente comprendida, de que las políticas con enfoque territorial enfrentan el desafío de ser coherentes con la concepción de los territorios como construcción histórica y, por ende, social, en la que las relaciones entre seres humanos y de estos con el ambiente están mediadas por instituciones, es decir, por acuerdos y valores.

En esencia, estas políticas son procesos de concertación entre actores que complejizan su ajuste e implementación. Para facilitar esa concertación es determinante disponer de instrumentos ágiles y efectivos, y que ojalá sean coherentes con las políticas sectoriales. Los planes de ordenamiento territorial, el catastro multipropósito, la evaluación de tierras, los diversos sistemas de información bien sean de base local o territorial, o los indicadores territorializados gestionados directamente por las comunidades son instrumentos que aportan valiosos criterios para la construcción de acuerdos. A partir de las experiencias que se han acumulado con la aplicación de estos instrumentos se debe avanzar en su perfeccionamiento. Así, el diseño de instrumentos para las políticas de gestión territorial es un tema crucial a futuro.

Otro aspecto importante que requiere de examen para darle viabilidad política al enfoque territorial para el desarrollo es la escala en que se aplicará. Para su determinación, se podría pensar que las políticas sectoriales son un insumo de entrada, por cuanto según su tipo y alcances se definen las escalas territoriales más apropiadas de articulación. Habrá inversiones y proyectos sectoriales que requieren de una cobertura y de un manejo regional o local, esto es, las escalas territoriales pueden variar según los propósitos de política que se persigan, el tipo de necesidades a atender y, en consecuencia, del alcance de los proyectos a adelantar.

Un aspecto de la mayor relevancia sobre la escala de las políticas territoriales es su nivel intermedio o meso. La escala local o micro es más de aplicación, se basa en la ejecución de proyectos cuya lógica es muy particular. A este nivel interesa la coherencia con el diseño de manera que no se distorsione en su aplicación. El desafío a este nivel es que la formulación y ejecución de proyectos interprete el propósito de las políticas y las retroalimente. Por tanto, también interesa que en el diseño de las políticas haya flexibilidad para la introducción de ajustes según las particularidades locales lo que exige un ciclo de retroalimentación. La enorme brecha o falta de correspondencia entre la lógica del diseño y la de la aplicación de las políticas es una preocupación central que concierne tanto a los sectores como a los territorios.

En cuanto a la escala macro o nacional, es claro que tiene su base en las políticas sectoriales y en las macroeconómicas, en las que hay fortaleza técnica y una gran experiencia acumulada.

Pero es en la escala meso en la que existen las mayores debilidades. Su nivel intermedio es estratégico para la definición de políticas territoriales, por cuanto sirve de puente entre lo local o municipal y lo nacional. Mientras que la escala micro tiene rasgos compartidos y es de naturaleza similar entre los países (trabajo con comunidades y zonas específicas para atención de problemas propios), la escala meso varía según su tamaño relativo. El desafío a este nivel no solo es la determinación de su escala en cada contexto particular de país, la cual variará según el tipo de programas y los propósitos que se persigan, sino también la formulación del contenido de estas políticas.

Para la definición de contenido de políticas territoriales de escala meso, la construcción de acuerdos a ese nivel es de gran complejidad por cuanto ahí confluyen los intereses locales con sus propias y justificadas necesidades, pero que requieren priorización si se las mira desde una órbita más regional. Por tanto, la escala meso requiere de un proceso de planeación muy exigente debido a que debe determinar programas y proyectos de interés e impacto regional y ello, en la práctica ha resultado ser bien difícil, dada la preferencia por soluciones puntuales que, aunque necesarias, resultan insuficientes desde una óptica de política territorial.

Pero además del desafío instrumental y de determinación de las escalas adecuadas, también debe avanzarse por la senda de la superación de una serie de desequilibrios e inequidades estructurales que limitan el alcance efectivo de la gestión territorial para el desarrollo y que afectan su viabilidad.

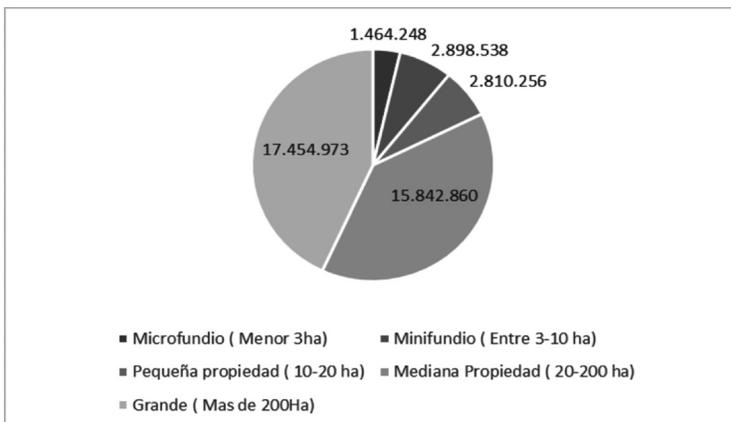
Un punto de partida son las conocidas y generalizadas desigualdades que evidencian, de un lado, los privilegios de unos pocos y, de otro, la marginalidad de una gran mayoría. Valencia y *coautores* (2019) resaltan el papel de los territorios rurales para el futuro de las sociedades latinoamericanas. Pero su marginalidad es un llamado a la urgente necesidad de formulación de una nueva generación de políticas públicas con enfoque territorial.

Esta realidad constituye un contexto decisivo que determina la gestión territorial para el desarrollo. A continuación, se presentan de manera sintética y con propósitos ilustrativos, algunos aspectos sobre las desigualdades rurales en Colombia.

La ruralidad en Colombia es un mundo complejo que brinda una clara ilustración de la problemática estructural en la que se inscribe la gestión territorial para el desarrollo y que, al tiempo que representa un desafío, es un factor que la condiciona en gran medida.

En el país, los bosques naturales, reservas, parques y zonas de comunidades étnicas ocupan 63,2 millones de hectáreas, lo que representa el 57% del territorio nacional. Se cuenta con 43 millones de hectáreas, alrededor de un 39% del territorio, para uso agropecuario (LÓPEZ BEJARANO, 2020). En la estructura de propiedad de la tierra existe una notoria concentración (SEGRELLES SERRANO, 2020): las propiedades con menos de 10 hectáreas representan alrededor del 78% del total y solo ocupan el 6% de la superficie agropecuaria, forestal y agroindustrial. Por su parte, las propiedades de más de 1.000 hectáreas representan sólo el 0,19%, pero concentran casi el 54% de todas las tierras.

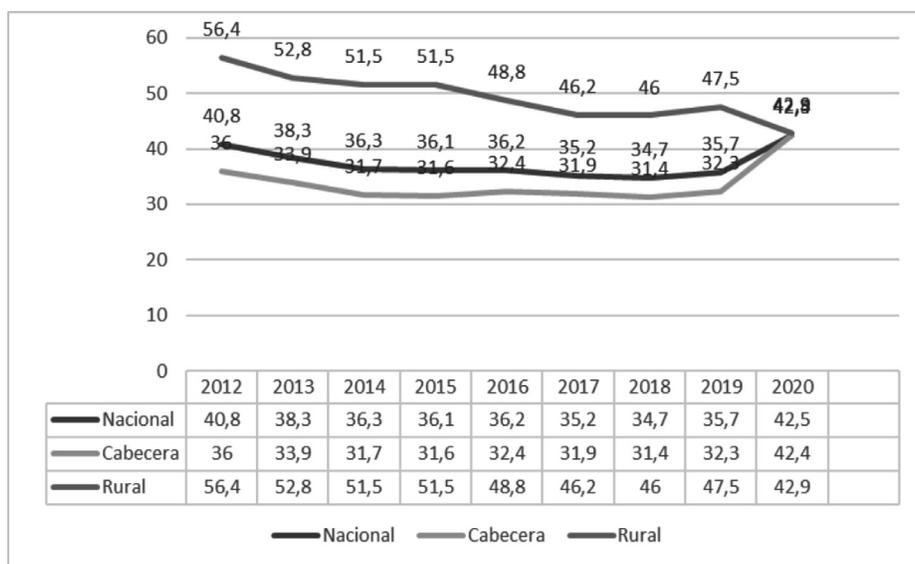
**Figura 3:** Distribución de la propiedad rural privada



Fuente: UPRA (2020), Datos IGAC (2012).

Pero, las agriculturas familiares, campesinas y comunitarias no solo confrontan las limitaciones de tierra y capital. También enfrentan los retos de supervivencia y seguridad alimentaria y nutricional, la protección de su capital natural, así como la búsqueda de incrementos en la producción y diversificación de sus medios de vida, todo lo cual se expresa en los niveles de pobreza que afecta a 43% de los pobladores rurales, según lo pone de relieve los datos oficiales recientes (LA REPÚBLICA, 2021). La desigualdad en la propiedad de la tierra y la pobreza rural serían las causas principales del conflicto armado que ha azotado al país (SEGRELLES SERRANO, 2020).

**Figura 4:** Incidencia de la pobreza monetaria (porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza según el dominio geográfico)



Fuente: Dane (2021).

De acuerdo con Ocampo (2014), la ruralidad en Colombia es un continuo que transita por los todos los municipios y que no desaparece aún en las grandes urbes. Pero tiene una marcada connotación en el 60% de los municipios del país que deben considerarse como eminentemente rurales. Así la población rural representa un poco más del 30% del total. Además de ser la gran mayoría, los municipios rurales son, a su vez, los de menor nivel de recursos presupuestales propios. Su gobernabilidad es igualmente precaria. Dependen en gran medida de transferencias del orden nacional, en las que las políticas macroeconómicas son determinantes. En este punto, la gestión territorial requiere de políticas fiscales

propias orientadas a crear condiciones para una mejor gobernabilidad mediante estrategias para la generación de recursos a nivel territorial.

Este panorama de una realidad rural con rasgos seguramente similares en varios países de Latinoamérica evidencia desequilibrios ostensibles en varios ejes de análisis, en especial en el tema de pobreza, los cuales son difícilmente superables desde el ejercicio puramente endógeno (CIFUENTES, 2020). De ahí la importancia de considerar en las políticas territoriales sus conexiones y complementariedades con otros tipos de política, como las sectoriales y macroeconómicas propias de la órbita nacional. A continuación, se examinan estos aspectos.

### ***Ciclo de políticas con enfoque territorial: los procesos emergentes y deliberados***

De acuerdo con Meny y Thoenig (1996), una política pública se representa como un programa de acción, desarrollado por el Estado en un ámbito determinado, lo que conlleva a que se puedan clasificar en políticas públicas sectoriales y territoriales. Las sectoriales provendrían de un ejercicio de poder decisional ejercido desde un único centro (agencias centrales del Estado), mientras que en las territoriales se tendrían varios centros de decisión (niveles subnacionales conectados con el Estado central).

Para González- Campo y Gómez- Cárdenas (2007), el proceso de toma de decisiones está estrechamente vinculado con las políticas públicas. En especial porque toda decisión en políticas públicas implicaría una acción o un compromiso frente a ella. Estas decisiones, según Roth (2003), también pueden ser originadas, o bien en la libertad completa de un decisor para establecer estos compromisos, o pueden estar determinadas por variables externas que el agente tomador de decisiones no controla.

De acuerdo con Mintzberg (1978), una estrategia es un patrón en un flujo de decisiones o acciones, de manera que patrones de decisiones sobre política pública terminan configurando estrategias. Para Mintzberg y Waters (1985), la formación de la estrategia ha tendido a ser tratada como un proceso analítico para el establecimiento de metas de largo plazo y planes de acción, y como un proceso que incorpora las etapas de formulación e implementación. Pero esta concepción hace que la formación de las estrategias no sea evolutiva, lo cual las restringe (Mintzberg y Waters, 1985). Los autores consideran la existencia de estrategias deliberadas (intencionadas que terminan siendo realizadas), pero también de estrategias emergentes que no son puramente intencionadas, pero que pueden plasmarse en ejecuciones.

Montoya (2010) y Montoya y Montoya (2013) conciben un ciclo entre estrategias deliberadas y emergentes, siendo las primeras las resultantes de un

proceso de planeación y selección, mientras que las segundas terminan posibilitando la viabilidad de los aportes de agentes de manera local, adaptando las estrategias deliberadas a su marco propio de actuación. Así, en la fase de implementación de políticas se generan procesos emergentes de gobernanza, enriquecidos por dinámicas económicas, sociales e institucionales que se van concretando en capacidades y aprendizajes colectivos que deberían incidir en las decisiones de gobernabilidad y que, a su vez, tendrían un efecto de retroalimentación y de apoyo a la implementación de las políticas, para de esa manera cerrar el ciclo en una espiral ascendente.

Alrededor de estos planteamientos están las teorías de Lindblom (1959; 1979; 1980) y de Mintzberg (1978), desarrolladas con propósitos generales, pero que pueden aplicarse para comprender la emergencia de procesos de gobernanza.

Lo dicho invita a profundizar en el estudio sobre la gobernanza, considerando la perspectiva de su ciclo entre lo deliberado y lo emergente, y sus implicaciones en la gestión territorial.

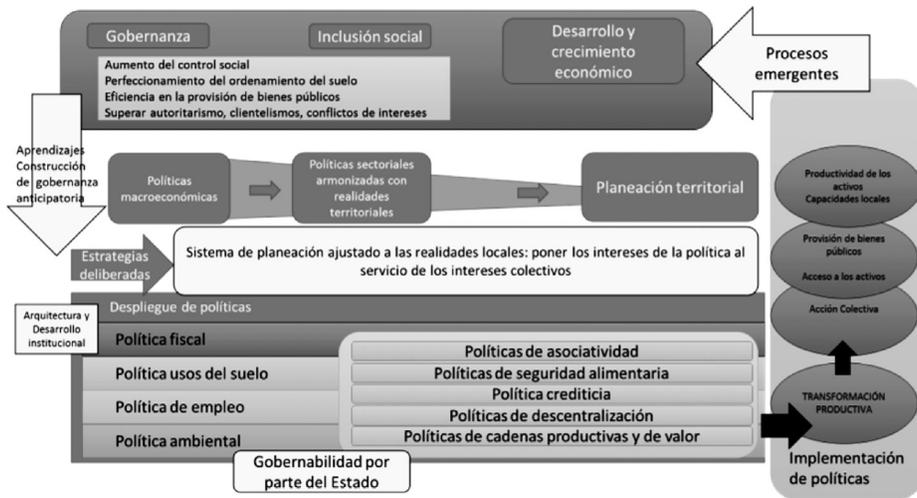
En cuanto a la política con enfoque territorial aún se requiere ahondar en la naturaleza deseable de su ciclo. Las experiencias de país, en el caso colombiano, indican que la política con enfoque territorial no debe restringirse a lo intersectorial (una planeación que enfatiza en las articulaciones entre sectores, necesarias pero insuficientes), ni tampoco a la construcción de tejido social (una planeación que, si bien enfatiza en la convergencia de los intereses de los actores, su origen está en las esferas de la formulación de la política pública). Habría que avanzar más allá, hacia comprender los procesos emergentes y endógenos de gobernanza que, requieren de la creación de ciertas condiciones según la escala territorial de que se trate.

Se parte de reconocer que el predominio histórico de la planeación y del sesgo sectorial de las políticas resulta insuficiente e inadecuado para la gestión territorial para el desarrollo. En este sentido, en el ciclo de la política sectorial, la gobernabilidad del Estado estaría orientada hacia la formulación de estrategias deliberadas, las cuales son cohesionadas alrededor de planes macroeconómicos y sectoriales.

Por su parte, las estrategias territoriales provienen de procesos de búsqueda de viabilidad y adaptación, con un enfoque local, a las posibilidades que brinda la estrategia deliberada. Así, las estrategias emergentes reorientan y confirman el empleo de políticas específicas expresadas en lo territorial y posibilitan la emergencia de procesos de inclusión, gobernanza y sostenibilidad que, a su vez, van a retroalimentar el surgimiento de nuevas estrategias deliberadas. Se generarían, entonces, procesos de aprendizaje y acumulación de capacidades en los territorios. La recursividad en esta dinámica genera el ciclo de políticas con enfoque territorial, en el que ocurre un diálogo constructivo entre gobernabilidad y gobernanza.

Esta perspectiva de las trayectorias de las políticas territoriales y sus respectivos procesos de planeación aporta interesantes elementos para el estudio de la gobernanza, pues sugiere la existencia de un proceso emergente y endógeno que no nace de manera espontánea, sino que requiere de la creación de ciertas condiciones según la escala territorial de que se trate. Además de las ya mencionadas sobre la búsqueda de la intersectorialidad y de la construcción de tejido social, habría que afirmar que desde las políticas públicas se deberían poner en marcha instrumentos para generar procesos territoriales que recojan los puntos de vista de diferentes actores sobre su aproximación al territorio y sobre lo que en él se desarrollaría.

**Figura 5:** El ciclo de políticas con enfoque territorial



Fuente: Los autores con base en Montoya (2010).

***Desequilibrios entre políticas macroeconómicas, sectoriales y territoriales***

Los planes y proyectos a nivel territorial se acomodan a la política macro para sacarle provecho. Por ello lo territorial conjuga lo reactivo y lo emergente que deriva en una planeación de naturaleza adaptativa. Por otra parte, la aplicación de las políticas macroeconómicas pasa por las sectoriales y se concreta en las territoriales. Existe, por tanto, una relación directa entre este tipo de políticas, pero en la que el dominio está en cabeza de las que se definen a nivel central. Este desbalance sigue profundizando la brecha a favor del predominio histórico de la planeación sectorial y del sesgo sectorial de las políticas que, según se ha argumentado, resulta insuficiente e inadecuado para la aplicación del enfoque de gestión territorial para el desarrollo.

Las variables de ahorro, inversión y empleo, fundamentales de la política macroeconómica por su repercusión multiplicadora en el crecimiento económico, adquieren su plena concreción en los territorios, donde se expresan en proyectos e inversiones y en la toma de decisiones de los actores privados y públicos. De ahí, que es muy importante actuar sobre los agentes en estos territorios para que impulsen iniciativas económicas generadoras de empleo y de ahorro, sumado al estímulo a la reinversión productiva en el territorio de estos actores, la que incide sólidamente en el crecimiento.

Por tanto, las políticas con enfoque territorial deben aportar a la construcción de un clima favorable de inversión y de identidad socio económica, lo que exige coherencia entre las políticas macroeconómicas y las territoriales. Le corresponde al nivel territorial asumir la construcción de esa coherencia.

Complementariamente, es necesario prestarle la debida atención a la comprensión de los impactos de las políticas macroeconómicas en la vida del territorio. En este aspecto son claves las siguientes políticas:

**Política fiscal:** dado que los municipios rurales son los de menor nivel de recursos presupuestales propios, su gobernabilidad es igualmente precaria. Dependen en gran medida de transferencias del orden nacional. El esfuerzo fiscal propio, que sería una necesidad para ganar más autonomía y nivel de desarrollo, se ve limitado por el rezago en la base catastral, la reducida actividad económica municipal, la debilidad de los mercados, la carencia de infraestructura física y social, todo lo cual impacta desfavorablemente el nivel de vida de los habitantes y su capacidad de actuar colectivamente. La solución a este problema fiscal debe pasar por un fortalecimiento de la gobernabilidad para tomar decisiones que rompan ese círculo pernicioso de la realidad municipal.

**Políticas de empleo:** se reconoce que uno de los propósitos centrales de las políticas macroeconómicas es incidir en la generación de empleo. Pero no se le ha dado la suficiente atención a la importancia de los territorios como solución al problema de desempleo. Lo deseable es que ambas perspectivas se complementen: un ambiente macroeconómico adecuado y un ambiente territorial propicio para sacarle provecho a esas posibilidades. En los territorios se pueden establecer iniciativas de fuentes de empleo que solo pueden ser identificadas y gestionadas a ese nivel. La gobernabilidad local debe jugar un papel determinante en ello.

**Política crediticia:** esta política macroeconómica se aplica directamente en los territorios dada la articulación cliente y prestador del servicio. La realidad territorial evidencia que, ante las elevadas exigencias de las políticas bancarias de crédito formal, las opciones que ofrece el crédito informal en el medio rural son de amplio uso, aunque eleva los costos e impacta la rentabilidad de las iniciativas privadas. Desde la perspectiva de las políticas territoriales, es conveniente avanzar en soluciones locales o regionales que suplan las deficiencias de las políticas oficiales de los bancos. En ese sentido, la acción colectiva se puede ver muy favorecida con

esquemas asociativos de ahorro y crédito lo que, a su vez, construye bases para procesos de gobernanza al fortalecer el tejido social local.

**La provisión de bienes públicos:** el enfoque territorial para el desarrollo pasa por la provisión de bienes públicos, algunos de ellos de carácter nacional en sus decisiones y financiación y otros de carácter territorial (departamental o municipal). Las políticas de provisión de bienes públicos se inclinan por la cofinanciación entre niveles nacional y territorial, e internacional cuando sea del caso. En la aplicación de estos recursos es decisivo el papel del nivel territorial (actores públicos y privados) como usuarios finales de esos bienes. Inclusive estos actores pueden jugar el rol de ejecutores de las políticas, por lo que la efectividad de la inversión y el buen uso de los recursos públicos van a depender de las capacidades locales. Estos son aspectos cruciales en los que el enfoque territorial para el desarrollo debe prestar la mayor atención con el objeto de fortalecer esas capacidades y crear condiciones para una adecuada ejecución.

**Política de usos del suelo:** aunque no es de tipo macroeconómico, una política de usos de suelo repercute o se expresa en términos tributarios para estimular inversiones y actividades económicas. Es muy efectiva en darle un orden, desde la perspectiva de la planeación, a los usos del suelo para efectos del impulso de la actividad económica y de los niveles de renta. Esta política es crucial para crear las condiciones favorables para un ambiente atractivo de inversión y para jalonar recursos de otras regiones y sectores que impulsen las dinámicas locales. El punto central aquí es fortalecer la planeación territorial de manera que se convierta en el eje que articule la planeación sectorial en su ámbito de aplicación, que no es otro que el territorio mismo.

**Políticas ambientales:** estas se concretan en los territorios en aspectos tan fundamentales como los planes de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento de cuencas, entre otros instrumentos de planeación. En ellos se deben armonizar los criterios técnicos y los sociales para conciliar intereses. El manejo ambiental es esencialmente de la órbita territorial y, por ende, requiere de procesos de gobernabilidad y gobernanza que se refuercen entre sí para alcanzar acuerdos realistas de ordenamiento y, más importante aún, hacerlos cumplir. El concepto de bienes comunes, a diferencia del de recursos naturales extractivos o factores de producción, adquiere en este punto la mayor relevancia para su manejo sostenible.

**Desequilibrios territoriales:** aunque no ocupa el lugar que merece en su atención, el tema de los desequilibrios territoriales debería ser una preocupación central de la política macroeconómica. Los marcados desequilibrios territoriales se suman con la misma relevancia y poder destabilizador a los problemas de inclusión social y económica entre sectores de población. Ambos se retroalimentan. Es un tema que no debe ser dejado en manos de las fuerzas del mercado, necesita ante todo de una definición y tratamiento político. La provisión

de bienes públicos ha demostrado jugar un papel decisivo en la construcción de un desarrollo entre regiones más equilibrado. Les corresponde a los defensores del enfoque territorial llamar la atención sobre este punto para que sea tratado con suficiente atención en la agenda de la política nacional.

**Papel gremial:** Es muy importante que los inversionistas también desarrollen un sentido de pertenencia de los territorios donde adelantan sus actividades económicas. Esto plantea el tema del papel de los gremios que representan la producción. En el tránsito de lo macro y sectorial hacia lo territorial se evidencia otro desequilibrio. Mientras que los gremios de los sectores económicos inciden de manera importante en las políticas macroeconómicas y sectoriales, las organizaciones gremiales de las regiones lo hacen muy poco o no lo hacen. Algunos gremios tienen una expresión territorial si sus cultivos o empresas se concentran en zonas geográficas específicas. ¿Pero, hasta qué punto defienden también el conjunto o buena parte de los intereses regionales y no solamente los de las actividades económicas que representan? En principio, se requiere de una mayor conciencia gremial sobre la integralidad de sus intereses productivos con los regionales, de manera que también los asuman como propios. En tal sentido, hay que avanzar en el entendimiento de estas dinámicas, por cuanto los gremios son instancias organizadoras que tienen mucho que decir sobre la gestión territorial para el desarrollo, dado su espacio de interlocución con las autoridades territoriales y su capacidad de apalancar recursos. Este es un reto que exige proactividad de las instancias territoriales y que no debe recaer exclusivamente en la iniciativa de los gremios empresariales.

Hay ciertas instancias territoriales que cuentan con organizaciones gremiales para la defensa de sus intereses regionales de tipo intersectorial. Algunas ya tienen larga trayectoria y poder, por cuanto representan los intereses de los grupos más poderosos en todas las ramas económicas. También hay otras instancias con representación gremial regional más débil y reciente, pero interesadas en defender los intereses regionales. Esos son espacios que requieren fortalecimiento, por cuanto ayudan al enfoque territorial y conjugan intereses privados con comunitarios y públicos.

Pero también hay organizaciones que representan grupos de población con intereses definidos de tipo territorial (por ejemplo, indígenas y comunidades afrocolombianas). Estas organizaciones representan intereses políticos, sociales, económicos y ambientales y actúan como movimientos sociales con gran capacidad de movilización. Este es un fenómeno que ha consolidándose en Colombia y que incide en el enfoque territorial por la vía de la capacidad de presión y de gobernanza.

Desde la perspectiva de las políticas del enfoque territorial, es muy importante ahondar en la comprensión y comparación de estas dinámicas que se expresan cada vez con más fuerza y que señalan un derrotero marcado, en los casos más radicales, por un discurso de autonomía y desarrollo alternativo.

### ***Gobernanza anticipatoria***

La gobernanza anticipatoria suele entenderse como una capacidad de base amplia que se puede encontrar en una comunidad o sociedad, la cual opera sobre una variedad de usos de recursos y sus combinaciones para gestionar el conocimiento, mediante el fomento de la previsión y la participación de los grupos de interés, para alejarse de posibles impactos disruptivos en el futuro (GUSTON, 2008; 2014). Esta capacidad se refiere al ejercicio de explorar escenarios futuros que permitan anticipar y vislumbrar riesgos, así como negociar intereses de largo plazo, con un enfoque amplio y participativo, y con miras a gestar procesos de innovación y consolidación de usos del conocimiento y toma de decisiones.

La gobernanza anticipatoria también favorece la resiliencia frente a los embates del futuro. Esto es particularmente importante en entornos adversos, inestables e inciertos, como los que enfrentan los pobladores del medio rural. Aunque en este medio se impone la cultura de lo inmediato en la que el largo plazo no es una preocupación central, es importante que la gobernanza anticipatoria abra espacios a respuestas colectivas y adaptativas para reconfigurar los diferentes tipos de capital territorial.

Finalmente, hay que recalcar que el planteamiento central de este capítulo se fundamenta en la idea de que la gestión territorial para el desarrollo es, ante todo, un proceso de innovación social que se expresa en la gobernanza en sus diferentes aproximaciones: anticipatoria, articulada a la gobernabilidad en las diferentes escalas territoriales y, por ende, multinivel.

### ***Participación incluyente: equidad, libertad, democracia y valores éticos***

Si se es coherente con el concepto de gestión territorial planteado al inicio de este texto, los principios de equidad, democracia y libertad son fundamentales y pertinentes con este enfoque de gestión. De ahí que el enfoque territorial para el desarrollo debe ser abandonado de este discurso para plasmarlo en todo su significado y alcance en políticas de impacto nacional y territorial.

Para estimular el espíritu crítico reflexivo, se hace relevante destacar la eventual suplantación del papel del estado como mercado, y también del mercado como estado, como un complejo proceso de cambio de los valores éticos de la sociedad neoliberal, que ha conducido a la irrupción de diversas formas de corrupción en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones (Revéiz, 2016).

Esta realidad, que desgasta los fundamentos mismos de la sociedad, evidencia una crisis de valores, frente a la cual la gestión territorial debe incorporar y reivindicar un nuevo principio, el de gestión ética del desarrollo. Entre los varios instrumentos que podrían utilizarse cabría mencionar la aplicación de un control social renovado y fortalecido, que se constituya en una pieza clave de los

procesos de gobernanza territorial para la defensa de los valores éticos frente al Estado y al mercado.

### **Reflexiones finales**

Para consolidar procesos de desarrollo en nuestros países es preciso reconocer el papel central de los territorios y de la ruralidad. En ese marco se hace necesario abordar los desafíos de concebir, formular, implementar y evaluar el despliegue de políticas que impulsen estas dinámicas de desarrollo hacia la construcción de nuevas capacidades con expresión territorial.

El abordaje de procesos endógenos para la emergencia de formas de gobernanza que incorporen nuevas posibilidades de coordinación en interacciones y acuerdos constituye una contribución de relevancia que ha enriquecido el estudio y la práctica de los procesos de transformación de los territorios. No obstante, se propone que para avanzar efectivamente hacia la gobernanza, también debe fortalecerse la gobernabilidad, en tanto una orientación deliberada, la cual puede impulsar y favorecer la concreción de esos procesos emergentes en los territorios, los que al articularse recursivamente, se complementan y refuerzan entre sí.

Un ciclo de política entre gobernabilidad y gobernanza articula y estimula el despliegue de estrategias tanto desde lo sectorial como territorial. Se constituye así una fuerza motriz que conduce a la consolidación de procesos de transformación productiva, a la acumulación de aprendizajes colectivos, a la generación de procesos de gobernanza anticipatoria, a la inclusión social y territorial, y a la sostenibilidad.

Este ciclo de política propuesto también posibilita la construcción de nuevas capacidades territoriales, muchas veces favorecidas en su concreción desde una visión de futuro integradora de los intereses y reivindicaciones de los actores territoriales, que logra traducirse en un medio efectivo para la convergencia y coordinación colectiva.

Pero también se producen otros beneficios de un uso apropiado de los instrumentos de la gobernabilidad, entre los cuales pueden contarse el aumento de recursos propios municipales; el perfeccionamiento del ordenamiento del suelo para influir sobre las decisiones privadas de inversión; la mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos; o el fortalecimiento y reconocimiento de procesos comunitarios de participación y control social.

La mutua producción de procesos deliberados y emergentes, en las dinámicas de gobernabilidad y gobernanza, respectivamente, animan el despliegue de políticas con enfoque territorial, posibilitando un diálogo productivo, integrador y generador de nuevas capacidades para el desarrollo.

## Referencias

- ARANDA, Yesid Vicente; MOLINA, Juan Patricio (eds.). *Redes y circuitos cortos de comercialización agroalimentarios*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Agrarias. Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural, Facultad de Medicina, 2021.
- BERDEGUÉ, Julio A.; SCHEJTMAN, Alexander; CHIRIBOGA, Manuel; MODREGO, Felix; CHARNAY, Romain; ORTEGA, Jorge. Agricultura para el desarrollo: hacia una agenda regional para América Latina. *Debates Y Temas Rurales*, n. 12, 2008.
- BERDEGUÉ, Julio A.; FAVARETO, Arilson. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 – *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, n. 32, Santiago de Chile, FAO, 2019.
- CEPAL. *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*, 2020.
- CHIRIBOGA, Manuel. *Innovación, conocimiento y desarrollo rural*. Memorias del Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural. Ed. G. Escobar, Báez, L. Lima: FIDAMÉRICA, 2003, p. 18-35.
- CHIRIBOGA, Manuel. Dinámicas territoriales rurales en América Latina. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (1), p. 51-68, 2010.
- CIFUENTES, Valerie. *En el campo colombiano, casi la mitad de la gente es pobre*. En: <<https://forbes.co/2020/11/12/economia-y-finanzas/en-el-campo-colombiano-casi-la-mitad-de-la-gente-es-pobre/>>. 2020.
- DANE. *Incidencia de la pobreza monetaria*. En: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetariade-politicas-publicas-para-el-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/>>. 2021.
- Echeverri, Rafael; SOTOMAYOR, Octavio. *Estrategias de gestión territorial en las políticas públicas de Iberoamérica*. Santiago: Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural, 2010.
- GONZÁLEZ-CAMPO, Carlos Hernán; GÓMEZ-CÁRDENAS, Carlos Wladimir. El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (12), p. 75-104, 2007.
- GUSTON, David H. Understanding 'anticipatory governance'. *Social studies of science*, v. 44, n. 2, p. 218-242, 2014.
- GUSTON, David H. Preface. In: FISHER, Erik; SELIN, Cynthia; WETMORE, Jameson (ed.). *The Yearbook of Nanotechnology in society*, v. 1: Presenting Futures. Springer Science & Business Media, 2008. New York: Springer, p. v-viii.
- INSTITUTO Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* / El Instituto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012. 540 p.
- LA REPÚBLICA. Más de 21 millones de personas viven en la pobreza y 7,4 millones en pobreza extrema. *Viernes*, 30 de abril de 2021. En: <<https://www.larepublica.co/economia/mas-de-21-millones-de-personas-viven-en-la-pobreza-y-74-millones-en-pobreza-extrema-3161813>>. 2021.

- LINDBLOM, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through". *Public Administration Review*, 39(4), 1979.
- LINDBLOM, Charles E. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1980.
- LINDBLOM, Charles E. The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88, 1959.
- LÓPEZ BEJARANO, Joaquín Mauricio. ¿A Quién Le Pertenece La Tierra En Colombia, y cómo se divide el territorio por su uso? *Agronegocios*. En: <<https://www.agronegocios.co/aprenda/a-quien-le-pertenece-la-tierra-en-colombia-y-como-se-divide-el-territorio-por-su-uso-3027474>>. 2020.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ed. Ariel, 1996.
- MINTZBERG, Henry. Patterns in strategy formation. *Management science*, 24(9), p. 934-948, 1978.
- MINTZBERG, Henry; WATERS, James A. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), p. 257-272, 1985.
- MOLINA, Juan Patricio. Claves del desarrollo territorial rural. *Agronomía Colombiana*, 28(3), p. 429-435, 2010.
- MONTOYA RESTREPO, Iván; MONTOYA RESTREPO, Luz Alexandra. Identification and systems methodologies for territorial delimitation. *Agronomía Colombiana*, Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia, v. 28, n. 3, septiembre-diciembre 2010, p. 455-465.
- MONTOYA RESTREPO, Iván. *Una contribución a la comprensión de las estrategias deliberadas y emergentes de las organizaciones, desde una perspectiva evolutiva*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. 2010.
- MONTOYA, Iván; MONTOYA, Luz Alexandra. La formación de estrategias deliberadas y emergentes: una propuesta a partir de definiciones básicas de una metodología de sistemas suaves. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 21(0121-6805), p. 67-96, 2013.
- OCAMPO, José. *Saldar la deuda histórica con el campo*. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación-DNP. Bogotá, 2014, 47p.
- REVÉIZ, Edgar. *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los estados: cooptación o democracia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2016.
- ROTH, André-Noël. *Políticas Públicas*. Bogotá, D.C.: Ed. Aurora, 2003.
- SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. *Desarrollo territorial rural*. Debates y temas rurales, 1, p. 7-46, 2004.
- SEGRELLES SERRANO, José Antonio. *Propiedad de la tierra y pobreza agro rural en Colombia: una combinación que pone en entredicho los Derechos Humanos de la población*. Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América, 2020.
- SEPÚLVEDA, Sergio. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. IICA, 2003.

UPRA. *Distribución de la propiedad rural privada*. En: <<https://www.upra.gov.co/web/guest/ordenamiento-y-mercado-de-tierras/distribucion-de-la-propiedad>>. 2020.

VALENCIA PERAFÁN, Mireya Eugenia; LE COQ, Jean-François; FAVARETO, Arilson; SAMPER, Mario; SÁENZ-SEGURA, Fernando; SABOURIN, Eric. *Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina*. En: <<http://rete.inf.br/index.php/2020/02/09/hacia-una-nueva-generacion->>. 2019.

# **Agenda 2030 e os ODS no Brasil rural e interiorano – uma análise territorial e por grandes biomas**

*Arilson Favareto*

## **Introdução<sup>1</sup>**

As páginas a seguir abordam os desafios para a consecução das metas pactuadas no âmbito da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável com especial atenção para o Brasil rural e interiorano. São cinco as mensagens principais.

Primeira mensagem – Apesar de todo o ceticismo em torno dos significados e das possibilidades contidas na retórica da Agenda 2030 e dos ODS, trata-se de uma oportunidade única por ao menos duas razões: é a primeira iniciativa internacional de ampla aceitação entre a quase totalidade dos países, unificando as agendas social e ambiental, até então tratadas separadamente e com riscos de que os sucessos em uma delas acabassem prejudicando os resultados da outra dimensão, como no caso do combate à fome, por exemplo; e é uma narrativa que encontra simpatia em amplos e diferentes setores da sociedade, do movimento ambientalista ao setor empresarial, passando pela juventude e por governos de diferentes orientações ideológicas. Apesar disso, trata-se de uma retórica em busca de um conteúdo efetivo e de uma estratégia para sua concretização.

Segunda mensagem – Embora seja inegável que o Brasil é um país predominantemente urbano, também é preciso reconhecer que 45% de sua população vive fora das áreas metropolitanas. E 2/3 dos municípios brasileiros se situam em regiões onde não há grandes centros urbanos, nas quais prevalecem características rurais: pequenos municípios, baixa densidade populacional, maior peso relativo da natureza. Nesse Brasil interiorano ou rural estão as maiores carências em educação, em saúde e uma maior concentração da pobreza extrema. Mas também estão ali as maiores reservas de biodiversidade, os maiores estoques de recursos hídricos, entre outros aspectos tão fundamentais não só para a produção de alimentos, matérias e energia de que dependem os centros urbanos,

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão resumida e simplificada de resultados de pesquisas realizadas com apoio do Programa Cátedras Enap – Área Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/Agenda 2030 e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID. Para a versão completa dos dados e análises ver Favareto (2019; 2020).

mas sobretudo sob o ângulo da produção dos serviços ecossistêmicos de que depende a vida humana, como a regulação do clima, do regime de chuvas ou o fechamento do ciclo de determinados elementos químicos. Por tudo isso não há como alcançar as metas pactuadas sem um olhar específico sobre esse Brasil rural e interiorano.

Terceira mensagem – Por uma série de fatores, agravados pela pandemia da Covid-19, dificilmente boa parte das metas será alcançada no plano internacional. No Brasil em particular, a situação é ainda mais delicada devido à sobreposição de crises: econômica, político-institucional, humanitária. Mas há uma grande heterogeneidade subjacente a essa afirmação. No caso de indicadores como mortalidade infantil, o país já alcançou resultados que são buscados nas metas globais firmadas, podendo inclusive estabelecer alvos mais ambiciosos. No caso de outros indicadores, como a pobreza, nos anos recentes a trajetória observada vai na direção contrária com um aumento expressivo no número de pessoas sob essa condição. O mesmo se pode dizer da dimensão ambiental com o expressivo aumento nas taxas de desmatamento. Sob o ângulo espacial, também há diferenças. Certos indicadores são piores nas áreas urbanas comparativamente ao Brasil rural; caso da violência. Mas na maior parte das dimensões os municípios das áreas interioranas apresentam uma performance inferior ao Brasil urbano e metropolitano. Também entre biomas a diferença é flagrante, com Amazônia e Semiárido muito distantes dos demais na maior parte dos indicadores. Isso reforça a necessidade não só de uma agenda para o Brasil rural e interiorano, mas também para os grandes biomas brasileiros.

Quarta mensagem – Esse Brasil rural e interiorano passou por grandes transformações nas décadas recentes, mas o desenho das políticas públicas acompanhou somente em parte esse movimento. Para acelerar o alcance das metas dos ODS, é precisa uma nova geração de políticas, o que pode ser feito a partir de cinco vetores de inovação: i) um pacto pela paridade de certas condições básicas de bem-estar no Brasil rural e interiorano e no Brasil urbano e metropolitano; ii) melhorar os instrumentos de ordenamento territorial; iii) adotar uma estratégia de gestão antecipada de conflitos sociais e ambientais; iv) aperfeiçoar e melhor coordenar um conjunto de programas já existentes ou já experimentados; e v) promover uma transição na base produtiva do país, aproximando-a dos requisitos associados à retórica da sustentabilidade.

Quinta e última mensagem – Inovações e transições em políticas e programas que possam levar a uma aceleração no cumprimento das metas dos ODS no Brasil rural e interiorano, não são um mero exercício técnico, e sim o resultado de um contrato, de um acordo, de uma narrativa partilhada sobre como enfrentar os problemas e da montagem de uma coalizão de forças sociais capazes de sustentar essa agenda por um prazo superior ao mandato de um governo. Isso exige formas de articulação entre Estado, sociedade e mercado, orientadas

por uma perspectiva estratégica e que permita superar dicotomias hoje tão restritivas às formas de ação coletiva e que possa colocar o país no caminho de um desenvolvimento que se possa chamar de sustentável.

As seções a seguir concentram-se em apresentar os dados e informações que sustentam as três primeiras mensagens esboçadas acima. As duas últimas, que dizem respeito às políticas necessárias para acelerar o cumprimento dos ODS, são apenas retomadas na conclusão, quando o leitor encontrará a referência de outros trabalhos em que elas estão melhor desenvolvidas.

## 1. Por que a Agenda 2030 e os ODS?

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – acordo internacional para implementação de uma agenda sobre o tema, estruturada em torno de 17 objetivos, desdobrados em 169 metas a serem alcançadas até 2030 – representam a mais ambiciosa tentativa em curso de coordenação em torno de valores e compromissos relacionados ao bem-estar humano e à conservação ambiental. Nos marcos do documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN, 2015), os ODS, as metas a eles associadas, a arquitetura de implementação e os meios de acompanhamento unificam acordos e estratégias em desdobramento às negociações internacionais do clima e do combate à pobreza, dando seguimento ao período de implementação do Protocolo de Kyoto e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

De forma esquemática, pode-se dizer que há na literatura e no debate público ao menos três posições distintas a respeito de seu significado. Uma primeira posição, de forte ceticismo e crítica política, reúne aqueles que minimizam o potencial e os efeitos de acordos como os ODS, porque veem limites intrínsecos aos conceitos mesmo de desenvolvimento ou de sustentabilidade. Esse campo reúne várias vertentes dos chamados pós-desenvolvimentistas. Ocorre que essa literatura, todavia, polariza o diálogo com as concepções mais tradicionais ou ingênuas sobre desenvolvimento e que o associam ao puro e simples crescimento econômico e não com as mais recentes e promissoras teorias sobre o tema, segundo as quais não há modelos unívocos, mas sim ideias sobre como organizar as sociedades, cujo sentido encontra-se em disputa e dessa forma podem se constituir em organizadoras de práticas e mobilizadoras de novas concepções sobre o futuro das sociedades e de suas formas de relação com a natureza; formas nas quais o enfrentamento da desigualdade e a valorização da diversidade biocultural devem estar no centro das preocupações. Essas novas abordagens sobre desenvolvimento (SEN, 1998; DASGUPTA, 2021) incorporam de maneira mais complexa e teoricamente consistente uma série de críticas relevantes ao modelo predominante no capitalismo ocidental, presentes nas abordagens pós-desenvolvimentistas. Nelas não há incompatibilidade com a proposta da Agenda 2030 e dos ODS.

Uma segunda posição reúne aqueles que aderem parcial e pragmaticamente à retórica dos ODS, mas numa visão antissistêmica e mesmo um tanto ingênua, na qual a soma das partes levaria natural e inequivocamente ao todo. Nessa visão, a busca por alcançar as metas de cada ODS é considerada isoladamente, como se não houvesse um possível *trade-off* entre alguns deles. Assim se desconsidera que efeitos positivos observados em certos domínios podem vir associados à persistência ou mesmo ao agravamento dos problemas em outra das dimensões dos ODS ou no plano agregado. Por exemplo, pode-se reduzir a pobreza e a fome, mas ao mesmo tempo aumentar a desigualdade ou os impactos ambientais, quando o mais desejável seria justamente buscar um caminho que permitisse atingir esses dois ODS simultaneamente. No tema agricultura e alimentação, isso é bastante evidente: certas propostas para diminuir a fome implicam a adoção de modelos que reproduzem os efeitos deletérios da chamada Revolução Verde. E no meio empresarial a disseminação da retórica da Responsabilidade Social e Ambiental Corporativa (ESG) muitas vezes encobre contradições nas atividades econômicas de certos grupos, com a coexistência de certos protocolos socioambientais convivendo com práticas produtivas que geram impactos negativos. E mesmo muitas organizações não governamentais reforçam essa visão mais ingênua ao pinçar isoladamente um ou outro ODS, sem enfatizar a necessidade de olhar para as interdependências entre eles.

Uma terceira posição, por fim, reúne aqueles que veem na retórica do desenvolvimento sustentável e, por extensão, nos ODS uma oportunidade para melhorar as bases das interações humanas na direção de maiores níveis de bem-estar e, simultânea e inseparavelmente, de maior adaptabilidade à convivência com a biosfera num contexto de crise social e ambiental. Isso exige uma estratégia de transição no século XXI, para lembrar o título de conhecido texto de Ignacy Sachs (2001), que altera qualitativamente os componentes fundamentais que sustentam os modelos de desenvolvimento predominantes no Norte e também no Sul global. Para tanto, mudanças incrementais e em cada um dos domínios dos ODS precisam vir acompanhadas de inovações que alterem qualitativamente a base produtiva dos países e regiões, que refaçam pactos e acordos em torno das prioridades de alocação do fundo público e que sinalizem para o conjunto dos atores sociais um novo horizonte de futuro, em torno do qual poderiam se alinhar as expectativas e os investimentos dos atores privados. Celso Furtado (1973) argumentava que, nessa possibilidade de reinvenção do futuro, reside o “mito do desenvolvimento”. Mito não no aspecto enganador ou fictício que a expressão pode ter, mas sim de crença e organizador de sentidos. É nessa direção que a ideia de sustentabilidade pode oferecer um horizonte compartilhado aos vários agentes para dirigir transformações necessárias às sociedades humanas neste momento de crise.

A consecução da oportunidade aberta com a Agenda 2030 depende de que essa terceira visão seja posta em prática. Somente assim seria possível evitar tanto o ceticismo, do primeiro grupo mencionado acima, como a adesão ingênua à ideia que prevalece na segunda abordagem. Dessa forma se pode tomar os ODS como uma plataforma para a busca de convergências de esforços, pondo toda a ênfase justamente em suas interdependências e não no tratamento isolado de metas e dimensões.

Não é essa, contudo, a forma de ver que tem prevalecido em governos e mesmo em parte da comunidade científica. Nesses dois âmbitos, a maior parte dos esforços tem sido empenhada justamente na busca por agendas setoriais e temáticas ou para formular melhores indicadores que permitam monitorar adequadamente o progresso dos países na realização das metas acordadas. Essa é a razão pela qual uma das maiores autoridades sobre o tema, Robert Constanza, em capítulo escrito com Mans Nilsson para o relatório *Review of targets for the SDG – the Science perspective* (CONSTANZA *et al.*, 2015), ressaltava que, para além de indicadores e do monitoramento de metas isoladas, é preciso fortalecer a consistência e a efetividade da iniciativa. E para isso elenca cinco tópicos que deveriam merecer maior atenção e que poderiam auxiliar em tal direção. Segundo eles, seria preciso: a) formular uma meta abrangente, que permita enfeixar e dar coerência e sentido às demais; b) desenvolver metas interligadas comuns a diferentes objetivos; c) elaborar uma nova narrativa, convincente sobre desenvolvimento; d) agregar metas e interações; e) especificar metas. Os mesmos autores ressaltam também uma grande lacuna no processo de elaboração e implementação dos ODS – a falta de uma narrativa sobre a mudança:

*[...] a ‘narrative of change’ is missing, both in terms of how the pursuit of specific goals would lead to broader outcomes of social change and in terms of how this change actually takes place [...]. There is no clear means-ends continuum (Costanza et al. 2014a) or ‘theory of change’ underpinning the framework. The ‘ultimate end’ of the SDGs in combination is not clear, nor is how the proposed goals and targets would contribute to achieving that ultimate end (COSTANZA et al., 2015).*

A mensagem subjacente a essa perspectiva é igualmente clara: a estratégia preconizada com a Agenda 2030 terá mais êxito se cada um dos ODS não for objeto de intervenções isoladas e sim integradas; e para esse tratamento transversal é necessária a construção de uma narrativa que organize o conhecimento que se tem sobre tais problemas numa perspectiva capaz de identificar relações de causalidade que possam estar na base de uma teoria da transição ou da mudança em direção a um estilo de desenvolvimento mais próximo do adjetivo sustentável. Por isso a próxima seção dedica-se a justificar por que o Brasil rural e interiorano deve ser encarado como uma unidade espacial para a qual se desenha uma estratégia específica de desenvolvimento.

## 2. Por que o Brasil rural e interiorano?

Há ao menos duas boas razões que justificam um olhar sobre o cumprimento dos ODS no Brasil rural e interiorano. A primeira é de natureza empírica. Boa parte das políticas de desenvolvimento envolvendo competitividade, infraestrutura, inovação destina-se a centros urbanos. Mesmo as estruturas ministeriais voltadas aos centros urbanos têm tido um foco voltado para áreas metropolitanas. O Brasil interiorano, quando é tomado como objeto de programas e iniciativas públicas, acaba sendo prioritário para as políticas sociais ou de desenvolvimento rural ou então investimentos em infraestrutura, mas desenhados sob a ótica da competitividade de certos setores, como no caso dos investimentos em energia elétrica, em função da demanda do Brasil urbano ou da rede de transportes, no caso do agronegócio. Talvez os melhores exemplos dessa dificuldade sejam os dois últimos grandes instrumentos voltados a essa vasta porção do território nacional. Galvanese (2021) mostra como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, apesar de um desenho relativamente interessante e inovador, encontrou dificuldades de implementação e de forjar uma necessária articulação com outras áreas de governo. Ela também mostra como os programas nacionais de desenvolvimento territorial, como os Territórios da Cidadania, não lograram converter-se em peças verdadeiramente estratégicas ou ir além da mobilização de recursos das pastas dedicadas ao desenvolvimento social ou ao desenvolvimento agrário. Com isso não só houve dispersão de investimentos, como se deixou de aproveitar o enorme potencial dessas áreas como um vetor sólido de crescimento econômico em bases sustentáveis.

A segunda razão é de natureza teórica e foi apontada quase duas décadas atrás pelas pesquisas conduzidas por Veiga *et al.* (2001) e Veiga (2002), entre outros. Nelas, os autores apontavam que o Brasil é um dos poucos casos no mundo nos quais o rural é definido nos limites internos dos municípios. Na maior parte do mundo, as definições usam critérios de natureza territorial e não administrativa. Isto é, considera-se rural não somente as áreas dedicadas prioritariamente à agricultura, mas sim as regiões nas quais há um maior peso relativo da natureza, a predominância de pequenas cidades e de baixa densidade demográfica e as relações sociais baseadas em laços de proximidade. Trata-se de uma definição de rural, que é equivalente à ideia de regiões interioranas ou não metropolitanas. Talvez a maior prova de que uma definição com esses contornos seja interessante foi o lançamento de publicação do IBGE (2018) com tabulação especial dos seus dados, agora usando uma tipologia dos municípios brasileiros, muito similar àquela proposta por Veiga e seus colaboradores quase vinte anos antes. Nela se separa o Brasil metropolitano do Brasil de características eminentemente rurais, identificando ainda uma faixa intermediária. Também Tânia

Bacelar e colaboradores produziram uma tipologia dos municípios brasileiros nos quais a essência é a mesma: chamar a atenção para um Brasil não metropolitano, que se pode chamar também de rural (desde que nele se incluam as redes de pequenas cidades) ou interiorano (BACELAR; BEZERRA, 2017). Essa será a denominação utilizada doravante. Nas projeções feitas por esses autores, esses espaços correspondem a mais da metade do território nacional, onde vive aproximadamente um terço da população do país.

Na classificação oficial, segundo a qual o rural é definido administrativamente como a porção de um município que está fora do perímetro urbano, o Brasil teria, de acordo com o Censo 2010, 84,4% da população vivendo em áreas urbanas e 15,6%, em zonas rurais. Ocorre que as dinâmicas demográficas já superaram há muito tempo essa rigidez. São cada vez mais comuns situações nas quais há deslocamentos pendulares de um espaço a outro de maneira diária: pessoas que moram nos núcleos urbanos dos pequenos municípios, mas se deslocam para o trabalho nas unidades agropecuárias; ou o contrário, com parte dos membros da família vivendo nas áreas oficialmente rurais, mas com empregos na cidade mais próxima.

Já na nova tipologia alternativa apresentada pelo IBGE (2018), ecoando as sugestões contidas nos trabalhos de Veiga *et al.* (2001), Veiga (2002), Bacelar e Bezerra (2017), chegou-se a uma classificação na qual 26,5% dos municípios foram considerados urbanos, somando 76% da população brasileira em 2010. Nela, são três critérios básicos para classificar os espaços rurais e urbanos por município: (i) a densidade demográfica; (ii) a localização em relação aos principais centros urbanos; (iii) e o tamanho da população. Algo, portanto, idêntico aos critérios adotados por Veiga e Bacelar. Mas os cortes e a composição interna de cada indicador variaram, o que levou a percentuais diferentes. Nesses dois últimos autores, o percentual da população rural no Brasil ficaria próximo a um terço do total. No caso do IBGE, os municípios foram caracterizados como “urbanos”, “rurais” ou “intermediários”, com duas nuances de categorias: intermediário adjacente e remoto e rural adjacente e remoto.

A tabela a seguir traz os resultados da aplicação da tipologia rural/urbano no censo de 2010. As tabelas seguintes mostram a distribuição dos municípios e de sua população na tipologia rural/urbana do IBGE e por biomas. Nesse caso, os dados foram atualizados com base na contagem populacional do IBGE de 2018. O mapa 1 traz a distribuição da população rural/urbana classificada segundo o último estudo do IBGE sobre o assunto.

Tabela 1

**Classificação dos municípios de acordo com a tipologia rural-urbana,  
segundo Grande Região e população - 2010**

Tipologia rural urbana	Municípios e população total (quantidade e percentual)	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	Número de municípios	1.456	85	307	625	312	127
	Municípios em relação a Grande Região %	26,16	18,93	17,11	37,47	26,26	27,25
	População total, segundo o Censo 2010	144 785 500	10 522 570	31 472 716	70 641 832	20 916 325	11 212 057
	População total, segundo o Censo 2010 %	75,89	66,33	59,30	87,90	76,37	79,76
Intermediário Adjacente	Número de municípios	686	39	244	247	108	48
	Municípios em relação a Grande Região %	12,33	8,69	13,60	14,81	9,09	10,30
	População total, segundo o Censo 2010	12 461 908	784 746	5 822 054	3 434 832	1 684 994	735 282
	População total, segundo o Censo 2010 %	6,53	4,95	10,97	4,27	6,15	5,23
Intermediário Remoto	Número de municípios	60	33	7	3	1	16
	Municípios em relação a Grande Região %	1,08	7,35	0,39	0,18	0,08	3,43
	População total, segundo o Censo 2010	1 305 906	791 645	133 152	50 821	5 917	324 371
	População total, segundo o Censo 2010 %	0,68	4,99	0,25	0,06	0,02	2,31
Rural Adjacente	Número de municípios	3.040	171	1.134	769	765	201
	Municípios em relação a Grande Região %	54,63	38,08	63,21	46,10	64,39	43,13
	População total, segundo o Censo 2010	28 689 820	2 093 740	14 573 418	6 022 152	4 771 683	1 228 827
	População total, segundo o Censo 2010 %	15,04	13,20	27,46	7,49	17,42	8,74
Rural Remoto	Número de municípios	323	121	102	24	2	74
	Municípios em relação a Grande Região %	5,80	26,95	5,69	1,44	0,17	15,88
	População total, segundo o Censo 2010	3 524 597	1 671 753	1 072 542	214 773	7 972	557 557
	População total, segundo o Censo 2010 %	1,85	10,54	2,02	0,27	0,03	3,97
<b>Total - Brasil</b>	Total de municípios	5 565	449	1 794	1 668	1 188	466
	População total	190 747 731	15 864 454	53 073 882	80 364 410	27 386 891	14 058 094

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. 2. Censo demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/default\\_caracteristicas\\_da\\_populacao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/default_caracteristicas_da_populacao.shtm)>. Acesso em: jun. 2017. 3. Grade estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/recortes\\_para\\_fins\\_estatisticos/grade\\_estatistica/censo\\_2010/grade\\_estatistica.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/recortes_para_fins_estatisticos/grade_estatistica/censo_2010/grade_estatistica.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

Tabela 1a: Número de municípios e população por Biomas

BIOMAS	urbano				Intermediário Adjacente				Intermediário Remoto				Total					
	municípios		população		municípios		população		municípios		população		número de municípios	população				
	número	em % do Total do bioma	em mil	em % do Total	número	em % do Total	em mil	em % do Total do bioma	número	em % do Total	em mil	em % do Total do bioma						
Amazônia	116	21,0	15.057	64,9	7,2	50	9,0	1.328	5,7	0,6	39	7,1	1.158	5,0	0,6	553	23.189	11,1
Caatinga	140	11,5	15.468	49,2	7,4	151	12,4	3.900	12,4	1,9	3	0,2	50	0,2	0,0	1.217	31.446	15,1
Cerrado	215	26,6	17.990	77,2	8,6	97	12,0	1.483	6,4	0,7	14	1,7	183	0,8	0,1	807	23.317	11,2
Mata Atlântica	934	32,5	105.405	85,1	50,8	378	13,1	6.387	5,1	3,1	2	0,1	33	0,0	0,0	2.875	123.911	59,5
Pantanal	8	42,1	1.142	87,8	0,5	1	5,3	33	2,5	0,0	1	5,3	27	2,1	0,0	19	1.300	0,6
Pampa	43	45,7	4.718	89,4	2,3	9	9,8	198	3,8	0,1	1	1,1	7	0,1	0,0	94	5.276	2,5
total	1456	26,2	159.780	-	76,7	686	12,3	13.300	-	6,4	60	1,1	1.456	-	0,7	5.565	208.439	100,0

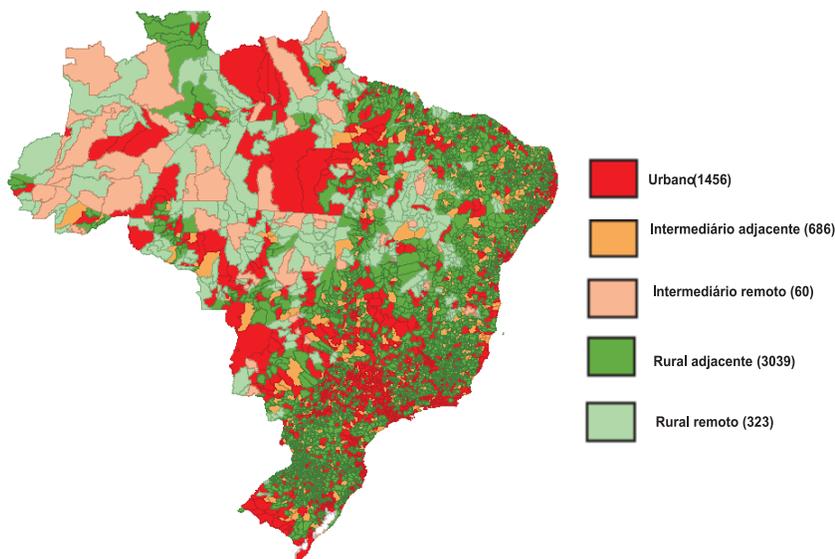
Fonte: IBGE e Geoprocess (Base de Biomas). Nota: população de 2018 em mil habitantes

Tabela 1b: Número de municípios e população por Biomas

BIOMAS	Rural Adjacente				Rural Remoto				Total				
	municípios		população		municípios		população		número de municípios	população			
	número	em % do Total	em mil	em % do Total	número	em % do Total	em mil	em % do Total					
Amazônia	198	35,6	3.224	13,9	1,6	150	27,1	2.414	10,4	1,2	593	23.189	11,1
Caatinga	865	71,1	11.433	95,4	5,5	58	4,8	695	1,9	0,3	1.217	31.446	15,1
Cerrado	390	48,3	2.978	12,8	1,4	91	11,3	683	2,9	0,3	807	23.317	11,2
Mata Atlântica	1541	53,6	11.824	9,6	5,7	20	0,7	192	0,2	0,1	2.875	123.911	59,5
Pantanal	6	31,6	60	4,6	0,0	3	15,8	38	2,9	0,0	19	1.300	0,6
Pampa	40	42,6	347	6,8	0,2	1	1,1	5	0,1	0,0	94	5.276	2,5
total	3040	54,6	29.976	-	14,4	323	6,8	3.927	-	1,9	5.565	208.439	100,0

Fonte: IBGE e Geoprocess (Base de Biomas). Nota: população de 2018 em mil habitantes

Mapa 1: Distribuição da população de 2018 segundo tipologia rural/urbana do IBGE – Tipologia urbana-rural IBGE



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

Como se pode notar, esse esboço de tipologia contraria uma visão intuitiva a respeito desses três biomas. Em especial nota-se que: a) na Amazônia, apesar da baixa densidade populacional total, há uma concentração populacional significativa em cidades de um certo porte; b) no caso da Caatinga, o rural remoto, imagem tradicionalmente associada ao sertão semiárido, tem uma popula-

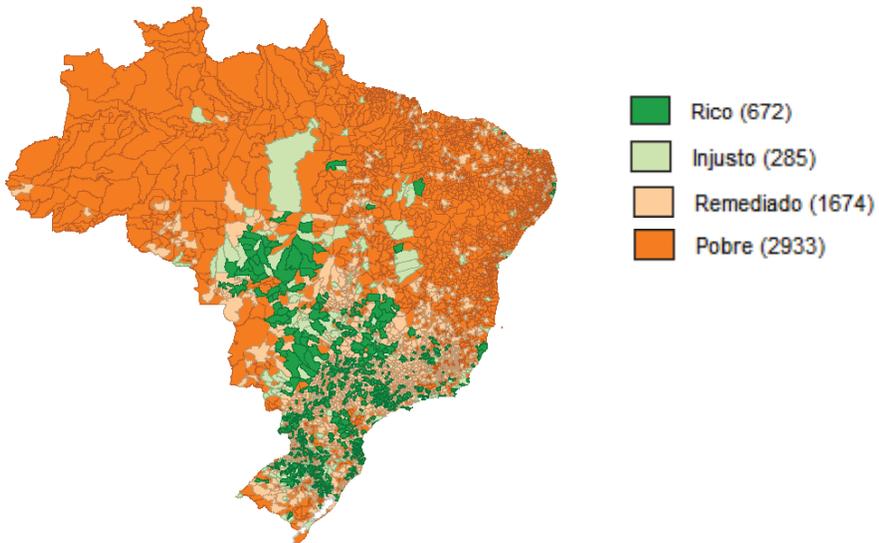
ção muito pequena, e ganham importância o rural adjacente e os municípios intermediários, também trazendo para o primeiro plano a importância da relação entre o rural e os centros urbanos próximos; e c) no caso do Cerrado, que tem na agricultura um elemento econômico e identitário tão marcante, há um significativo esvaziamento do rural, o que pode ser atribuído ao modelo de desenvolvimento econômico, fortemente apoiado na agricultura de *commodities*, poupadora de trabalho. Essas características mostram que há uma heterogeneidade substantiva dos territórios deste Brasil rural ou interiorano e que precisa ser levada em conta no momento de desenhar políticas públicas.

Justamente por conta dessa heterogeneidade estrutural, a trajetória recente do desenvolvimento brasileiro manifestou-se de forma bastante desigual no conjunto de territórios que perfazem a diversidade espacial do país. Inegavelmente, os anos 2000-2010 foram uma década vitoriosa em termos de crescimento econômico, forte redução da pobreza, relativa redução das desigualdades. Essa melhoria vinha desde antes, é verdade, mas se intensificou muito nos anos 2000. Especificamente no que diz respeito à manifestação territorial desses indicadores, é correto dizer que a melhoria foi praticamente generalizada em todo o território nacional em quase todos os indicadores. Uma exceção cabe justamente para o índice de desigualdade de renda: enquanto os outros indicadores melhoraram em praticamente todo o território nacional, especialmente nas porções Norte e Nordeste, há uma significativa quantidade de municípios onde, embora a pobreza tenha diminuído e a renda aumentado, a desigualdade permaneceu estável ou mesmo aumentou na contramão do que ocorreu no conjunto do país (FAVARETO *et al.*, 2015).

Um segundo aspecto importante a destacar é que, mesmo com todo o progresso experimentado nesses vários indicadores, a desigualdade Norte-Sul no país permanece. Ou, mais do que isso, o que se verificou na década passada, com uma economia puxada sobretudo pelo setor terciário e pela agropecuária, foi a consolidação de certos perfis regionais. O mapa a seguir, elaborado a partir de tipologia apresentada em Favareto *et al.* (2019), mostra justamente a ocorrência de três padrões predominantes, quando se comparam os níveis de renda, de bem-estar e de desigualdade. Numa grande mancha que envolve a maior parte dos municípios do Norte e do Nordeste, mesmo com todos os avanços ainda predominam os níveis mais baixos de renda e de bem-estar. Na porção central do Brasil, predominam municípios com baixos níveis de bem-estar, apesar da alta renda e de variável desigualdade. Na porção Sul-Sudeste do Brasil, há uma mescla de dois tipos de municípios: aqueles onde se combinam bons indicadores de renda e bem-estar com baixa desigualdade, mas um número igualmente expressivo, onde há bons indicadores de renda e bem-estar, mas alta desigualdade. Isto é, no Brasil Central, o grande desafio é converter a alta renda gerada em maior bem-estar; no Sul-Sudeste, o problema maior é enfrentar a desigualdade

que predomina em muitos municípios, e no Norte-Nordeste a questão ainda é melhorar todas as dimensões, diminuindo o hiato que contrasta essas regiões com o Sul-Sudeste. O Brasil não experimentou, portanto, um estilo de desenvolvimento nos anos recentes, e sim vários. Ou um que se manifesta espacialmente em várias expressões territoriais, como mostra o mapa.

**Mapa 2:** Municípios brasileiros segundo estilos de desenvolvimento (renda e bem estar) – Tipologia Estilos de desenvolvimento



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

Tabela 2: Número de municípios, população por tipos de Biomas e estilos de desenvolvimento (média Brasil)

Biomas	Rico												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	pop	em % da pop Brasil
	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazônia	8	627	0,30	-	-	-	4	75	0,04	3	22	0,01	10	90	0,04	25	814	0,4
Caatinga	2	279	0,13	-	-	-	-	-	-	1	14	0,01	-	-	-	30	293	0,1
Cerrado	43	8.408	4,03	13	250	0,12	4	56	0,03	31	232	0,11	3	18	0,01	94	8.714	4,2
Mata Atlântica	314	56.188	26,96	50	836	0,40	-	-	-	168	1.208	0,58	1	7	0,00	533	58.239	27,9
Pantanal	2	638	0,30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	13	0,01	3	639	0,3
Pampa	10	2.405	1,15	-	-	-	-	-	-	3	19	0,01	1	5	0,00	14	2.429	1,2
total	379	68.533	32,89	63	1.086	0,52	8	131	0,06	206	1.495	0,72	16	133	0,06	672	71.128	34,13

Biomas	Injusto												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	pop	em % da pop Brasil
	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazônia	4	2.473	1,19	2	11	0,01	1	36	0,02	2	18	0,01	11	88	0,04	20	2.626	1,3
Caatinga	1	34	0,02	2	30	0,01	2	12	0,01	5	81	0,04	-	-	-	10	157	0,1
Cerrado	10	413	0,20	7	77	0,04	-	-	-	25	218	0,10	10	70	0,03	52	778	0,4
Mata Atlântica	51	10.651	5,11	28	503	0,24	-	-	-	114	703	0,34	2	6	0,00	193	11.863	5,7
Pantanal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pampa	4	325	0,16	-	-	-	-	-	-	6	22	0,01	-	-	-	10	347	0,2
total	70	13.896	6,67	37	621	0,30	3	46	0,02	152	1.042	0,50	23	164	0,08	285	15.771	7,57

BIOMAS	Remediado												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	população	em % da pop Brasil
	n° mun	população	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazônia	24	1.566	0,75	6	134	0,06	3	96	0,05	20	191	0,09	16	100	0,05	69	1.847	0,9
Caatinga	36	2.643	1,27	17	475	0,23	-	-	-	80	904	0,43	2	13	0,01	115	3.560	1,7
Cerrado	102	6.078	2,92	47	590	0,28	1	5	0,00	123	695	0,33	8	56	0,03	281	6.829	3,3
Mata Atlântica	374	21.861	10,49	164	2.472	1,19	1	25	0,01	634	4.782	2,29	4	36	0,02	1.177	26.679	12,8
Pantanal	3	363	0,17	-	-	-	-	-	-	8	64	0,03	0	0	0,00	11	427	0,2
Pampa	14	669	0,43	3	91	0,04	0,00	0,00	0,00	3	29	0,01	1	8	0,00	21	926	0,4
Total	553	33.390	16,02	237	3.782	1,81	5	128	0,06	848	6.665	3,20	31	213	0,10	1674	40.268	19,32

BIOMAS	Pobre												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	população	em % da pop Brasil
	n° mun	população	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazônia	80	10.380	4,98	42	1.182	0,57	31	949	0,46	173	3.004	1,44	113	2.137	1,03	439	17.692	8,5
Caatinga	101	9.264	4,45	132	3.383	1,63	3	80	0,02	799	55.276	26,52	56	585	0,28	1.091	68.568	32,9
Cerrado	59	3.074	1,48	30	568	0,27	7	110	0,05	211	1.831	0,88	70	537	0,26	377	6.118	2,9
Mata Atlântica	196	16.702	8,01	138	2.545	1,22	1	7	0,00	624	5.229	2,51	13	142	0,07	972	24.625	11,8
Pantanal	3	153	0,07	1	32	0,02	1	7	0,00	3	31	0,01	0	0	0,00	8	223	0,1
Pampa	15	1.094	0,52	6	107	0,05	1	28	0,01	23	243	0,12	1	17	0,01	46	1.489	0,7
Total	464	40.667	19,61	349	7.825	3,76	44	1.151	0,56	1833	66.614	31,48	263	3.418	1,64	2.933	118.675	56,96

Fonte: PNADC (microdados), Datassus, IBGE, INEP. Elaboração própria

Como se pode observar, na categoria de municípios ricos – isto é, aqueles que apresentam alta renda e também indicadores sociais acima da média –, os biomas Amazônia, Caatinga e Cerrado apresentaram 122 municípios enquadrados nesse critério, sendo que 77% deles se concentram no Cerrado, 20,5% na Amazônia, porém na área de transição para o Cerrado, marcada pela expansão da agropecuária, e apenas 2,5% na Caatinga. A grande concentração, como já era de imaginar, está no bioma Mata Atlântica, com grande incidência no Sul e Sudeste do país; aí estão 533 municípios com 58,2 milhões de pessoas.

Os municípios classificados como injustos – isto é, aqueles que apresentam renda alta, mas indicadores sociais abaixo da média do país – estão assim distribuídos: na Amazônia são 20 municípios com 2,6 milhões de habitantes e no Cerrado 52 municípios se enquadram nesse critério com população de 778 mil pessoas. Na Caatinga estão 10 municípios, concentrando 157 mil pessoas.

Também aqui a incidência maior está no domínio da Mata Atlântica com 193 municípios, tendo 12 milhões de habitantes.

Na tipologia denominada remediados – desempenho do indicador de riqueza abaixo da média Brasil, mas com dois indicadores sociais superiores à média –, 60,3% dos municípios localizam-se no bioma Cerrado – 281 cidades e população de 6,8 milhões de pessoas. Na Caatinga são 115 municípios e 3,6 milhões de pessoas e na Amazônia 69 municípios, que se enquadram nesse critério com 1,8 milhão de habitantes. Uma vez mais, devido ao grande número de municípios, o bioma Mata Atlântica concentra a maior parte dos casos desse tipo: 1.177 municípios com 26,6 milhões de pessoas.

Finalmente, no tipo denominado pobre – por ter indicadores de riqueza e indicadores sociais abaixo da média – estão 2.934 municípios. Nos municípios rurais estão 2.087 deles, onde habitam 69 milhões de pessoas. Os três biomas priorizados nessa leitura – Amazônia, Caatinga e Cerrado – concentram 65% dos municípios pobres (1.970 municípios) com população de 92,3 milhões de pessoas vivendo nessas condições socioeconômicas. Desse conjunto, 57,2% (1.091 municípios) encontram-se na Caatinga com 68,6 milhões de pessoas; 23% (439 municípios) na Amazônia com 17,6 milhões de habitantes e 19,8% no Cerrado (377 municípios) com 6,1 milhões de pessoas.

Esses números são, sem dúvida, eloquentes. E tornam-se ainda mais dramáticos quando se olha para o terceiro aspecto, que marca a trajetória recente do desenvolvimento brasileiro: o estancamento do ciclo anterior, que vinha incidindo positivamente sobre quase todos os indicadores e em quase todo o território nacional. Para esta exposição, basta mencionar dois indicadores que mostram como já na virada da década os indicadores de desempenho do Brasil vinham arrefecendo. Desde 2012, a redução da pobreza interrompeu a trajetória virtuosa que vinha experimentando, de início com estabilização e em seguida com ligeiro aumento do número de pobres. Isso se deve tanto ao fato de que agora se trata do chamado núcleo duro da pobreza, mais difícil de ser revertido, como também ao contexto de maior restrição fiscal que atingiu a capacidade do Estado em continuar com o mesmo tom na sua política social. Com o aprofundamento da crise, dados mais recentes mostram que, somente em 2015, 4,1 milhões de pessoas entraram ou voltaram para a condição de pobreza (IPEA/PNUD/FJP, 2017). Da mesma forma, o crescimento econômico perdeu ímpeto ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), transformou-se em seguida em estagnação e, já sob Temer (2016-2018), em recessão.

Nos anos mais recentes, sob o governo Bolsonaro, praticamente todos os indicadores pioram. Entre o começo da pandemia e o início do segundo trimestre de 2021, a pobreza extrema quase triplicou. A renda dos mais pobres também encolheu em 17%. E a expectativa é de mais um decréscimo adicional de 15% na renda desse segmento ao longo de 2021. Desde agosto do ano passado,

32 milhões de pessoas deixaram a classe C; a maioria, 24,4 milhões, foi rebaixada à classe E. Segundo o Datafolha, 40% da população mais pobre afirmam que estão faltando alimentos nos domicílios. Pior: a capacidade de resposta do país hoje é menor do que em outras crises. Tanto por parte do setor privado como do setor público. A produtividade da economia encontra-se no nível mais baixo dos últimos quarenta anos. O mesmo vale para a taxa de poupança e para a taxa de investimentos. A carga tributária elevou-se, mas o déficit público disparou reduzindo a margem fiscal para políticas sociais. Uma retomada do crescimento econômico pode aliviar um pouco esse quadro, mas sua reversão não será rápida nem fácil.

O quarto aspecto a destacar é o caráter absolutamente decisivo da política social brasileira nessa melhoria de indicadores. As aposentadorias e pensões representaram, em valores de 2014, aproximadamente 340 bilhões de reais anuais, beneficiando diretamente 31 milhões de pessoas e mais de 100 milhões indiretamente. Seria preciso quase 100 PAAs (Programa de Aquisição de Alimentos) e PNAEs (Programa Nacional de Alimentação Escolar), somados, ou 20 Pronafs (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) para chegar a número similar. Se considerados somente os recursos das aposentadorias rurais, seria preciso o dobro dos chamados programas produtivos rurais para alcançar o mesmo patamar de investimentos. Quando consideramos que a economia de boa parte dos pequenos municípios do país se apoia em empresas e empregos sobretudo de comércio e serviços, em grande medida impulsionados por esse tipo de recursos, as transferências públicas, fica claro que não é só a renda de muitas famílias, mas também a economia de regiões inteiras que depende da política social brasileira. É por essa razão que a alteração das regras de investimentos sociais, como a recente alteração constitucional que limita a expansão do gasto público, tem impacto avassalador, não só nos indicadores sociais, mas também econômicos do Brasil interiorano. Os índices de desemprego atuais, mais elevados no Nordeste, são claro reflexo disso. O anunciado contexto de austeridade fiscal tende a agudizar ainda mais esses aspectos.

Toda essa importância do Brasil rural ou interiorano e a complexificação da agenda do desenvolvimento brasileiro retratados nesta seção repercutem, obviamente, no entendimento dos desafios associados à Agenda 2030 e aos ODS, ao que será dedicada a próxima seção. A título de síntese, vale a pena mencionar dois aspectos: a) a necessidade de buscar recortes territoriais mais sofisticados, uma vez que a tradicional fissura entre o Brasil setentrional e o Brasil meridional, ainda que persista, é insuficiente para entender a heterogeneidade territorial; b) a constatação de que o modelo de desenvolvimento brasileiro, para além da crise, vem gerando uma especialização dos perfis territoriais numa direção que aprofunda a dependência de certas regiões das transferências públicas, algo ainda mais preocupante num contexto de restrição fiscal e de revisão do pacto

consagrado na Constituição de 1988. Dito de outra forma, as ideias e as práticas sobre o desenvolvimento brasileiro precisam ser atualizados à luz dessa leitura territorial das dinâmicas e dos indicadores econômicos e sociais. Isso será retomado mais adiante nas seções finais, que têm por conteúdo a agenda de políticas e as estratégias diante dos desafios dos ODS.

### 3. Os ODS no Brasil rural e interiorano

Nas páginas seguintes é apresentado um conjunto de dados a partir de tabulações especiais de Favareto *et al.* (2019) e organizados a partir do recorte territorial anteriormente apresentado. Como se sabe, não existem indicadores em base municipal para todas as metas dos ODS. O intuito aqui não é realizar um trabalho exaustivo de mapeamento, mas sobretudo de mostrar como é importante e relevante o desenho de estratégias específicas para um dos grandes subespaços nacionais: o Brasil interiorano. Nesse sentido, para cada item a seguir é feita uma pequena contextualização acerca do indicador utilizado e, em seguida, a identificação de qual é o perfil dos territórios que estão mais distantes do cumprimento das metas. Vale lembrar que, como não há dados censitários recentes, a unidade com a qual se trabalhou é o percentual da população em determinada condição. Por essa razão é difícil estimar o número absoluto de pessoas para cada grupo. Uma vez mais, o que importa aqui é mostrar quais são os territórios que estão mais atrás na busca por alcançar as metas desejadas. Devido a restrições de espaço, optou-se por selecionar alguns ODS, aqueles que tratam de pobreza, educação e crescimento econômico. A análise completa pode ser encontrada em Favareto (2019).

#### 3.1 Pobreza

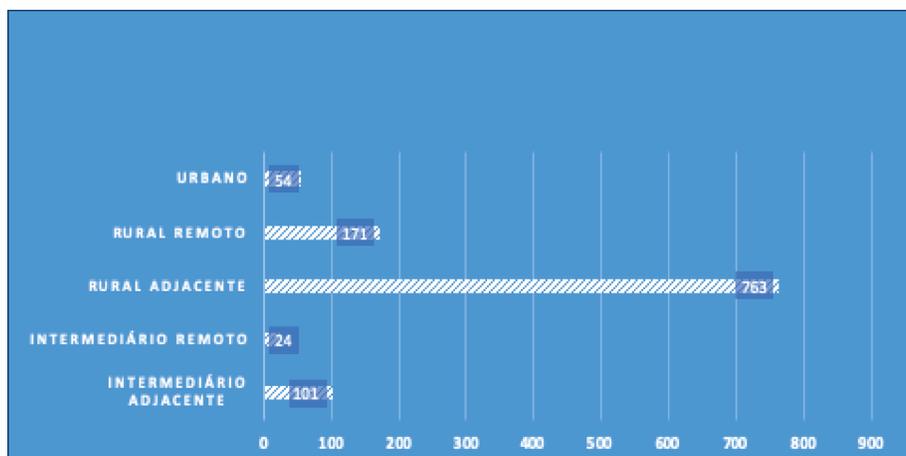
O grupo de trabalho interministerial formado para tratar da adequação das metas globais ODS à realidade brasileira sugeriu que a linha de pobreza extrema fosse atualizada para US\$ 3,20 PPC (paridade do poder de compra) com vistas à adequação da Meta 1.1 no Brasil (IPEA, 2018). Ainda que essa proposta de adequação não tenha sido oficialmente chancelada pelo governo brasileiro, esse é o indicador adotado aqui como parâmetro de análise em nível municipal. Tal procedimento é coerente com a linha de corte adotada internacionalmente para países de renda média, entre os quais se encontra o Brasil. E vale lembrar que se considera erradicada a taxa de pobreza quando ela é inferior a 3% (IPEA, 2018).

Partindo desse critério, foi adotada uma metodologia de extrapolação dos microdados sobre a renda domiciliar da PNAD contínua para estruturar uma base de dados municipal, que pudesse ser comparada, em 2018, com os censos de 2000 e 2010. É bom alertar também que, segundo os dados disponíveis, a

situação atual desse indicador, assim como de outros apresentados ao longo deste texto, piorou desde que os dados foram tabulados

No primeiro quintil da taxa de pobreza, variando entre 33,9% e 80,3% da população nessa condição, estavam 1.113 municípios. Nesse quintil, portanto, encontram-se os municípios mais distantes da erradicação da pobreza extrema. Pela distribuição espacial desse grupo, nota-se que a pobreza extrema no Brasil é um fenômeno socioeconômico presente com mais intensidade no meio rural. A Figura 1 demonstra tal afirmação inequivocamente: dos 1.113 municípios que compõem esse primeiro quintil, 934 encontram-se no Brasil rural – sendo 763 no rural adjacente a centros urbanos e 171 no rural remoto. Em outros termos, 84% dos municípios mais atingidos pela pobreza extrema estão no Brasil rural.

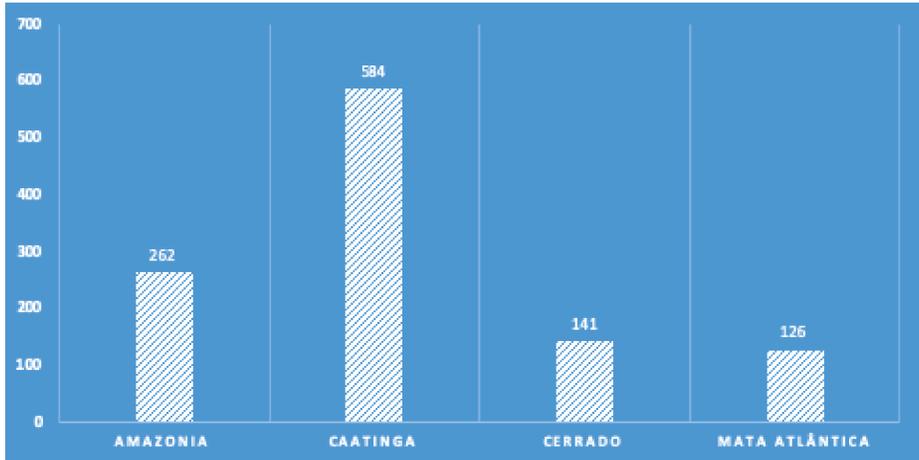
**Figura 1:** Municípios por tipologia rural urbano no quintil de pior desempenho em pobreza, medida por US\$ 3,20 PPC



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

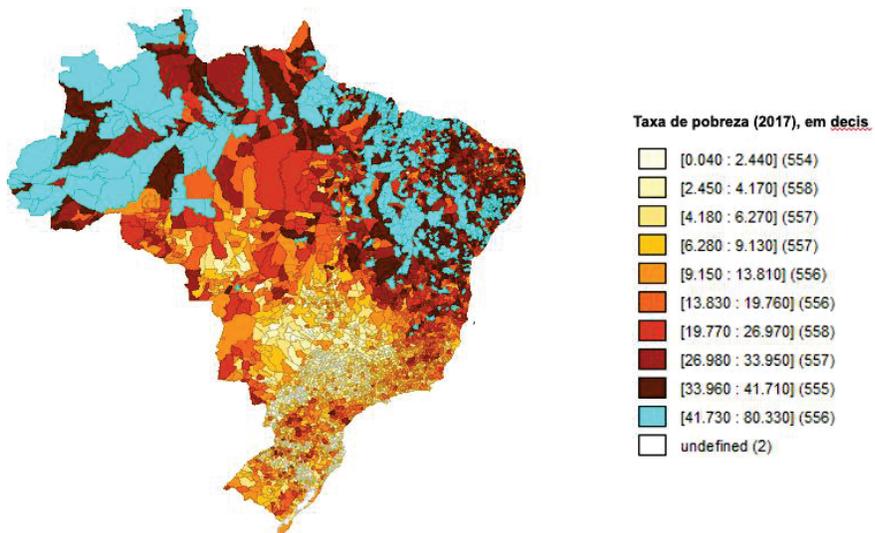
Sob o ângulo dos biomas brasileiros, os resultados evidenciam uma predominância das taxas de extrema pobreza na Amazônia e na Caatinga. 584 (52,5%) municípios no bioma Caatinga e 262 (23,5%) municípios no bioma Amazônia enquadram-se num contexto de maior gravidade no que tange às suas taxas de pobreza. Isto é, mais de 3/4 dos municípios mais distantes das metas estão nesses dois biomas. Por sua vez, essa condição atinge quase metade dos municípios dos dois biomas: 47,4% dos municípios do bioma Amazônia e 48% dos municípios do bioma Caatinga.

**Figura 2:** Municípios por biomas no quintil de pior desempenho em pobreza, medida por US\$ 3,32 PPC



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

**Mapa 3:** Percentual de população em condição de pobreza, renda abaixo de US\$ 3,2 PPC 2011/dia, estimativas para 2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua (PNAD-C), tabulações especiais.

Modelos de georeferenciamento e mapas produzidos a partir do software *GeoDA* (University of Chicago)

Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

### 3.2 Educação de qualidade

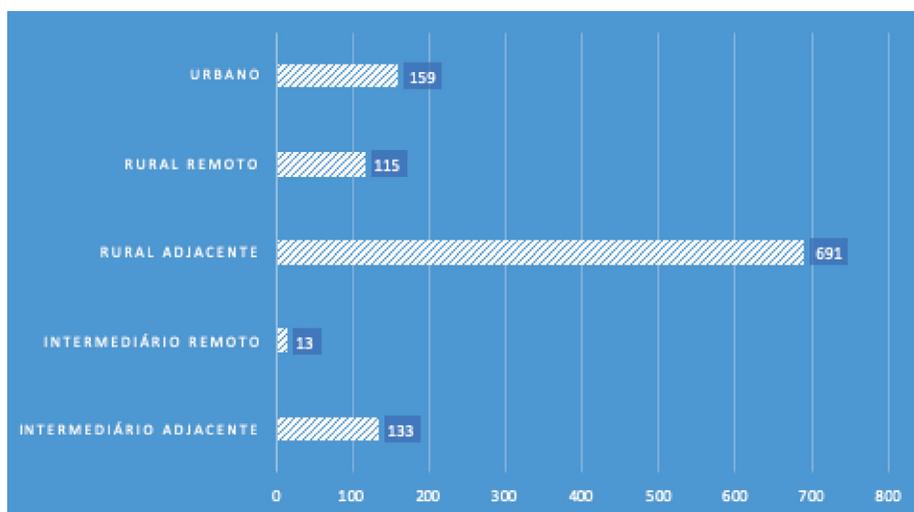
O ODS 4 definido pelas Nações Unidas menciona não somente a universalização do acesso à educação, mas também a qualidade do aprendizado ao longo da vida escolar num ambiente de inclusão social, cidadania e inovação. De acordo com o documento do IPEA acerca dos ODS, as metas de acesso à educação e qualidade do aprendizado estão indicadas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que serviu inclusive de base para a contextualização da meta 4.1 à realidade nacional. De acordo com o texto do documento: “A alteração da meta levou em consideração a obrigatoriedade do ensino na faixa etária de 4 a 17 anos introduzida na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009”. Porém, sua implementação se daria de forma progressiva até 2016, mas, segundo o último relatório de monitoramento do PNE 2014-2024, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), esse dispositivo legal ainda não foi cumprido de forma plena. Como a legislação brasileira considera adequadas as faixas etárias de 6 a 14 anos para frequentar o ensino fundamental e de 15 a 17 para cursar o ensino médio, introduziu-se na redação da meta brasileira a expressão “na idade adequada”. Ademais, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estabeleceu metas de universalização do acesso a esses dois níveis de ensino, bem como a meta de 95% de conclusão do ensino fundamental na idade recomendada. Por fim, foi introduzida a expressão “assegurando a oferta gratuita na rede pública, no intuito de reiterar o preceito constitucional que ampliou a obrigatoriedade e a consequente gratuidade do ensino na faixa etária de 4 a 17 anos” (IPEA, 2018, p. 111).

Para fins de análise do cumprimento da meta ODS relativa à universalização do acesso aos níveis de ensino básico, este trabalho usou dados de acesso ao ensino médio, compilados através do Censo Escolar 2018. Porque os níveis de acesso ao ensino fundamental encontram-se mais próximos da universalização, de modo que o indicador de acesso ao ensino médio aborda de melhor maneira os desafios da educação de longo prazo enfrentados pelos municípios brasileiros. Este trabalho produziu uma base de dados que contempla o acesso ao ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos – considerada a idade adequada de acesso a esse nível de ensino – para 5.554 municípios brasileiros com base nos microdados do Censo Escolar de 2018. Tendo em vista que a meta de universalização do acesso ao ensino médio na idade adequada, conforme diretiva do cumprimento da meta ODS, tratada no documento produzido pelo grupo de trabalho interministerial reunido pelo IPEA (2018), esse será o parâmetro aqui adotado.

Os 1.111 municípios que compõem o primeiro quintil dos dados possuem taxas de acesso ao ensino médio na idade adequada que variam de 4,97%

a 35,08%. Sob o enfoque da tipologia urbana-rural engendrada pelo IBGE, a maioria dos municípios pertencentes ao quintil de menor acesso ao ensino médio – e, portanto, de maior distância em relação à meta ODS – encontra-se no meio rural: 806 municípios são rurais, 72% dos municípios nesse quintil. Observa-se que 24% dos municípios brasileiros classificados como rurais estão nesse quintil dos dados. No caso dos municípios classificados como urbanos, ressalta-se que 11% dos municípios enquadram-se no primeiro quintil dos dados.

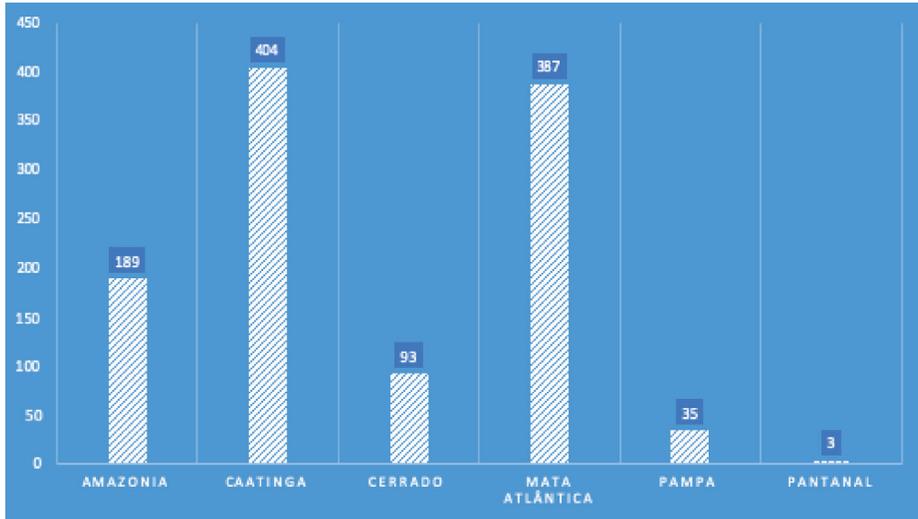
**Figura 3:** Municípios brasileiros por tipologia rural/urbana de pior desempenho em acesso ao ensino médio



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

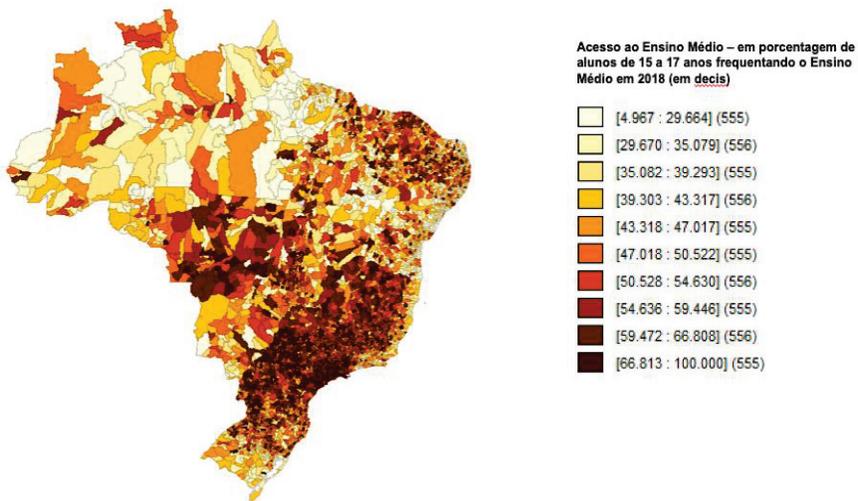
Quanto aos biomas brasileiros, o acesso ao ensino médio é mais grave na Caatinga, na Mata Atlântica e na Amazônia. Os municípios do bioma Caatinga são predominantes no primeiro quintil dos dados de acesso ao ensino médio, perfazendo 404 municípios inseridos nesse quintil – ou 33,2% de todos os municípios do bioma. Por sua vez, o bioma Amazônia apresenta situação igualmente alarmante: os 189 municípios desse bioma presentes no quintil mais precário da taxa de acesso ao ensino médio representam 34% da totalidade de municípios do bioma. No caso do bioma Mata Atlântica, os 387 municípios que fazem parte do primeiro quintil de acesso ao ensino médio perfazem 13,5% dos municípios nesse bioma. No Cerrado, os dados levantados mostram que 11,5% de seus municípios fazem parte do quintil mais distante da meta ODS.

**Figura 4:** Municípios brasileiros por bioma com pior desempenho em acesso ao ensino médio



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

**Mapa 4:** Municípios brasileiros, acesso ao ensino médio – 2018



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

### 3.3 Trabalho decente e crescimento econômico

A promoção do crescimento econômico sustentado e com viés de longo prazo constitui-se no eixo central da meta 8.1, de modo que essa meta é, em

linhas gerais, expressão dos esforços de políticas macroeconômicas e microeconômicas a impulsionar o dinamismo e a inclusão produtiva por meio da geração de emprego e renda. Em linha com as publicações do governo brasileiro acerca do comportamento do PIB até 2030, faz-se necessário ressaltar que a meta 8.1 – a qual preconiza um crescimento anual de, ao menos, 7% do PIB até 2030 – não é mais realista. O grupo interministerial que se debruçava sobre a proposta de readequação da meta 8.1 já adotava, antes do recrudescimento da crise, níveis de crescimento ideal do PIB bem menores do que os 7% anuais propostos na meta global (IPEA, 2018). O cenário básico, “que pressupõe estabilidade macroeconômica com reformas que viabilizariam o equilíbrio fiscal de longo prazo”, levaria a um crescimento de 1,8% ao ano para o PIB per capita entre 2019 e 2030. Já o cenário transformador, “com reformas que elevam o potencial de crescimento da economia brasileira”, possibilitaria um crescimento de 3,3% ao ano. A meta proposta – de 2,55% de crescimento econômico per capita ao ano – representa a média do crescimento possível nesses dois cenários e pressupõe a realização das reformas macroeconômicas e de parte das reformas microeconômicas propostas na Estratégia Nacional. Um crescimento de 2,55% ao ano para o PIB per capita representa também a média do crescimento verificado nos períodos 2003-2013 e 1970-1980, os dois melhores períodos de crescimento do último meio século (IPEA, 2018, p. 197).

Nesse contexto, um cenário mais otimista ou “transformador” – baseado em reformas macroeconômicas e incentivos microeconômicos, principalmente no que diz respeito à formação de capital humano indutor de inovação tecnológica e produtividade – projetava um crescimento do PIB per capita anual, em média, de 3,3% anuais até 2030. Por outro lado, o cenário denominado “básico”, adotado pelo governo brasileiro à época, pressupunha reformas orientadas ao equilíbrio fiscal de longo prazo, sem o impulso microeconômico à inovação e produtividade desenhado no cenário mais otimista. Nesse cenário “básico”, o governo brasileiro projetava um crescimento anual do PIB per capita da ordem de 1,8% ao ano (BRASIL, 2018, p. 106). Diante dessas projeções, o grupo interministerial do governo brasileiro propôs uma reformulação da meta 8.1 nos seguintes termos: “Registrar um crescimento econômico per capita anual médio de 1,6% entre 2016 e 2018 e de 2,55% entre 2019 e 2030” (IPEA, 2018, p. 197). Note-se que o crescimento proposto na meta 8.1 entre 2019 e 2030 consiste na média dos dois cenários propostos pelo governo brasileiro para o período (BRASIL, 2018, p. 106).

Neste trabalho, tendo em vista que a meta reformulada pelo governo brasileiro traz indicadores quantitativos objetivos para o crescimento anual do PIB real per capita, consideramos os municípios com crescimento médio anual igual ou superior a 1,6% entre 2010 e 2016 como aderentes à meta 8.1 dos ODS. Para o cálculo do deflator do PIB, utilizamos o Índice Nacional de Preços ao Consumo

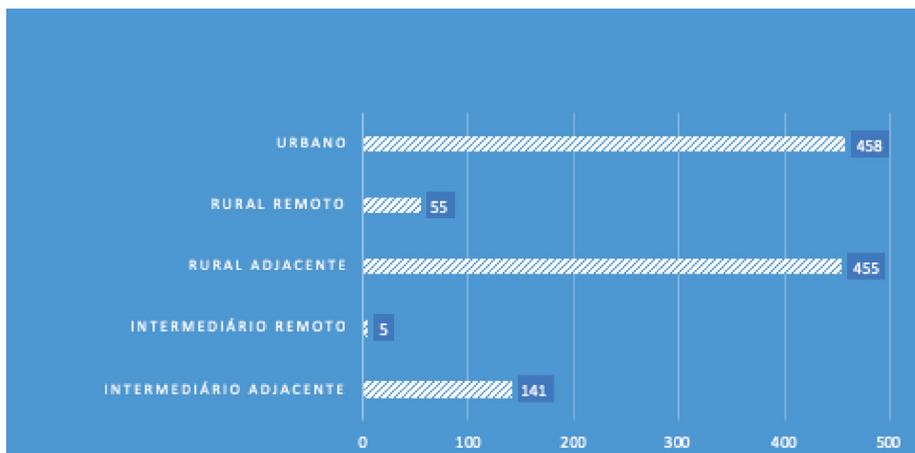
midor Amplo (IPCA), mensurado pelo IBGE. Além disso, algumas questões de natureza metodológica precisam ser sublinhadas. Em primeiro lugar, não existe um deflator implícito de preços a nível municipal que reflita as dinâmicas locais diversas da economia brasileira. Em segundo lugar, os ciclos de negócio da economia podem refletir-se diretamente no comportamento cíclico do PIB per capita em nível municipal – por exemplo, municípios especializados em setores que apresentem elevados níveis de crescimento em determinado período por estar associados a ciclos econômicos dinâmicos (por exemplo *commodities*) podem distorcer os índices de crescimento do PIB municipal em períodos específicos. Ao mesmo tempo, ciclos de negócio marcados por riscos de quebras de safra e choques de preço podem apresentar a mesma instabilidade. Em suma, como os 5.564 municípios de nossa amostra estão inseridos em diferentes ciclos de negócio ao mesmo tempo, essas distorções comparativas na análise do PIB municipal são inevitáveis.

Já a meta 8.2 tem como objetivo acompanhar a evolução da produtividade dos arranjos econômicos nacionais através do crescimento do *PIB real por pessoa ocupada*. Nesse sentido, o foco da meta global trazida pelas Nações Unidas nesse indicador diz respeito à maior agregação de valor aos produtos e serviços pelos trabalhadores dedicados à sua produção (IPEA, 2018, p. 199).

No primeiro quintil dos dados, que abriga os municípios mais distantes do cumprimento da meta ODS, observamos taxas de crescimento médio anual do PIB per capita que variam de -0,13% a -32,9%. Neste quintil, encontram-se certamente os municípios mais afetados pela crise econômica que se abateu sobre o Brasil a partir de 2014. Conforme se extrai da análise da Figura 5, a crise econômica que se abateu sobre o país desde 2014 afetou muito fortemente os municípios tipificados como urbanos pelo IBGE. Nesse quintil, os 458 municípios que nele se encontram representam 31,5% dos municípios urbanos do país. Em linhas gerais, depreende-se preliminarmente desses resultados que os municípios caracterizados por maior complexidade socioeconômica e que abrigam setores mais voltados à dinâmica da renda das famílias (indústria, serviços e comércio) sofreram mais intensamente com a crise econômica – o que se agrava com os elevados níveis de desemprego e subocupação nas mais diversas regiões brasileiras.

O fato de que 13,5% dos municípios do meio rural brasileiro (510 municípios) concentram-se nesse quintil dos dados pode ser explicado, em boa medida, pelo funcionamento do agronegócio, conectado com o mercado global de *commodities* – menos exposto aos impactos da crise econômica por vincular-se ao mercado externo.

**Figura 5:** Municípios brasileiros por tipologia rural-urbana de pior desempenho em crescimento do PIB per capita – 2010/2016



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

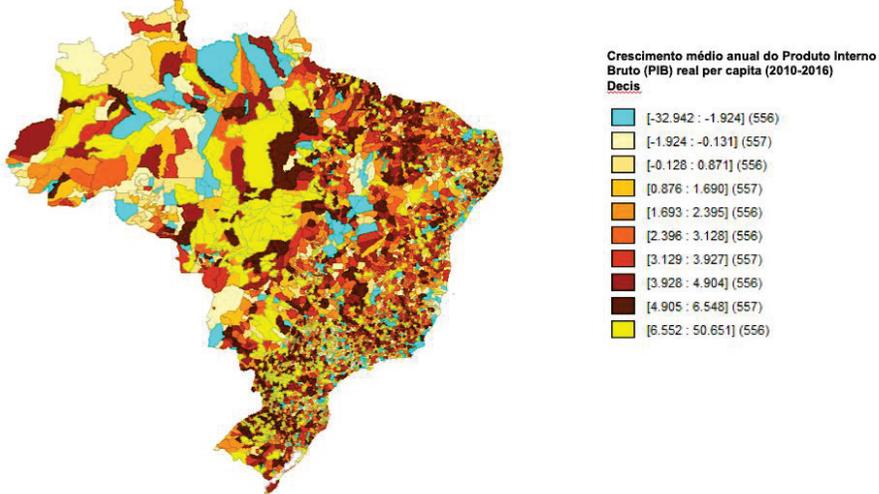
Quanto aos biomas brasileiros, há uma predominância do bioma Mata Atlântica em termos da concentração de municípios no primeiro quintil de crescimento do PIB per capita. Esse bioma concentra 708 municípios no primeiro quintil dos dados, ou seja, 64% dos municípios nesse quintil.

**Figura 6:** Municípios brasileiros por bioma de pior desempenho em crescimento do PIB per capita – 2010/2016



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

**Mapa 5:** Municípios brasileiros, crescimento do PIB per capita 2010/2016



Reproduzido de: Novais, Acca, Favareto (2019).

Esses dados, sobretudo quando contrastados com os anteriores, evidenciam que o crescimento econômico, sozinho, não apresenta correspondência direta com os indicadores de bem-estar. As áreas que apresentam melhor desempenho no crescimento do PIB não são necessariamente aquelas que apresentam os melhores indicadores de desenvolvimento humano. Disso decorrem duas consequências: a importância da rede de proteção social no Brasil não metropolitano sob constantes ameaças de desmonte e a necessidade de se rever algo na opção que o país tem feito pela conversão de suas áreas ainda ricas em biodiversidade em fronteira de expansão da produção de *commodities* agropecuárias e minerais, setores esses que têm resistido à crise econômica por vincular-se à dinâmica do mercado externo, mas com pouca influência sobre a conversão dessa riqueza em melhores condições de vida, sem falar nos efeitos ambientais perversos.

#### 4. Uma nova geração de políticas para o Brasil interiorano

As três mensagens principais expostas ao longo das seções anteriores podem ser assim resumidas: os ODS representam uma oportunidade, mas sua consecução depende de novas estratégias de desenvolvimento e não somente de monitoramento ou melhoria incremental das metas em cada dimensão isoladamente; boa parte da população brasileira ainda vive no Brasil rural e interiorano, e nele estão recursos estratégicos em um contexto de crescente valorização da biodiversidade e de mudanças climáticas, o que exige um olhar e uma estratégia

gia específica para esse tipo de subespaço nacional; e, por fim, a situação das metas ODS nessa porção do país apenas reforçam ainda mais essa necessidade. Em síntese, os dados apresentados nas páginas anteriores mostram claramente que o *slogan* “não deixar ninguém para trás”, associado à Agenda 2030 e aos ODS, demanda uma agenda de políticas que trate afirmativamente essas desigualdades territoriais.

A quarta mensagem também é clara: é necessária uma nova geração de políticas para isso. O Brasil rural e interiorano passou por grandes transformações nas décadas recentes. A Constituição de 1988 é um marco, porque criou as condições para a expansão de direitos. A estruturação de grandes sistemas nacionais de políticas públicas, das quais o Sistema Único de Saúde é o melhor exemplo, levou investimentos e permitiu o acesso a equipamentos sociais nas áreas interioranas. Posteriormente, a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais nos anos 1990 teve também um impacto decisivo. Políticas como o Pronaf, e principalmente a enorme ampliação e diversificação de programas para a agricultura familiar no ciclo dos governos do Partido dos Trabalhadores, somada com o fortalecimento das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, foram, somados, fatores que alteraram muito o panorama dos pequenos municípios interioranos e as condições de vida de famílias rurais. Isso tem levado lideranças e às vezes também parte da intelectualidade dedicada ao estudo da vida rural no Brasil a reivindicar, não sem razão, a reedição daquele conjunto de políticas e programas. Isso já seria muito, perante o caos atual, marcado pelo que tem sido chamado de desmonte das políticas para a agricultura familiar (SABOURIN *et al.*, 2020). Embora isso seja necessário, é preciso reconhecer também que possivelmente é algo insuficiente para os desafios aqui apontados. Porque o contexto é outro, mais difícil. E também porque a geração anterior de políticas e programas não pode nem poderia resolver todos os problemas. Pode-se mencionar, a título de exemplo, algumas dificuldades que precisam ser enfrentadas: a baixa cobertura de programas muito importantes, como as compras públicas ou a assistência técnica para a agricultura familiar; a dificuldade de fazer com que os programas de apoio produtivo, destacadamente o Pronaf, cheguem aos agricultores mais pobres; a enorme descoordenação entre programas; a dificuldade de transformar a paisagem produtiva das regiões rurais, integrando melhor políticas sociais e políticas de dinamização econômica dos territórios. Para enfrentá-los, é necessária uma nova geração de iniciativas. Isso exige reeditar o grande esforço de inovação que marcou a emergência do ciclo anterior.

Em outros trabalhos (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019; FAVARETO, 2020; FAVARETO; AQUINO, 2021; VALENCIA *et al.*, 2019), algumas ideias sobre o que poderia ser esse novo ciclo vêm sendo esboçadas. Pelos limites deste texto, basta aqui apenas mencionar cinco vetores possíveis de inovação.

**Estabelecer um pacto em torno da paridade entre o Brasil rural e o Brasil urbano** – Ninguém pode estar condenado a ter menos anos de estudo ou menor expectativa de vida apenas por nascer ou viver em áreas rurais e não no Brasil urbano. Desenvolvimento de regiões rurais significa mais do que fortalecer a agricultura familiar. Implica também criar condições de bem-estar que evitem o êxodo e permitam às pessoas acessarem bens e serviços essenciais para sua vida no próprio território onde residem. Infraestrutura de saneamento, acesso ao ensino médio, qualidade da educação são temas para os quais deveriam ser estabelecidas metas específicas e programas especialmente desenhados para esse Brasil rural e interiorano.

**Melhorar os instrumentos de ordenamento territorial** – No Brasil coexistem vários instrumentos de ordenamento, mas não há integração entre eles. O futuro das áreas rurais depende de que seja estabelecido um regramento de uso do espaço mais coerente e consistente. As experiências de Zoneamento Ecológico-Econômico poderiam ser a base disso e integrar-se mais efetivamente a grandes marcos indutores como uma retomada da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

**Gestão antecipada de conflitos sociais e ambientais** – O mapa das áreas prioritárias de expansão do agronegócio, da mineração e de grandes obras de infraestrutura permite antever onde estarão acontecendo os principais conflitos socioambientais na próxima década. O país já vive uma crise hídrica e uma erosão de sua biodiversidade sem precedentes. Um plano estratégico para essas áreas, antecipando-se aos conflitos que estão por vir, pode ter um efeito muito positivo para o meio ambiente e para populações vulneráveis.

**Aperfeiçoar e melhorar um conjunto de programas já existentes ou já experimentados** – Em um contexto de escassez de recursos, ganhos podem ser obtidos melhorando a implementação de políticas e programas já existentes. É preciso melhorar os marcos legais e fortalecer capacidades institucionais de alguns (compras públicas). É preciso redesenhar outros (crédito para a agricultura familiar mais vulnerável, por exemplo). É importante reinventar também (caso das políticas de desenvolvimento territorial). E é necessário sobretudo coordenar melhor tudo isso. No período áureo das políticas para a agricultura familiar havia um interessante mix de políticas, mas raramente as famílias rurais acessavam esse conjunto complementar (no desenho) de programas. Essa coordenação precisa envolver não só diferentes programas, mas também diferentes níveis de governo e diferentes atores, além do Estado. Inovação e coordenação são palavras-chave para um novo ciclo.

**Promover uma transição na base produtiva do país, aproximando-a dos requisitos associados à retórica da sustentabilidade** – Por fim, nas regiões rurais são realizadas várias atividades econômicas. Nas décadas passadas, havia duas estratégias: uma para as atividades convencionais, outra para a agricultura

familiar. É preciso que o conjunto de setores econômicos e de segmentos produtivos passe a adotar, crescentemente, critérios socioambientais em seus modelos produtivos. As políticas públicas e os sistemas de financiamento e de incentivos precisam sinalizar aos atores econômicos a necessidade de uma transição. Sem isso, os ganhos em um segmento podem ser facilmente anulados pelos efeitos deletérios em outros. Recentemente, narrativas novas como Big-Push Ambiental, Green New Deal, Bioeconomia, entre outros, deixam claro que nas próximas décadas tende a haver uma mudança na base produtiva do capitalismo contemporâneo, na qual a descarbonização e novos usos da biodiversidade podem ocupar um lugar central. Esse é um tema crucial para as regiões rurais e interiores e para a economia dos recursos naturais no Brasil, algo ainda ausente das grandes narrativas que dominam o debate público.

Há ainda uma quinta e última mensagem importante no que diz respeito a Agenda 2030 e aos ODS. Inovações e transições em políticas e programas que possam levar a uma aceleração no cumprimento das metas pactuadas não são mero exercício técnico. Isso depende de um acordo social, de uma narrativa partilhada entre atores relevantes e principalmente da montagem de uma coalizão de forças sociais capazes de sustentar essa agenda por um prazo superior ao mandato de um governo. Essa é a principal lição que autores importantes da Economia do Desenvolvimento deste início de século trouxeram (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH *et al.*, 2009; BERDEGUÉ *et al.*, 2015a; BERDEGUÉ *et al.*, 2015b; BRESSER PEREIRA, 2015). Agendas inclusivas só existem quando são sustentadas por coalizões amplas e plurais de atores sociais. Nenhum setor social sozinho tem força suficiente para sustentar transformações estruturais com esse caráter. Quem são as forças sociais que, juntas, podem dar forma a essa agenda e a essa estratégia de reposicionamento do Brasil, em geral, e de suas regiões rurais, em particular?

## Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam – as origens do poder, prosperidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2012.
- BACELAR, Tania; BEZERRA, Maria Lucia. Introdução. In: MIRANDA, Carlos (org.). *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. Brasília: IICA, 2017. p. 464.
- BERDEGUÉ, Julio; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier. “Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions”. *World Development*, v. 73, p 1-10, 2015a.
- BERDEGUÉ, Julio; ESCOBAL, Javier; BEBBINGTON, Anthony. Explaining spatial diversity in latin american rural development: structures, institutions, and coalitions. *World Development*, v. 73, p. 78-99, 2015b.

BERDEGUÉ Julio; FAVARETO, Arilson. *Desarrollo territorial rural en America Latina y el Caribe*. Serie 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en America Latina y el Caribe. Documento 32, 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>>.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *A construção política do Brasil*. São Paulo. Editora 34 Letras, 2015.

COSTANZA, Robert; MC GLADE, Jacqueline; LOVIS, Hunter; KUBISZEWSKI, Ida. “An Overarching Goal for the UN Sustainable Development Goals”. (Perspective). *Solutions*, v. 5, issue, 4, july/august, p. 13-16, 2014. <[www.thesolutionsjournal.org](http://www.thesolutionsjournal.org)>.

DASGUPTA, Partha. *The economics of biodiversity – the Dasgupta review*. Londres: HM Treasury, 2021.

FAVARETO, Arilson. *A situação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil rural e interiorano e alguns caminhos para uma nova geração de políticas públicas*. Relatório de Pesquisa. Brasília: Enap, 2019.

FAVARETO, Arilson. *Agenda 2030 no Brasil rural e interiorano – reflexões e ideias para uma nova geração de políticas*. São Paulo/Rio de Janeiro: Cebrap/IdeiaD Ed., 2020.

FAVARETO, Arilson; KLEEB, Suzana; GALVANESE, Carolina; MAGALHÃES, Clarissa; SEIFER, Paulo; BUZATO, Heidi; MORALEZ, Rafael; CARDOSO, Ricardo. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade* – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FAVARETO, A. et. al. *Não deixar ninguém para trás? As metas dos ODS no Brasil rural e interiorano*. Relatório de Pesquisa. Projeto Uma nova geração de políticas para o Brasil rural e interiorano. São Paulo: BID/Cebrap, 2019.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALVANESE, Carolina. *Paradigmas do planejamento territorial em debate – Contribuições críticas a um campo científico emergente*. São Bernardo do Campo: Ed.UFABC, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro:IBGE, 2011. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *ODS – Agenda 2030: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IPEA, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Relatório Radar IDH-M, 2017. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM\\_VERSAO\\_Final\\_6.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_VERSAO_Final_6.pdf)>.

NORTH, Douglass; WALLIS, Jonh J.; WEINGAST, Barry. *Violence and social orders – a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press, 2009.

NOVAIS, LUIS. FERNANDO; ACCA, R.; FAVARETO, Arilson. *Não deixar ninguém para trás – as metas dos ODS no Brasil rural e nos biomas brasileiros*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas publicas – BID/Cebrap, São Paulo, 2019.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, 2016. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo; LEITE, Sérgio; MILHORANCE, Carolina; DAMASCENO FERREIRA, Angela; SAUER, Sérgio; ANDRIGUETTO-FILHO, Jose M. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agriculture*, v. 29, art. 31, 2020.

SACHS, Ignacy. *Rumo a ecossocioeconomia – teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. NY: UN, 2015.

VALENCIA, Mireya; LE COQ, Jean. F.; FAVARETO, Arilson; SAMPER, Mario.; SAENZ-SEGURA, Fernando; SABOURIN, Eric. *Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina*. Info – Note DTR, Rede PP-AL; RETE, 2019. Disponível em: <<http://rete.inf.br/index.php/2020/02/09/hacia-una-nueva-generacion-de-politicas-publicas-para-el-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/>>.

VEIGA, Jose. Eli; FAVARETO, Arilson; AZEVEDO, Cristina; BITTENCOURT, Gerson; VECCHIATTI, Karin; MAGALHÃES, Reginaldo; JORGE, Rogério. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série textos para discussão, n. 1. Brasília: NEAD/CDR, 2001.

VEIGA, Jose Eli. *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.2002.

# **Políticas de inovação inclusiva, digitalização e desenvolvimento territorial em sistemas agroalimentares: os desafios para a agricultura familiar à luz da sustentabilidade**

*Iván G. Peyré Tartaruga  
Fernanda Queiroz Sperotto*

## **Introdução**

O tema das mudanças tecnológicas tem chamado a atenção nos últimos anos de estudiosos e decisores políticos nos mais diferentes lugares. Atualmente, sustenta-se que estamos no início de uma transição social e técnica com enormes repercussões econômicas para a sociedade, denominada de 2ª Transição Profunda (SCHOT; KANGER, 2018). Enquanto a 1ª Transição esteve vigente nos últimos 250 anos – desde a Revolução Industrial – e caracterizada, principalmente, pela consolidação da produção e consumo em massa e pelo esgotamento dos recursos naturais, a 2ª Transição é assinalada pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC) em combinação com o crescimento verde ou sustentável (PÉREZ, 2013). Portanto, um modelo tecnoeconômico de desenvolvimento acima de tudo preocupado com as mudanças climáticas e as ameaças à biodiversidade. Em função dessas preocupações, diversos países, principalmente os mais desenvolvidos, vêm buscando alterar suas estruturas produtivas e de consumo para esse modelo verde. Essas ambições podem ser observadas nos principais programas de reestruturação econômica de algumas nações e regiões lançados nos últimos anos, como *European Green Deal* na União Europeia, *Green New Deal* nos Estados Unidos, *Korean New Deal* na Coreia do Sul ou mesmo o *Global Green New Deal*, uma proposta de política global ambiental do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Nesse contexto, as políticas de inovação têm um papel fundamental na reconversão de todas as esferas da economia em direção à produção industrial sustentável, energias renováveis, transportes e consumo sustentável.

Um setor que vem sofrendo forte influência desse conjunto de mudanças são os sistemas agroalimentares e, em consequência, os agricultores familiares. Esses sistemas configuram grandes redes de relações sociais e econômicas envolvendo a produção agrícola, a distribuição e o consumo de alimentos para as sociedades humanas. Por seu turno, a agricultura familiar possui uma participa-

ção importante nesses sistemas, tendo um papel fundamental na produção de alimentos. Globalmente, em torno de 90% das unidades produtivas agrícolas no mundo são familiares (FAO, 2014).

Como objetivos deste texto, três perguntas sobressaem nesse contexto complexo e dinâmico de transformações tecnológicas junto aos sistemas agroalimentares e que pretendemos responder neste texto ou, pelo menos, esclarecer alguns aspectos como pistas para soluções aos problemas:

– Como as mudanças tecnológicas, sobretudo aquelas relacionadas ao mundo digital, estão e estarão nos próximos anos afetando os sistemas agroalimentares e, conseqüentemente, os agricultores familiares?

– Nesse contexto, quais seriam as orientações mais adequadas para a construção de políticas de inovação para garantir a segurança alimentar da população?

Importante ressaltar que tais perguntas, ou objetivos, são desenvolvidos por meio de uma geografia agroalimentar baseada em Morgan *et al.* (2006). Essa geografia é estabelecida a partir de noções da geografia econômica vinculadas aos estudos dos processos de inovação, como a proximidade entre agentes, as redes de relações sociais e econômicas e o contexto dos territórios. A proximidade diz respeito ao acercamento ou distanciamento entre atores como forma de promover atividades produtivas. Entretanto, essas proximidades podem assumir diferentes formas, podendo ser cognitiva (essencial para a inovação), social, institucional, organizacional ou geográfica (BOSCHMA, 2005; BALLAND *et al.*, 2015). Os estudos de rede enfatizam as parcerias entre agentes ou instituições geograficamente próximos (redes locais) ou distantes (redes globais) como modo fundamental para a efetividade das atividades econômicas, o aumento da produtividade e a comercialização (BATHELT *et al.*, 2004; GLÜCKLER *et al.*, 2017).

Enquanto a ideia de contexto territorial visa realçar a divisão do trabalho e as redes em que os indivíduos estão inseridos, componentes que definem o ambiente de informações e os pontos de referência desses mesmos indivíduos (STORPER, 2009). Adicionalmente, o contexto é definido pelas condições materiais existentes (infraestruturas, instituições, etc.). Em particular, o contexto regional está fortemente relacionado ao conhecimento tácito dos atores, conhecimento que depende das proximidades geográfica e institucional (normas, hábitos e leis que regulam as interações entre indivíduos e grupos) para sua existência e progresso. A partir dessa discussão, interessam-nos os três problemas do conhecimento tácito apontados por Gertler (2003)<sup>1</sup>: primeiro, como esse co-

---

<sup>1</sup> Destaca-se que a discussão em Gertler (2003) está baseada nos estudos dos irmãos Polanyi: a ideia de conhecimento tácito de Michael e os fundamentos institucionais das atividades econômicas de Karl.

nhhecimento é produzido; segundo, como os agentes acham e se apropriam dele e, por último, como reproduzir e compartilhá-lo. Essas três questões são importantes porque auxiliam na compreensão da difusão e dos impedimentos da digitalização nos meios rurais.

Por último, esses elementos – proximidade, redes e contexto – servem como parâmetros geográficos que pautam a nossa análise do setor agroalimentar e suas vinculações com as mudanças tecnológicas. Ademais, eles estão vinculados com a produção, absorção, reprodução e disseminação do conhecimento, uma componente-chave para o capitalismo contemporâneo; por isso o uso frequente de expressões como economia do conhecimento ou da aprendizagem. Tais parâmetros espaciais estão circunscritos à geografia das transições sustentáveis, perspectiva teórica que visa analisar as transformações tecnológicas e a sustentabilidade pelas lentes da geografia econômica (HANSEN; COENEN, 2015; TRUFFER *et al.*, 2015).

O capítulo é estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, apresentamos os referenciais teóricos e as estruturas normativas que baseiam nossa discussão – desenvolvimento territorial, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), tipos de estruturas produtivas alimentares e sistemas de inovação. Na terceira parte, debatemos os principais aspectos das tecnologias digitais para os sistemas agroalimentares. Os tipos e instrumentos de políticas de inovação relativas ao setor agroalimentar e territórios rurais são analisados na quarta parte. Na parte final, tecemos algumas conclusões do estudo.

## **1. Quadro teórico e normativo necessário: dimensões do desenvolvimento territorial**

Caravaca *et al.* (2005) foi o ponto de partida para a abordagem que apresentamos a seguir, na qual as autoras discutiram o desenvolvimento em termos de processos de inovação no território. Nesse estudo, as autoras ressaltam três fatores que explicam as desigualdades em termos de desenvolvimento territorial: (a) as dinâmicas de aprendizagem associadas ao esforço de inovação; (b) as dinâmicas de aprendizagem entre empresas e instituições, criando redes econômicas essenciais ao desenvolvimento; (c) os recursos identificados pelo capital territorial, como o patrimônio natural e cultural, mão de obra qualificada ou identidade cultural.

Para nós, o desenvolvimento territorial é definido a partir de cinco dimensões que se adaptariam ao momento histórico atual: desenvolvimento técnico, crescimento econômico, desenvolvimento social, coesão social e desenvolvimento sustentável. Mediante a atuação nessas dimensões, os territórios poderiam chegar a um desenvolvimento integrado mais duradouro em termos sociais, econômicos e ambientais. Vale destacar que, empiricamente, espera-se que essas di-

mensões tenham diferenciados graus de interesse e possibilidades de aplicação para os diferentes territórios. Essa diferenciação depende das especificidades regionais (qualidades de cada território) e do contexto regional (redes e difusão de conhecimentos em cada território). Além do mais, referimos a centralidade teórico-conceitual das técnicas, os meios instrumentais e sociais pelos quais a sociedade altera os espaços geográficos (SANTOS, 1999). Portanto, ao discutir o desenvolvimento de cunho territorial, a dimensão da técnica tem forte influência sobre as outras, como é demonstrado a seguir.

A primeira dimensão, o **desenvolvimento técnico**, está profundamente vinculada ao momento histórico atual de grandes transformações pelas quais passa o planeta. Entretanto, há uma diferença conceitual importante entre técnica e tecnologia, que qualifica esse tipo de desenvolvimento. Na técnica, reúne-se o conjunto de habilidades e conhecimentos que servem para a resolução de problemas práticos de grupos sociais, enquanto a tecnologia é uma técnica que tem por base o conhecimento científico, ou seja, não se preocupa somente com a solução de problemas, mas igualmente com o entendimento fundamental do fenômeno em questão (QUINTANILLA, 2005). Por isso, fala-se em desenvolvimento técnico e não tecnológico. Dessa maneira, considera-se um conjunto maior de experiências e atividades advindas não somente de base científica, mas também de comunidades tradicionais, indígenas, agricultores familiares, entre outros grupos sociais.

A dimensão do **crescimento econômico** refere-se ao progresso das atividades produtivas em geral em termos de competitividade econômica, renda dos trabalhadores e capital das empresas. Entretanto, diversos acadêmicos – sociólogos, cientistas políticos, geógrafos e mesmo economistas – vêm defendendo que o crescimento econômico assenta-se largamente em dois tipos de instituições, ou seja, a comunidade e a sociedade de cada território (FAROLE *et al.*, 2010; RODRÍGUEZ-POSE; STORPER, 2006). Por um lado, as comunidades dizem respeito à vida em grupos sociais, em que seus parâmetros são as tradições e convenções sociais, os contatos interpessoais e as redes informais. Por outro lado, as instituições formais da sociedade (leis e regramentos formais) são definidas por regras codificadas e mais transparentes e que operam em escalas de grande dimensão, como convenções e costumes nacionais ou de uma grande região em um país. Em resumo, o crescimento econômico é cada vez mais dependente da organização, das vontades e das disputas de poder dentro das respectivas comunidades e sociedades e, portanto, associado a aspectos não econômicos. Além disso, outro elemento fundamental para o crescimento econômico está na capacidade de desenvolvimento técnico dos territórios, sobretudo no sentido da geração de inovações. A partir das ideias de Robert Solow e Moses Abramovitz, desde meados do século XX, os modelos de crescimento econômico incorporaram a variável mudança técnica como fator mais impor-

tante, o verdadeiro motor do crescimento, bem mais do que o capital e o trabalho (MAZZUCATO, 2014).

A dimensão do **desenvolvimento social** aborda o bem-estar social da população como elemento indispensável para o desenvolvimento geral de uma região. Com efeito, o crescimento econômico, como discutido antes, é influenciado pelo desenvolvimento social das respectivas comunidade e sociedade. Por conseguinte, o progresso econômico de um território baseia-se nas condições de sobrevivência da população, como saúde, educação, moradia ou renda. No âmbito técnico, o desenvolvimento social pode ser intensificado através do desenvolvimento técnico dentro dos territórios de duas maneiras. De um lado, os melhoramentos proporcionados pelas novidades técnicas são diversos para a população em todas as áreas do desenvolvimento social. Somente a digitalização proporcionou nas últimas décadas benefícios significativos nas áreas da educação, da saúde e da comunicação. De outro lado, há a apropriação das tecnologias, o que pressupõe a compreensão e um grau de domínio da geração e desenvolvimento das técnicas pelos territórios. A ideia de apropriação tecnológica expõe o problema de que a maioria das inovações está voltada para as pessoas e regiões mais ricas, portanto, muitas vezes aumentando a desigualdade (KAPLINSKY, 2011). Por essa razão, como enfrentamento aos desequilíbrios, destacamos a relevância do conceito de inovação inclusiva, ou seja, aquelas inovações criadas para as necessidades de grupos sociais de baixa renda ou escolaridade e que, por vezes, são desenvolvidas com a participação desses grupos (HEEKS *et al.*, 2013).

A dimensão da **coesão social** aponta a importância da interação dentro das comunidades territoriais para o desenvolvimento. Interação que leva a uma melhor organização e, conseqüentemente, governança dos territórios. A coesão reflete claramente as duas dimensões anteriores – crescimento econômico e desenvolvimento social – como condição necessária para a realização dessas. A coesão dos territórios promove, além das políticas de redistribuição de renda, a manutenção do desenvolvimento ao longo do tempo e, portanto, a resiliência dos territórios frente a mudanças radicais ou choques internos ou exteriores. Novamente o suporte tecnológico possui papel destacado como possibilidade de fortalecer a integração e a comunicação dentro dos territórios (e igualmente com o exterior desses), tanto setorialmente (atividades produtivas específicas) como territorialmente (comunidade em geral). Ressaltam-se as tecnologias da revolução digital como internet, aplicativos de telefonia móvel e mídias sociais.

A última dimensão, o **desenvolvimento sustentável**, tem papel crucial em três vertentes (AOYAMA *et al.*, 2011). Primeiro, na sustentabilidade dos espaços urbanos e rurais. Assim, nas cidades se daria mais atenção à produção de lixo e poluição, bem como à redução da pegada ecológica dos recursos (ener-

gia, alimentos, ...); enquanto nas áreas rurais se buscaria estimular a agricultura sustentável e a alimentação alternativa. Segundo, na preocupação com os impactos das mudanças climáticas nas regiões, principalmente as mais pobres. Aqui se enfatiza a necessidade de ações coletivas nas escalas local e global. A terceira vertente aponta para a sustentabilidade das atividades produtivas, sobretudo no caminho da economia sustentável e circular. Como apresentado anteriormente, essa dimensão está intimamente vinculada às mudanças tecnológicas. A sustentabilidade tem um papel essencial não somente na resiliência local e global, ligada às mudanças climáticas ou à perda de biodiversidade, mas também na geração de inovações denominadas “verdes”. As ecoinovações, por exemplo, possuem um papel-chave na transição para um desenvolvimento sustentável, uma vez que são capazes de diminuir os impactos ambientais, quer na produção dos mais variados bens e serviços, quer no consumo desses (SPEROTTO; TARTARUGA, 2021; TARTARUGA *et al.*, 2019). Ademais, os territórios podem aproveitar suas especificidades regionais (patrimônio cultural e natural) para fomentar inovações ambientais. Principalmente nos espaços rurais, há conhecimentos tradicionais e técnicos – de indígenas, quilombolas ou agricultores familiares – com grande potencial para o surgimento de inovações inclusivas ambientais (TARTARUGA, 2016; 2021).

Em resumo, para o momento histórico atual de mudança no paradigma tecnoeconômico, a noção de desenvolvimento territorial tem como dimensões fundamentais o crescimento econômico (competitividade econômica), o desenvolvimento social (bem-estar social), a coesão social (diminuição das desigualdades territoriais), o desenvolvimento sustentável (sustentabilidade ambiental) e o desenvolvimento técnico (apropriação tecnológica). Na última, a técnica é aquela dimensão que serve de amálgama de todas elas.

## **2. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o aspecto técnico**

A Agenda 2030 da ONU com seus 17 ODS e respectivas 169 metas é a estrutura normativa em escala global mais relevante no campo da sustentabilidade ambiental. Abrangendo todos os aspectos da sociedade, desde a vida marinha até a paz e a justiça, os ODS que mais nos interessam em nossa discussão são aqueles relacionados à agroalimentação e às mudanças tecnológicas.

No que diz respeito ao par agricultura e alimentos, o ODS mais pertinente é obviamente o nº 2 (erradicar a fome). Esse objetivo, além da eliminação da fome, visa melhorar a nutrição da população em geral e promover a segurança alimentar e a agricultura sustentável até o ano de 2030.

Em Tartaruga *et al.* (2019), classificamos os ODS em dois grupos com base no teor tecnológico de suas propostas. O primeiro grupo era composto pelos objetivos que fomentam processos de inovação: os números 4 (educação

de qualidade), 5 (igualdade de gênero)<sup>2</sup>, 8 (trabalho digno e crescimento econômico) e, para nós o mais evidente, 9 (indústria, inovação e infraestruturas). O outro grupo era daqueles objetivos que são claramente apoiados por inovações: os números 2 (visto antes), 3 (saúde de qualidade), 6 (água potável e saneamento), 7 (energias renováveis e acessíveis), novamente 8 (trabalho digno e crescimento econômico), 11 (cidades e comunidades sustentáveis), 12 (produção e consumo sustentáveis), 13 (ação climática), 14 (proteger a vida marinha) e 15 (proteger a vida terrestre).

Por outro lado, um reputado grupo de especialistas em economia e desenvolvimento (SACHS *et al.*, 2019) elegeu seis transformações relacionadas aos ODS que seriam intervenções essenciais para o sucesso da Agenda 2030. Uma dessas transformações é a que reúne alimentos, terras, água e oceanos sustentáveis.<sup>3</sup> Aqui não se pode deixar de ressaltar os efeitos negativos de alguns modelos de sistemas alimentares que geram repercussões importantes, as quais contribuem para a fome, a má nutrição e ainda a emissão de gases de efeito estufa, a escassez de água, o declínio da biodiversidade, a sobre-exploração da pesca, entre outros. Além disso, esses sistemas são muito vulneráveis às mudanças climáticas (IPCC, 2019), o que acaba ressaltando a relevância de um sistema que, ao mesmo tempo, sofre e gera impactos ambientais significativos em termos globais. Esses autores (SACHS *et al.*, 2019) frisam a importância do planejamento, da implementação e do monitoramento dessas transformações relativas aos ODS. Entre essas intervenções estão as políticas de inovação para o setor agroalimentar.

Nessa linha, Schot *et al.* (2018) defendem que a implementação dos ODS depende marcadamente das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CTI) para sua concretização, dentro das quais o ODS 9, de inovação, é central. Entretanto, essas políticas devem assumir um franco caráter transformativo em razão do momento histórico por que passamos, estimulando inovações que realmente transformem o sistema sociotécnico na direção da sustentabilidade. Essa transformação dos sistemas sociotécnicos, o que inclui o sistema agroalimentar, deve abranger as noções de práticas e aprendizagem experimentais, de direcionalidade e de inclusividade, em que o experimentalismo é uma constante nas práticas de inovação – experimentar novas situações e ideias –, bem como em aprender constantemente, mesmo nos casos de insucesso das inovações. A direcionalidade faz referência à atitude dos atores envolvidos no processo de inovação, que

<sup>2</sup> Apesar de parecer pouco atinente ao tema central de nossa discussão, esse ODS tem como uma de suas metas o uso de tecnologias para promover o empoderamento das mulheres, principalmente das TIC (TARTARUGA *et al.*, 2019).

<sup>3</sup> As outras transformações são: educação, gênero e desigualdades; saúde, bem-estar e demografia; energia, descarbonização e indústria sustentável; cidades e comunidades sustentáveis; e revolução digital para o desenvolvimento sustentável. Vale destacar que principalmente a última tem forte relacionamento com este texto.

deve ser de engajamento real e de estabelecimento de prioridades coletivas. E, por último, a qualidade de inclusão dos processos no sentido de não deixar ninguém para trás.

### 3. Mundos da alimentação

Agora entramos mais diretamente no objeto principal deste trabalho, que é o dos sistemas agroalimentares. Com o intuito de alcançar a alimentação humana suficiente da sociedade ou de regiões, esses sistemas são responsáveis pela produção e distribuição dos produtos agroalimentares. Tais sistemas podem assumir diferentes formas, e por isso as construções de tipologias são comuns no meio acadêmico.

Nesse sentido, uma primeira aproximação seria a de dois paradigmas dos sistemas agroalimentares: o agroindustrial e o territorial integrado (LAMINE *et al.*, 2012). O modelo agroindustrial está calcado na modernização da agricultura, ocorrida nas últimas quatro décadas. Proposta que se caracteriza pela forte industrialização da provisão de alimentos em todas as suas etapas (produção, distribuição e comercialização), pela padronização da produção de alimentos e pela globalização dos mercados de alimentos. Por sua vez, o paradigma territorial integrado é mais recente, apesar de suas raízes antigas, e se refere a uma produção mais diversificada dos alimentos (portanto, não padronizada) e a uma ênfase aos vínculos territoriais (valorização dos recursos a ativos específicos dos territórios e das relações de proximidade social). Também conhecidas como redes de alimentação convencional e alternativa (respectivamente, paradigmas agroindustriais e territoriais integrados), esses modelos não estão substancialmente separados. Conforme Sonnino & Marsden (2006), essas esferas cruzam-se competitivamente e, portanto, estabelecem relações muito importantes.

Entretanto, essa classificação para nós é incompleta, ainda que correta. Baseada nos “mundos da produção e da inovação” de Storper (1997) – conceito que reflete as estruturas de ação das organizações (empresas e sistemas produtivos) e da tecnologia (conhecimentos codificados e não codificados) –, Morgan *et al.* (2006) oferecem uma classificação dos sistemas agroalimentares mais completa e condizente com o momento histórico atual – os **mundos do alimento**. Assim, teríamos quatro mundos da alimentação ou tipos (MORGAN *et al.*, 2006).

- **Mundo industrial:** produção e consumo são amplamente padronizados; conseqüentemente, um produto genérico (com características iguais a tantos outros) é distribuído para o mercado de massa (consumidores igualmente normalizados); os fatores ecológicos são geralmente apropriados pelas organizações empresariais. Por exemplo, Coca-Cola e McDonalds.

- **Mundo dos recursos intelectuais:** intensificação dos mundos industriais por meio de processos de produção especializados com alto aperfeiçoamento tecnológico e domínio de mercado. Exemplo: empresas de biotecnologia e de alimentos geneticamente modificados.

- **Mundo do mercado:** contexto em que a produção continua fortemente padronizada, porém o consumo está direcionado para nichos de mercado diferenciados. Exemplificado na comida congelada ou refrigerada.

- **Mundo interpessoal:** processos de produção especializada de alimentos vinculados a culturas de consumo específicas e a regiões específicas, portanto práticas de produção e consumo especializadas e localizadas. São exemplos desses os alimentos típicos de regiões e a agricultura orgânica.

A tipologia dos mundos do alimento serve para o restante do trabalho como base para o mapeamento de uma geografia da alimentação (MORGAN *et al.* 2006). Assim podemos mostrar como esses mundos se refletem em países, regiões e cidades de modo dominante (um mundo prevalecente), combinado (dois ou mais mundos atuando juntos) ou em alteração (de um mundo ao outro). Como o objetivo aqui é centrar a análise no papel das inovações, vamos discutir isso no sentido sistêmico e geográfico a seguir.

#### 4. Sistemas regionais de inovação (inclusiva)

A perspectiva dos sistemas de inovação surge, de forma mais elaborada e explícita, no início dos anos 1990 (EDQUIST, 2006). O foco inicial das discussões e aplicações da abordagem foi especialmente direcionado à escala nacional. Assim, os sistemas nacionais de inovação se definiam como as ações e políticas direcionadas aos processos de inovação que ocorriam, de forma coordenada ou colaborativa, no território de um país. Vale ressaltar que essa perspectiva sempre teve preocupações mais práticas, sobretudo em termos de políticas, do que teóricas (EDQUIST, 2006). Apenas recentemente, alguns especialistas têm se debruçado sobre o campo do entendimento social, econômico e político dessas experiências, portanto, das teorias que possam explicá-las mais profundamente, especialmente de sua vertente regional (ASHEIM, 2011).

Conforme Edquist (2006), os sistemas de inovação, de modo geral, caracterizam-se pela presença de certos aspectos, como o fato de o desenvolvimento de inovações estar fortemente vinculado a processos de aprendizagem em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Outro elemento é seu caráter holístico e interdisciplinar, por consequência muito relacionado à colaboração de diferentes áreas do conhecimento. A perspectiva histórica é outro ponto essencial, porque da trajetória da invenção até a inovação, ou seja, a sua difusão, há diversos acontecimentos definidores do sucesso e da aceitação da novidade. A diferenciação dos sistemas é outra característica comum cada país ou região tem um modelo

que se adapta a suas respectivas realidades. Finalmente, deve-se considerar as experiências dos sistemas que enfatizam a interdependência entre os agentes e a não linearidade das trajetórias de desenvolvimento das inovações.

Surgidas logo depois da perspectiva dos sistemas nacionais, os **sistemas regionais de inovação (SRI)**, nosso foco neste trabalho são um modelo de sistema em que a proximidade física entre os atores envolvidos na inovação é uma de suas características principais. Os conhecimentos tácitos, em função dessa proximidade acabam por ser um elemento-chave de uma geografia de inovação (ASHEIM; GERTLER, 2005), juntamente com os contatos face a face, as relações baseadas na confiança e, conseqüentemente, a cooperação. Ali os desenvolvimentos das inovações são determinados pelos processos sociais de organização da aprendizagem – aprender fazendo e aprender interagindo – em um território específico com condições e possibilidades particulares. Os SRI fundamentam-se em três **bases de conhecimento** para a realização das inovações (ASHEIM, 2007):

- **Analítica:** baseada no conhecimento científico e, portanto, em modelos formais da pesquisa básica ou aplicada, nos quais o conhecimento codificado predomina. Exemplos: biotecnologia e inteligência artificial.

- **Sintética:** tem por base os modelos industriais tradicionais, ou seja, através da aplicação de conhecimentos existentes ou de novas combinações de conhecimentos; referida também com base na engenharia e relacionada fortemente ao conhecimento tácito e algum grau do codificado (pesquisa aplicada). Exemplos: basicamente todos dos setores da engenharia industrial.

- **Simbólica:** associada aos atributos estéticos e culturais dos produtos; o conhecimento tácito é preponderante. Exemplos: toda a indústria cultural (cinema e música) e moda.

Evidentemente, todo tipo de atividade produtiva, mesmo dos exemplos acima, possui as três bases de conhecimento integradas em suas ações de inovação com diferentes intensidades. No âmbito da agricultura familiar e de outros grupos sociais de áreas rurais, importantes para a nossa discussão, as bases sintéticas e simbólicas são essenciais e com a necessidade premente de suporte externo da base analítica.

Conforme a teoria de variedades de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001) – que estabelece as economias de mercado liberal e coordenado<sup>4</sup> –, é possível classificar, respectivamente, os SRIs em empresariais e institucionais (ASHEIM; GERTLER, 2005).

- **SRI empresarial:** alicerçado primeiramente na base de conhecimento analítica, obtém dinamismo a partir do capital de risco, empreendedores, cien-

---

<sup>4</sup> O enfoque baseia-se nas diferenças de estruturas institucionais entre países que regem suas economias.

tistas e demandas de mercado; não possui configurações regionais de colaboração (confiança, parcerias duradouras, etc.) muito potentes; frequente gerador de inovações radicais. Sistemas frequentemente encontrados nos Estados Unidos e no Reino Unido.

• **SRI institucional:** baseado, predominantemente, no conhecimento sintético, tem como principal característica as associações e redes de negócios estáveis e duradouras; diferente dos sistemas empresariais, os institucionais possuem estruturas regionais de cooperação bem estabelecidas. Exemplos desse sistema encontram-se normalmente em regiões da Alemanha, dos países nórdicos e da Áustria.

Contudo, duas observações são necessárias sobre os SRIs. Em primeiro lugar, as regiões geralmente contêm ambos os tipos de sistemas (institucional e empresarial), mas em diferentes graus. Em segundo, esses dois gêneros de SRI e suas combinações não parecem contemplar uma parcela importante dos sistemas regionais encontrados em diversos países. Esse último levou-nos a pensar em outro tipo de sistema regional.

Apoiando-nos em Schneider (2009), que criou outra variedade de capitalismo correspondente aos países latino-americanos (a economia de mercado hierárquico), pensamos na possibilidade dos **SRIs hierárquicos**, um terceiro modelo. Esse sistema seria caracterizado basicamente por uma estrutura regional composta de grupos empresariais diversificados, de mão de obra de baixa qualificação, de relações de trabalho atomísticas (fragmentadas) e cercada por corporações multinacionais. Nessa representação, as regiões correspondentes teriam baixa capacidade de inovar e altas desigualdades econômicas e sociais.

Adicionalmente, os modelos de sistemas de inovação requerem uma abordagem multiescalar. Com essa exigência em consideração, Binz & Truffer (2017) sugerem os **sistemas globais de inovação** para analisar as articulações entre os diferentes subsistemas. Esses sistemas podem ser compostos por SRIs, sistemas nacionais e as respectivas conexões transnacionais e globais, portanto, elementos estabelecidos nas escalas regional, nacional, transnacional e global. Ademais, essas estruturas têm como integrantes diferentes conjuntos de empresas, instituições de pesquisa, intermediários, ONGs, entre outros, dependendo do setor econômico (por exemplo, saúde, energia ou alimentar). Em consequência, verifica-se que os sistemas regionais e nacionais são influenciados e comandados por estruturas de dimensão espacial superior.

Por último, devemos inserir mais um ingrediente à perspectiva dos SRIs: a inclusividade. Como discutido antes, a inclusão é um aspecto importante tanto para o desenvolvimento em geral como para os processos de inovação. Com efeito, a exclusão é um problema que afeta diversas dimensões da sociedade. No âmbito político, a marginalização de parcelas da população das oportunidades econômicas relacionadas a novas tecnologias acaba por fortalecer populismos e

extremismos, como ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos ou na Europa nos últimos anos (RODRÍGUEZ-POSE, 2018). Nesse sentido, alguns autores vêm defendendo a relevância da questão da inclusão no campo dos sistemas de inovação nos países em desenvolvimento (ALTENBURG, 2009), como na América Latina (TARTARUGA, 2016). Isso ratifica a relevância da inovação inclusiva – como salientado anteriormente –, bem como de seus correspondentes sistemas regionais (FOSTER; HEEKS, 2013; AROCENA *et al.*, 2015; TARTARUGA; SPEROTTO, 2021).

Assim, os sistemas regionais de inovação inclusivos congregam todas as características comuns aos sistemas de inovação – aprendizagem, holística, interdisciplinaridade, interdependência, colaboração, entre outras – e, complementarmente, a inclusão de estratos da população geralmente excluídos dos processos de inovação.

Tal integração pode ocorrer por meio de seis níveis de inclusão, desde o grau menos sofisticado até o de maior sofisticação, conforme ilustra a “escada da inovação inclusiva” (HEEKS *et al.*, 2013): inclusão de intenção – quando há uma motivação (intenção) de que uma inovação seja orientada para a satisfação de pessoas excluídas econômica ou socialmente; inclusão de consumo – a inovação é utilizada por essas pessoas; inclusão de impacto – a inovação possui um efeito benéfico genérico sobre o grupo excluído (bem-estar, saúde, educação, entre outros); inclusão de processo – um dos níveis mais importantes, os indivíduos excluídos participam diretamente de alguma(s) fase(s) do processo de inovação (invenção, desenho, desenvolvimento, produção ou distribuição), nas quais eles participam na atividade inovadora informados, consultados, colaborando ou controlando; inclusão de estrutura – quando o sentido da inclusão na inovação perpassa as estruturas sociais envolvidas, como as instituições, as organizações e relações sociais na região; e inclusão pós-estrutural – no momento em que as estruturas de conhecimento (e sua difusão) e de discurso são genuinamente inclusivas.

Os SRIs inclusivos têm muito a ganhar com as diferentes bases de conhecimento discutidas antes, principalmente através da conjugação dessas variadas bases tanto em espaços urbanos como rurais. Desse modo, o aproveitamento dos patrimônios naturais e culturais de áreas rurais (conhecimentos sintéticos e simbólicos) com o apoio de instituições de pesquisa e universidades (conhecimento analítico) pode ser algo muito promissor. Tais explorações podem gerar realizações eficientes e surpreendentes no campo das inovações verdes (ecoinovações), sobretudo na área agroalimentar. Porém, embora todos os mundos da alimentação poderiam aproveitar essas possibilidades, o mundo interpessoal parece ser o mais adequado tanto no sentido da inclusão, obviamente, como no da eficiência econômica e tecnológica com o necessário suporte científico (instituições do conhecimento analítico). Suporte este que, inevitavelmente, necessita

de políticas públicas apropriadas (e inclusivas). Além do mais, esses sistemas podem assumir diferentes formas, como os SRIs empresariais ou institucionais (e suas combinações habituais), e igualmente modalidades mais problemáticas, como dos SRIs hierárquicos (comuns em regiões do mundo onde a inclusão é mais necessária).

Finalmente, os SRIs inclusivos assumem diversas propriedades que os caracterizam pela diversidade e pela adaptação ao momento histórico atual (Figura 1). Esses sistemas estão intimamente relacionados com as políticas de inovação, o que é discutido posteriormente. Porém, antes disso, temos que abordar a acentuada incidência da revolução digital no setor agroalimentar.

**Figura 1:** Componentes dos sistemas regionais de inovação inclusiva para o setor agroalimentar



Fonte: Elaboração própria, 2021.

## 5. Digitalização nos territórios rurais

As mudanças tecnológicas desde a 1ª revolução industrial no final do século XVIII ocorrem através de processos complexos em que economia, sociedade e tecnologia condicionam-se mutuamente. Com efeito, essas mudanças acontecem juntamente com transformações na sociedade – nos costumes, estilo de vida e preferências – e, conseqüentemente, no sistema econômico em geral. Em outras palavras, essas três dimensões vão se modificando de modo articulado e recíproco. Como discutido anteriormente, estamos vivenciando a 5ª revolução tecnológica (PÉREZ, 2004), mais conhecida como revolução digital ou, como alguns denominam, a Indústria 4.0, e entrando na 2ª Transição Profunda (SCHOT; KANGER, 2018). Além de ligada à sustentabilidade ambiental, essa grande transição é influenciada pelas tecnologias digitais ainda prevaletentes em praticamente todos os segmentos da economia ou da sociedade.

A revolução digital está associada às tecnologias da informação e comunicação (TIC), das quais poderíamos citar, entre as principais, *Big Data* (ciência de dados), internet das coisas, *machine learning*, *blockchain*, *cloud* (computação em nuvem), inteligência artificial, robótica, mídias sociais, entre outras. No contexto dos sistemas agroalimentares, essas tecnologias vêm alterando de forma decisiva a produção de alimentos, bem como sua distribuição e comercialização (WILKINSON, 2019). Assim, podemos observar essas técnicas alterando e comandando diversas atividades produtivas nos diferentes mundos da alimentação. Além das mencionadas antes, nas atividades agropecuárias e alimentares, podemos encontrar as seguintes tecnologias inovadoras: realidade virtual e aumentada, automação, biotecnologia, bioinformática, nanotecnologia; e, particularmente na agricultura, geotecnologias, sensoriamento remoto, agricultura de precisão e modelagem agroambiental.

No âmbito do mundo industrial, as grandes corporações têm seus produtos padronizados, alcançando de forma rápida e fácil os mais diferentes lugares por meio das redes informatizadas de comercialização. Assim, empresas como Amazon e Alibaba atuam e praticamente dominam a venda no varejo de alimentos (WILKINSON, 2019). Adicionalmente, temos Google e Facebook desenvolvendo estratégias de *marketing* para atingir os consumidores por meio das mídias sociais. O mesmo efeito encontramos no mundo do mercado, ou seja, na captura de mercados específicos (nichos).

Esses dois mundos estão, na maioria das vezes, conectados ao dos recursos intelectuais, influenciando sobretudo as indústrias agroalimentares. Nesse sentido, podemos verificar o uso de *Big Data* para agricultura mediante companhias como IBM, Microsoft ou Google. Evidentemente, as companhias de alta tecnologia citadas aqui mostram uma situação de consolidação de oligopólios e, até mesmo, de interferência nas demandas e preferências dos consumidores através do *e-commerce* (TRENDOV *et al.*, 2019). Como já alertado por diversos estudiosos, o mundo da alimentação industrial, concentrado em poucas empresas (Bayer-Monsanto, Dow, Dupont, ChemChina e Syngenta), vem sendo impactado pela expansão da agricultura digital, o que se reflete em novas dinâmicas econômicas nos sistemas agroalimentares globais. Três aspectos principais contribuem para isso (ROTZ *et al.*, 2019): controle e propriedade de dados, produção e desenvolvimento de dados e segurança de dados (*data/cyber security*).

A digitalização também é base de avanços importantes na biotecnologia através da edição de genes, tecnologia que parece aumentar enormemente a capacidade de manipulação genética sem as preocupações vinculadas aos organismos geneticamente modificados (OGM) (WILKINSON, 2019). Também podemos assistir a progressos importantes na nanotecnologia junto à internet das coisas.

Desse modo, vemos nas últimas décadas o surgimento de uma nova geografia econômica dos sistemas agroalimentares, baseada em tecnologias avan-

çadas. Essa nova espacialidade caracteriza-se pela dominação das principais tecnologias por um pequeno grupo de empresas, mas, ao mesmo tempo, com possibilidades de emergência de novas empresas, geralmente pequenas, de novos empreendimentos tecnológicos (*start-ups*), muitas vezes provenientes de institutos de pesquisa ou de universidades (*spin-offs*).

Um exemplo emblemático dessas transformações espaciais pode ser observado na novíssima produção em laboratório das proteínas alternativas (alimentos proteicos, como carnes, originários de células animais ou de vegetais). O que é interessante nessa atividade produtiva é que está sendo desenvolvida em lugares que pouco recordam estábulos em fazendas de áreas rurais, como o Vale do Silício nos Estados Unidos, Maastricht nos Países Baixos, Tel Aviv em Israel ou Singapura. Localizado no estado da Califórnia, o Vale do Silício foi o berço da Revolução Digital e até hoje é um dos mais importantes centros de produção de tecnologias digitais no mundo. Atualmente, essa região tornou-se também um dos principais núcleos de produção de proteínas alternativas, alimento denominado por causa dessa localização invulgar de “comida como *software*” (SEXTON, 2020). Conforme essa mesma autora, essa localização específica é chave em dois sentidos para ressaltar o poder do lugar em termos de desenvolvimento de inovações. Primeiro, a importância da presença física em um lugar específico. Com efeito, o prestígio do Vale do Silício, como o centro da revolução digital, tem atraído para essa localidade os laboratórios de produção de proteína alternativa. Ali criou-se um ambiente industrial de alta tecnologia para a produção de alimentos proteicos com importantes impactos nas dinâmicas dos sistemas agrícolas – na pecuária – e alimentares – novos tipos de produtos saudáveis. Segundo sentido, a importância de estar inserido culturalmente nesse lugar. Um local que reúne a reinvenção de alimentos, as tecnologias digitais, os capitais de risco, a imagem do empreendedorismo do Vale do Silício e, simultaneamente, um tipo de alimentação sustentável para o futuro. Tais sentidos – presença física e inserção cultural – reforçam a ideia de que os processos de inovação estão vinculados às proximidades (física, social, cognitiva, organizativa e institucional) entre os atores. Essas considerações ressaltam a relevância do lugar para as atividades de inovação em geral (STORPER, 1997; MORGAN, 2004) e especificamente no setor agroalimentar (MORGAN *et al.*, 2006).

No mundo interpessoal, pode-se verificar uma grande variedade de possibilidades de inovações incrementais em razão de sua característica comum de produção especializada. Desse modo, esse tipo de atividade aproveita todas as bases de conhecimento para gerar inovações. Principalmente considerando a combinação dessas bases, nas quais destacam-se as vantagens de conjugar os conhecimentos sintéticos ou simbólicos com os analíticos, especialmente associados à digitalização. Nesse quadro, são essenciais as ações colaborativas com instituições de pesquisa, como universidades, para a geração de inovações no

âmbito do desenvolvimento sustentável (TARTARUGA *et al.*, 2019). Igualmente as parcerias com os outros mundos da alimentação – principalmente dos recursos intelectuais – parecem evidentes para o apoio à atividade inovadora, não obstante os problemas relacionados à dominação e à concentração das tecnologias digitais em poucas corporações.

Por essa razão, a inclusão é uma necessidade para a promoção do desenvolvimento territorial e da inovação. Dentro da perspectiva da inovação inclusiva, três níveis de inclusão são fundamentais. A inclusão de consumo, em que aos grupos sociais mais vulneráveis é facultado o acesso a alimentos mais saudáveis e produzidos de forma sustentável. Que esses alimentos (produtos) gerem efeitos positivos tanto econômicos como ambientais em níveis regional e nacional (inclusão de impacto). E, por fim, que algumas atividades produtivas incorporem esses grupos sociais na geração de inovações (inclusão de processo). Aqui vale ressaltar alguns grupos como agricultores familiares, indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, detentores de conhecimentos sintéticos e simbólicos, que podem auxiliar os processos de inovação principalmente no âmbito ambiental. Tal inclusão deve levar em consideração alguns recursos essenciais para a digitalização da agricultura e dos espaços rurais (TRENDOV *et al.*, 2019):

- Recursos naturais: elementos básicos para a agricultura;
- Recursos humanos e talento: elemento primordial para incorporar as tecnologias digitais nas áreas rurais, sendo essencial também oportunizar a inclusão de gênero e dos jovens para aumentar as capacidades regionais;
- Políticas e regulação: a disposição de estruturas regulatórias e políticas voltadas à promoção do uso das tecnologias digitais para o desenvolvimento sustentável;
- Definição de estratégias e de visão: estabelecer claramente o que se deseja realizar (visão) e quais os mecanismos para isso (estratégias) e que devem ser pautados pela inclusão e sustentabilidade.

Em termos de políticas, regulação e definição de visão e estratégia, importa enfatizar a contribuição da Agenda 2030 em legitimar a inclusão e a sustentabilidade nessa discussão. Portanto, é imperativo o cumprimento dos objetivos e metas dessa agenda para promover as transformações econômicas e sociais necessárias, como podem ser a erradicação da fome ou da pobreza (ODS 1 e 2, respectivamente), tema importante para os territórios rurais, ou a igualdade de gênero (ODS 5), para aumentar a diversidade cognitiva imprescindível para os processos de criatividade e inovação.

Assim, as políticas de inovação direcionadas à inclusividade e sustentabilidade para os sistemas agroalimentares abrem um amplo leque de possibilidades de desenvolvimento dos territórios rurais.

## 6. Políticas de inovação inclusiva para os territórios rurais

A inovação tecnológica em geral depende fortemente de políticas que proporcionem as condições necessárias para empresas públicas e privadas realizarem tal atividade, em que, portanto, o estado tem um papel fundamental (MAZZUCATO, 2014). Basicamente, existem três tipos de políticas de inovação (EDLER; FAGERBERG, 2017):

- Políticas orientadas à invenção: possuem um foco restrito e concentra-se na etapa de invenção ou de pesquisa e desenvolvimento (P&D);
- Políticas orientadas por missões: voltadas à solução de problemas de grande envergadura ou desafios, que vêm acompanhadas de uma agenda política, geralmente de escala nacional;
- Políticas orientadas a sistemas: como discutidas anteriormente, os sistemas de inovação buscam ressaltar as redes de atores nos processos de inovação, sistemas que podem ser nacionais, regionais (nosso principal enfoque), setoriais e globais.

Vale frisar que as políticas orientadas a missões possuem uma importância elevada no contexto da transição sustentável, especialmente no que diz respeito às mudanças climáticas. Com efeito, essas transformações, para serem efetivas, são necessárias em escala global e em um amplo espectro das atividades humanas, como energias, alimentação, uso do solo e atividades econômicas, ou seja, necessitam de ações audaciosas e de grande espectro, como podem ser as políticas de missões.

Da mesma forma, as políticas de inovação no âmbito dos sistemas agroalimentares devem cumprir funções importantes no enfrentamento dos problemas relacionados à questão ambiental e, adicionalmente, a todo tipo de exclusão da população (social, econômica ou alimentar).

A maior compreensão da inovação como fator de desenvolvimento socioeconômico tem levado à experimentação de diversos instrumentos de política de inovação ao longo dos últimos anos e em vários lugares. A seguir, veremos, agrupados por função, os principais tipos de políticas aplicáveis ao setor agroalimentar e aos espaços rurais (adaptado de EDLER; FAGERBERG, 2017).

• **(1) Incentivos fiscais para P&D e (2) suporte direto à P&D e inovação na empresa:** ambos os tipos de política propõem-se a fornecer apoio financeiro para a aquisição de novos conhecimentos e a criação de inovações; além do auxílio direto aos agricultores, deveriam ser alocados recursos a firmas de tecnologias digitais, principalmente pequenas e locais, para gerar inovações voltadas ao público rural.

• **(3) Políticas de treinamento e capacitação, (4) políticas de empreendedorismo e (5) serviços técnicos e consultoria:** instrumentos direcionados ao aumento das capacidades digitais no sentido da geração de inovações e da co-

mercualização dos produtos das propriedades rurais, ressaltando a necessidade da constante aprendizagem nas regiões; vale ressaltar novamente a importância da inclusão das mulheres e dos jovens dos espaços rurais nessas políticas.

• **(6) Políticas de aglomeração, (7) de incentivo à colaboração e (8) de redes de inovação:** instrumentos de política para favorecer as diversas formas de interação e aprendizagem entre os atores rurais e, principalmente, desses com empresas tecnológicas e instituições de pesquisa; com um foco especial no desenvolvimento das respectivas regiões de modo generalizado (inclusão de impacto); e relevantes para a perspectiva dos sistemas regionais.

Além dos instrumentos anteriores (direcionados à oferta de inovações), há aqueles mais voltados à demanda por inovações que recentemente vêm chamando a atenção.

• **(9) Demanda privada por inovações, (10) políticas de compras públicas para inovação, (11) compras públicas pré-comerciais e (12) prêmios de incentivo à inovação:** a partir de incentivos públicos de governos (locais, regionais ou nacionais), eventualmente em parceria com instituições privadas, para a distribuição e experimentação de inovações de modo a acelerar a curva de aprendizagem.

• **(13) Padronização e (14) regulação:** políticas relevantes pelo lado da demanda e da oferta e de pressão para mudanças, principalmente no âmbito ambiental; aqui é importante uma estratégia mais ampla de apoio aos diversos atores “pressionados” através de outras políticas (como 1 e 2).

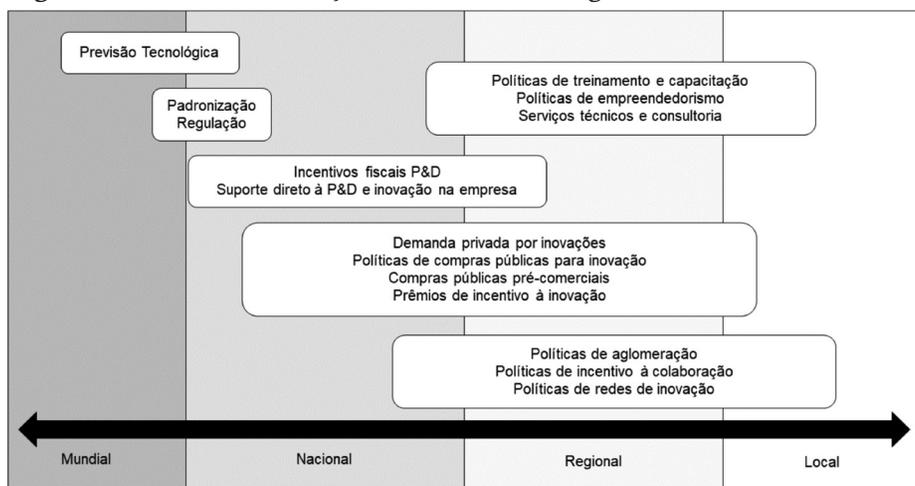
• **(15) Previsão tecnológica:** iniciativa importante de divulgação e debate de tendências tecnológicas e de mercado para os atores rurais a partir de agentes capacitados dos setores acadêmicos, governamentais ou empresariais.

Outro aspecto importante é a governança das políticas de inovação, que podem ter uma existência não somente nacional, mais comum, mas também regional ou local – governança territorial. Nesse sentido, é interessante pensar também em uma governança experimental (MORGAN, 2018), ou seja, em um tipo de gestão regional orientado a experimentar constantemente formas de organização inovadoras para o enfrentamento dos problemas regionais.

Juntamente com essa governança, todos os instrumentos de política citados podem impulsionar a criação de inovações inclusivas, principalmente se trabalharem conjuntamente com políticas de outros setores, como saúde, habitação, educação, entre outros. Nos territórios rurais, por exemplo, as políticas de treinamento e capacitação (3) poderiam operar concomitantemente com a políticas de educação de jovens. Por fim, os instrumentos de políticas de inovação e a perspectiva da governança experimental são componentes dos sistemas regionais de inovação inclusiva. Tais sistemas reforçam a ideia do papel da colaboração e da cooperação como essencial para a efetivação do desenvolvimento territorial.

A Figura 2 representa um exercício de sistematização que interliga as políticas destacadas à noção de governança territorial. Conforme a ilustração, as ações relacionadas à previsão tecnológica estão fortemente atreladas aos avanços e descobertas na fronteira do conhecimento e, por conseguinte, subordinadas ao contexto mundial. Algo semelhante, embora em menor grau, ocorre nas políticas de padronização e regulação, como os certificados de rastreabilidade tanto para fins ambientais como para autenticação de produção agroalimentar livre de agrotóxicos, que seguem protocolos baseados em parâmetros mundiais. Por sua vez, como anteriormente salientado, as medidas para estimular a P&D e a inovação, aprimorar a gestão e capacitação e incentivar a cooperação devem atender as características e necessidades nacional, regional e local.

**Figura 2:** Políticas de inovação e escalas de abrangência



Fonte: Elaboração própria, 2021.

### Considerações finais

Os sistemas agroalimentares vêm sofrendo alterações significativas nos últimos anos à luz das mudanças tecnológicas em curso. Um dos aspectos principais dessas influências são as tecnologias digitais, que atingem todas as esferas da atividade humana. Para analisar essa realidade, que alcança principalmente os territórios rurais e seus diversos atores, como os agricultores familiares, fizemos uso da noção de desenvolvimento territorial em suas diferentes dimensões (crescimento econômico, desenvolvimento social, coesão social, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento técnico).

A partir desse quadro, estabelecemos como se configuram os diferentes mundos da alimentação, que são estruturas econômicas relacionadas à produ-

ção e distribuição de alimentos. Assim, mostramos a vertente industrial e de mercado fortalecida, econômica e politicamente, pelos novos recursos intelectuais vinculados à digitalização (*Big Data*, internet das coisas, biotecnologia, etc.). Da mesma forma, o mundo interpessoal (da agricultura orgânica ou dos alimentos típicos) é impactado por essas mesmas tecnologias. De um lado, de modo subordinado e prejudicial e, de outro lado, com algumas oportunidades benéficas se apoiadas por políticas públicas.

Além do mais, sabemos que essas transformações tecnológicas caminham ao lado da dimensão da sustentabilidade ambiental. Esse ponto fornece aberturas e oportunidades positivas para os atores rurais (mundo interpessoal). Dessa maneira, fica clara a necessidade de inclusão econômica de parcelas significativas da população rural. Assim, dois aspectos parecem essenciais nessa discussão. Por um lado, temos um elemento normativo relacionado à Agenda 2030 da ONU, que legitima a questão da inclusão e, evidentemente, da sustentabilidade para as ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico. Por outro lado, a efetivação de políticas de inovação, direcionadas a essas mesmas questões, parecem fundamentais para os espaços rurais.

Por isso estabelecemos um quadro de instrumentos de políticas de inovação que servem para a promoção de sistemas regionais de inovação inclusiva. Esse quadro conjuga inovação, integração de estratos sociais excluídos e desenvolvimento sustentável de maneira sistêmica nas atividades econômicas de territórios rurais.

A partir das considerações de Edler & Fagerberg (2017) sobre orientações para políticas de inovação em geral, pudemos tecer algumas lições a esse respeito no âmbito dos sistemas agroalimentares e das áreas rurais. Em primeiro lugar, os processos de inovação não são direcionados, em um primeiro momento, à criação de novas ideias; essa é uma preocupação das políticas científicas, importantes como complemento das de inovação. As inovações devem buscar preferencialmente solucionar problemas sociais e econômicos que sejam de interesse da sociedade e, portanto, da política em geral. Por isso a importância da direcionalidade das políticas nesse sentido prático e de interesse social. No caso do segmento agroalimentar, há uma necessidade imperiosa de conscientização da relevância dos aspectos ambientais para o setor; caso contrário, ele estará fadado ao atraso tecnológico e, conseqüentemente, ao declínio de sua competitividade econômica. Assim, o instrumento de política da previsão tecnológica é essencial para um processo de sensibilização não somente dos agricultores, mas também de gestores públicos e privados para uma nova era tecnológica global.

Em segundo lugar, para responder aos principais desafios da sociedade, deve haver uma adaptação dos instrumentos de política para o setor. As políticas de incentivos fiscais e de suporte direto à P&D, de habitual utilização, não parecem ser as melhores alternativas, talvez melhor aproveitadas de modo

complementar a outras políticas. As políticas de tipo territorial são as mais adequadas para promover as sinergias regionais tão necessárias para a inovação, em particular aquelas direcionadas aos sistemas de inovação regionais. Desse modo, as políticas de aglomeração, de fomento à colaboração e de redes de inovação são mais efetivas e profícuas para enfrentar os gargalos econômicos e técnicos que impedem as transformações necessárias no atual momento de transição global.

Em terceiro, a tradicional dificuldade dos inovadores de ultrapassar o “vale da morte” da inovação, ou seja, a passagem da etapa da invenção para a da exploração comercial da inovação. Principalmente no quadro da geração de tecnologias verdes, é necessário o suporte das experimentações e da implementação das novas alternativas econômicas. Aqui vale ressaltar novamente o papel do Estado como o principal alicerce para superar o vale da morte, pois o setor privado é muito refratário a investir nessa etapa em razão do alto risco, preferindo apoiar a inovação em etapas posteriores (MAZZUCATO, 2014).

Em quarto lugar, não se deve considerar a inovação, em termos genéricos, um tema intrinsecamente relativo ao conhecimento analítico (base na ciência) e a tecnologias avançadas. Para os territórios rurais, esse corolário possui uma repercussão imprescindível para o desenvolvimento territorial. Com efeito, os diversos atores rurais possuem uma diversidade de informações e de conhecimentos (sintéticos ou simbólicos) que podem promover inovações em geral e sustentáveis em especial. No âmbito estatal, as políticas de inovação devem perpassar todas as esferas relacionadas ao rural e, portanto, não apenas as secretarias de ciência e tecnologia, de indústria ou de agricultura e pecuária. A inovação deve ser um objetivo estratégico das mais diferentes secretarias de governo, como educação (por exemplo, na promoção das capacidades digitais) ou saúde (vinculada aos alimentos saudáveis).

Por último, para desenvolver políticas de inovação bem-sucedidas, deve-se focar no entendimento do contexto em que estão inseridas. Portanto, os formuladores de políticas devem ver mais além da simples oferta de inovações (*supply side*) e considerar a demanda por elas. No caso dos sistemas agroalimentares, o papel dos consumidores e as transformações recentes que se verificam em várias partes do planeta, em termos de alimentação mais saudável e sustentável, são essenciais para compreender os mercados alimentares atuais. Ademais, a perspectiva dos sistemas de inovação estimula a visão de longo prazo, ou seja, a consolidação de trajetórias de desenvolvimento nos territórios que fomentem as inovações de forma constante.

Em resumo, tais considerações reforçam a ideia consolidada nos campos da geografia econômica e dos estudos de inovação de que o fenômeno da inovação é contextual, favorecido (ou obstruído) pelas especificidades regionais e dependente de trajetórias progressas (*path dependence*). Complementarmente, os efei-

tos benéficos das políticas de inovação para os territórios seriam multiplicados se fossem orientadas à sustentabilidade e à inclusão social e econômica; considerando não só a justiça ambiental e social, mas igualmente o momento histórico atual como oportunidade. Nesse contexto, a digitalização é aquele elemento central que reúne toda sorte de oportunidades de progresso e, ao mesmo tempo, de desafios relacionados à centralização de poder e de controle tecnológico que vai ao encontro da inclusão. Até onde podemos observar, essa dualidade – oportunidades/desafios – está em franca confrontação em várias esferas da economia e da política em variados lugares e países, o que é típico em períodos históricos de grande transformação, como o atual.

### Agradecimentos

Esta pesquisa teve o apoio do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), financiado por fundos portugueses através da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) com a referência UIDB/04084/2020.

Os autores agradecem pelas diversas ocasiões de debate sobre a temática da pesquisa, proporcionadas pela Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete).

### Referências

- ALTENBURG, Tilman. Building inclusive innovation systems in developing countries: Challenges for IS research. In: LUNDEVALL, Bengt-Åke; JOSEPH, K. J.; CHAMINADE, Cristina; VANG, Jan (eds.). *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2009.
- AROCENA, Rodrigo; GÖRANSSON, Bo; SUTZ, Judith. Knowledge policies and universities in developing countries: Inclusive development and the “developmental university”. *Technology in Society*, v. 41, p. 10-20, 2015.
- ASHEIM, Bjørn. Differentiated knowledge bases and varieties of regional innovation systems. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 20, n. 3, p. 223-241, 2007.
- ASHEIM, Bjørn; GERTLER, Meric. The Geography of Innovation: Regional innovation systems. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. (edited by). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- ASHEIM, Bjørn T.; SMITH, Helen Lawton; OUGHTON, Christine. Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy. *Regional Studies*, v. 45, n. 7, p. 875-891, 2011.
- AOYAMA, Yuko; MURPHY, James T.; HANSON, Susan. *Key concepts in economic geography*. London: SAGE Publications, 2011.
- BALLAND, Pierre-Alexandre; BOSCHMA, Ron; FRENKEN, Koen. Proximity and Innovation: From Statics to Dynamics. *Regional Studies*, v. 49, n. 6, p. 907-920, 2015.
- BATHELT, Harald; MALMBERG, Anders; MASKELL, Peter. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, v. 28, n. 1, p. 31-56, 2004.

BINZ, Christian; TRUFFER, Bernhard. Global Innovation Systems – A conceptual framework for innovation dynamics in transnational contexts. *Research Policy*, v. 46, n. 7, p. 1.284-1.298, 2017.

BOSCHMA, Ron A. Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, v. 39, n. 1, p. 61-74, 2005.

CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; SILVA, Rocío. Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *EURE*, v. 31, n. 94, p. 5-24, 2005.

EDLER, Jakob; FAGERBERG, Jan. Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 33, n. 1, p. 2-23, 2017.

EDQUIST, Charles. Systems of Innovation approaches – Their emergence and characteristics. In: EDQUIST, Charles (edited by). *Systems of Innovation: technologies, institutions and organizations*. London/Washington: Routledge, 2006.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The State of Food and Agriculture, 2014: Innovation in family farming*. Rome: FAO, 2014.

FAROLE, Thomas; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; STORPER, Michael. Human geography and the institutions that underlie economic growth. *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 1, p. 58-80, 2010.

FOSTER, Christopher; HEEKS, Richard. *Analysing policy for inclusive innovation: the mobile sector and base-of-the-pyramid markets in Kenya*. Centre for Development Informatics, University of Manchester, UK, 2013.

GERTLER, Meric S. Tacit knowledge and the economic geography of context, or the undefinable tacitness of being (there). *Journal of Economic Geography*, v. 3, n. 1, p. 75-99, 2003.

GLÜCKLER, Johannes; LAZEGA, Emmanuel; HAMMER, Ingmar. Chapter 1 – Exploring the Interaction of Space and Networks in the Creation of Knowledge: An Introduction. In: GLÜCKLER, Johannes; LAZEGA, Emmanuel; HAMMER, Ingmar (editors). *Knowledge and Networks*. Heidelberg: Springer, 2017.

HALL, Peter; SOSKICE, David (eds.). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

HANSEN, Teis; COENEN, Lars. The geography of sustainability transitions: Review, synthesis and reflections on an emergent research field. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 17, p. 92-109, 2015.

HEEKS, Richard; AMALIA, Mirta; KINTU, Robert; SHAH, Nishant. Inclusive Innovation: Definition, Conceptualisation and Future Research Priorities. *Development Informatics Working Paper Series*, n. 53, p. 1-28, 2013.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems: Summary for Policymakers*. London: IPCC, 2019.

KAPLINSKY, Raphael. Schumacher meets Schumpeter: Appropriate technology below the radar. *Research Policy*, v. 40, n. 2, p. 193-203, 2011.

LAMINE, Claire; RENTING, Henk; ROSSI, Adanella; WISKERKE, J.S.C. (Han); BRUNORI, Gianluca. Agri-Food systems and territorial development: innovations, new dynamics and changing governance mechanisms. In: DARNHOFER, Ika; GIBBON, David; DEDIEU, Benoît (Eds.). *Farming Systems Research into the 21st Century: The New Dynamic*. Dordrecht: Springer, 2012.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MORGAN, Kevin. The exaggerated death of geography: learning, proximity and territorial innovation systems. *Journal of Economic Geography*, v. 4, n. 1, p. 3-21, 2004.

MORGAN, Kevin. *Experimental governance and territorial development*. Paris: OECD, 2018.

MORGAN, Kevin; MARSDEN, Terry; MURDOCH, Jonathan. *Worlds of Food: Place, Power, and Provenance in the Food Chain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PÉREZ, Carlota. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2004.

PÉREZ, Carlota. Unleashing a golden age after the financial collapse: Drawing lessons from history. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 6, p. 9-23, 2013.

QUINTANILLA, Miguel Ángel. *Tecnología: un enfoque filosófico y otros ensayos de filosofía de la tecnología*. Ciudad de México: FCE, 2005.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, n. 1, p. 189-209, 2018.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; STORPER, Michael. Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects. *Economic Geography*, v. 82, n. 1, p. 1-25, 2006.

ROTZ, Sarah; DUNCAN, Emily; SMALL, Matthew; BOTSCHNER, Janos; DARA, Rozita; MOSBY, Ian; REED, Mark; FRASER, Evan D. The Politics of Digital Agricultural Technologies: A Preliminary Review. *Sociologia Ruralis*, v. 59, n. 2, 203–229, 2019.

SACHS, Jeffrey D., Guido SCHMIDT-TRAUB, Mariana MAZZUCATO, Dirk MESSNER, Nebojsa NAKICENOVIC and Johan ROCKSTRÖM. Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 26 August 2019.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, n. 3, p. 553-575, 2009.

SCHOT, Johan; BONI, Alejandra; RAMIREZ, Matias; STEWARD, Fred. *Addressing the SDGs through Transformative Innovation Policy*. Brighton: University of Sussex, 2018. (TIPC Research Briefing, 2018-01).

SCHOT, Johan; KANGER, Laur. Deep transitions: Emergence, acceleration, stabilization and directionality. *Research Policy*, v. 47, n. 6, p. 1.045-1.059, 2018.

SEXTON, Alexandra E. Food as Software: Place, Protein, and Feeding the World Silicon Valley–Style. *Economic Geography*, v. 96, n. 5, p. 449-469, 2020.

SONNINO, Roberta; MARSDEN, Terry. Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, v. 6, n. 2, p. 181-199, 2006.

SPEROTTO, Fernanda Q.; TARTARUGA, Iván G. Peyré. O lado verde da indústria brasileira – o que revelam os drivers e os impactos das ecoinovações? In: V Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação (ENEDI): inovação, sustentabilidade e pandemia, 2021, Belo Horizonte. *Anais do V ENEDI*, v. 8, n. 2, 620-939, 2021.

STORPER, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.

STORPER, Michael. Roepke Lecture in Economic Geography Regional Context and Global Trade. *Economic Geography*, v. 85, n. 1, p. 1-21, 2009.

TARTARUGA, Iván G. Peyré. Innovaciones sociales e inclusivas: límites y posibilidades para el desarrollo territorial en el contexto de la globalización. In: MIRANDA, César Adrián Ramírez; MORENO, María del Carmen Hernández; TAPIA, Francisco Herrera; SÁNCHEZ, Alfonso Pérez (coordinadores). *Gestión territorial para el desarrollo rural: construyendo un paradigma*. Ciudad de México: Juan Pablos Editor, 2016.

TARTARUGA, Iván G. Peyré. Tradition, Inclusive Innovation, and Development in Rural Territories: Exploring the Case of Amiais Village (Portugal). In: OLIVEIRA, Lídia; AMARO, Ana Carla; MELRO, Ana (eds.). *Handbook of Research on Cultural Heritage and its impact on territory innovation and development*. Hershey, PA: IGI Global, 2021.

TARTARUGA, Iván G. Peyré; SPEROTTO, Fernanda Queiroz. Rethinking clusters in the sense of innovation, inclusion and green growth. In: SEDITA, Silvia Rita; BLASI, Silvia (eds.). *Rethinking Clusters: Place-based Value Creation in Sustainability Transitions*. Cham, Switzerland: Springer, 2021.

TARTARUGA, Iván G. Peyré; SPEROTTO, Fernanda Q.; GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein. Mudanças tecnológicas e Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: o papel das Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento regional. *Parcerias Estratégicas*, v. 24, n. 49, p. 111-126, 2019.

TRENDOV, Nikola M.; VARAS, Samuel; ZENG, Meng. *Digital technologies in agriculture and rural areas – Status report*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2019.

TRUFFER, Bernhard; MURPHY, James T.; RAVEN, Rob. The geography of sustainability transitions: Contours of an emerging theme. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 17, p. 63-72, 2015.

WILKINSON, John. O setor privado lidera inovação radical no sistema agroalimentar desde a produção até o consumo. In: GOULET, Frédéric; LE COQ, Jean-François; SOTOMAYOR, Octavio (compiladores). *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers, 2019.

# Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul

*Eric Sabourin*

## Introdução

Em setembro de 2016, durante o seminário anual da Rede *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina* (PP-AL), que teve lugar em Brasília, os colegas de vários países pediram-me para organizar uma sessão sobre a situação das políticas de desenvolvimento rural e agricultura familiar após a posse do governo Michel Temer. Convidei os professores Sergio Sauer (UnB-MADER) e Sergio Leite (UFRRJ-CPDA) para compartilhar algumas informações e análises sobre o processo iniciado. Escolhi bem, porque desde aquele momento os dois professores continuaram sendo referências para mim e para vários colegas sobre esse processo.

De fato, Sergio Sauer já tinha a experiência de análise dos altos e baixos das políticas fundiárias (as bases de toda a política agrícola e agrária) e dos ataques aos movimentos sociais do campo e da floresta, que lutam pela defesa da terra (SAUER, 2018; SAUER *et al.*, 2020a, 2020b). Sergio Leite tinha inaugurado, no marco do *Observatório das Políticas Públicas Agrícolas* (OPPA), a prática de pesquisa sobre a construção de novas políticas agrícolas e agrárias, em particular a partir do exame dos orçamentos e financiamentos das políticas (LEITE, 2015, 2019) ou da análise do papel e do discurso dos gestores (LEITE, 2016).

Como resultado dessa sessão, foi decidido, no âmbito da Rede PP-AL e logo no marco do OPPA, acompanhar e documentar os processos de desmonte dessas políticas no Brasil, bem como em outros países da América Latina.

É necessário reiterar aqui que as reflexões e referências deste capítulo devem aos dois “Sérgios” e a vários outros colegas do OPPA, da Rede PP-AL, bem como da RETE Brasil.

Este texto não pretende dar conta da complexidade e da amplitude dessa questão a nível do Brasil e muito menos do Mercosul. Não se trata de abrir nem de fechar o debate, mas apenas compartilhar algumas reflexões parciais sobre a abordagem teórica e metodológica dos processos de desmonte de políticas públicas na América Latina.

Desde o final de 2018, a Rede PP-AL e, em particular, seus membros brasileiros têm iniciado análises conjuntas sobre o tema do desmantelamento

das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, dando lugar a algumas publicações (LEITE, 2015, 2016; GRISA, 2018; MATTEI, 2018a, 2018b; SABOURIN, 2018; NIEDERLE; GRISA *et al.*, 2019; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020a; SABOURIN *et al.*, 2020b; SAUER *et al.*, 2020; SCHMITT, 2020; ZIMMERMANN, 2020), além de muitas outras sobre essa questão no Brasil.

Essas reflexões levaram-nos a trabalhar em torno de algumas perguntas: i) quais teorias ajudam a qualificar e analisar os processos de desmantelamento de políticas rurais e ambientais? ii) que métodos podem ser usados para acompanhar, caracterizar, documentar esses processos?

Consideramos também alguns princípios de base, sendo o primeiro que o desmonte de políticas públicas enquadra-se num tema amplo na ciência política e sociologia política: aquele das “mudanças na política e das mudanças nas políticas públicas” (GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2012). Essa questão foi renovada pela análise cognitiva das políticas públicas (HALL, 1993; MULLER, 2005). Foi abordada também em termos de rupturas, questão tratada pela economia institucionalista ou pelo ângulo das regressões, por exemplo, em termos orçamentários e democráticos (DREYFUS, 2010; PALIER *et al.*, 2010).

A mudança na política foi tratada desde há muito tempo pelas ciências sociais, primeiro em torno do enfrentamento entre diversas forças sociais, sejam classes sociais (MARX; ENGELS, 1848; MARX, 1850), partidos ou coalizões políticas (LAPIERRE, 1961), ou ainda entre grupos de interesse econômico (SAURUGGER, 2003). Tem a ver também com a mudança no poder e nas formas de exercício do poder: liberalização, privatização, descentralização, desconcentração (GAUDIN, 1998; CHEVALLIER, 2005; JOHN, 2018).

O desmantelamento das políticas pode também ser associado à regressão da democracia, como mostrado por Rosanvallon (2014) na Europa, mas também por Levitsky & Ziblatt (2018) nos Estados Unidos, ou ainda relacionado à generalização das políticas neoliberais (BRENNETOT, 2013).

No marco do OPPA, como da Rede PP-AL, procuramos testar no Brasil e na América Latina o quadro teórico recente do *policy dismantling*, proposto por Bauer *et al.* (2013). Esse enfoque, concebido principalmente em torno de políticas sociais na Europa, propõe uma tipologia de estratégias de desmantelamento a partir de seu custo político para os governantes.

O capítulo divide-se em duas grandes seções e várias subseções. A primeira introduz o quadro do *policy dismantling* e traz ensinamentos e perspectivas das suas primeiras aplicações para políticas rurais e ambientais no Brasil e em países do Mercosul. A segunda seção examina outros enfoques complementares ou anteriores, que poderiam ajudar na análise e no acompanhamento do desmonte de políticas públicas.

## 1. O quadro do *policy dismantling* e sua aplicação nos países do Mercosul

### 1.1 Estratégias para o desmonte de políticas

O marco analítico do *Policy Dismantling*, proposto por Bauer *et al.* (2013), coloca no centro da análise os tomadores de decisão política, procurando identificar os motivos que estão na base de suas decisões de desmantelamento (ARA-ÚJO, 2017). As tomadas de decisão são analisadas a partir da percepção de que os tomadores de decisão têm dos custos e benefícios políticos que poderão gerar para si próprios. Esse elemento deve ser distinguido dos impactos sociais, decorrentes da decisão de desmantelar uma política. Nessa lógica, o custo político seria menor do que no caso de seguir com uma dada política (SABOURIN *et al.*, 2020a).

O quadro propõe dois ângulos complementares de exame do desmonte de políticas: aquele dos grandes fatores explicativos e aquele da análise das estratégias dos governantes. Vários fatores podem causar um momento crítico e levar ao fim uma política pública. Bauer *et al.* (2013) distinguem:

*i) fatores externos:* por exemplo, uma crise financeira internacional ou a onda neoliberal, entre outros;

*ii) oportunidades e constrangimentos institucionais:* natureza do sistema eleitoral; configuração dos partidos políticos; decisão do tribunal constitucional;

*iii) fatores situacionais:* resultado o ciclo de eleições; decisão de uma autoridade supragovernamental, etc.;

Ao lado dos fatores, Bauer *et al.* (2013) propõem quatro tipos ideais “de estratégia de desmantelamento, que se articulam em torno de duas dimensões: a decisão de desmantelamento é (ou não) tomada de forma deliberada e consciente, consubstanciada em uma decisão formal”; os governantes pretendem esconder ou publicitar as atividades de desmantelamento.

*i) O desmantelamento por defeito* é marcado pela ausência da tomada de decisão formal (para não alertar a opinião pública) e pela baixa visibilidade na redução do nível dos serviços existentes. Ele é adotado quando os custos da decisão podem ser altamente negativos para os governantes.

*ii) O desmantelamento por mudança de área* consiste em mudar a arena de uma política para agências mais fracas (o outro setor com prioridade mais baixa dessa política), evitando assim os custos do processo. Existe uma tomada de decisão formal, mas com baixa visibilidade e pelo baixo custo político.

*iii) O desmantelamento simbólico* é utilizado quando as decisões de desmantelamento trazem potencialmente benefícios para os governantes, mas com constrangimentos institucionais que dificultam uma decisão formal. Importa que a intenção de desmontar seja clara e diretamente atribuída aos formuladores de

políticas. As declarações políticas não levam necessariamente a feitos e resultados, mas permanecem simbólicas. Podem ser o resultado de restrições institucionais, da heterogeneidade das preferências das partes interessadas, mas também de mecanismos de manipulação da opinião pública pelos tomadores de decisão.

*iv) O desmantelamento ativo* acontece quando os governantes estão convictos de que as ações de desmantelamento são a decisão mais apropriada e vantajosa para eles e os interesses que defendem, quer por razões políticas e eleitorais, quer por razões ideológicas. Apresenta obviamente constrangimentos institucionais, mas os benefícios da decisão são superiores aos custos decorrentes. O processo tem grande visibilidade com forte preferência por excluir publicamente uma política dada ou um conjunto de instrumentos. Pode ser recompensador para os formuladores de políticas devido a fortes demandas ou a posições ideológicas marcadas ou até extremas.

## **1.2 Ensinaamentos das primeiras aplicações do *policy dismantling* no Mercosul**

O quadro do *policy dismantling* foi aplicado inicialmente de maneira comparativa aos casos de Argentina, Brasil, Nicarágua e Paraguai para políticas de agricultura familiar e agroecologia (SABOURIN, 2018). Foi aprofundado apenas nos casos argentino e brasileiro, que eram mais documentados, em particular quanto à evolução dos orçamentos públicos (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020a). Na sequência, foi aplicado a diversas políticas rurais e ambientais no caso do Brasil (SABOURIN *et al.*, 2020b).

A primeira observação geral tem a ver com o caso específico das políticas agrícolas no Mercosul. Nos quatro países estudados, devido ao peso político do setor do agronegócio, assim como à politização discursiva e ideológica ligada à agricultura, existem sempre fortes tensões em torno das políticas rurais, que provavelmente passariam mais despercebidas nos países de América do Norte ou ainda na Europa, onde o peso da agricultura na economia e na população é proporcionalmente menor.

Também existe, no Brasil em particular, uma forte carga ideológica em torno de políticas ambientais e socioambientais, que eram consideradas constitucionalmente institucionalizadas. Várias resistiam ou teriam sido implementadas durante os períodos de ditadura militar, mostrando um sistema político marcado por fragilidades institucionais.

Em segundo lugar, a diversidade de instrumentos complementares (*policy mix*) para as políticas de agricultura familiar e desenvolvimento rural implica que as várias estratégias de desmantelamento foram mobilizadas de maneira simultânea e não apenas sucessiva. Isso pode ser ligado à amplitude do processo de mudança ou à diversidade de acordo com os diferentes setores, mas também

a uma série de cálculos dos novos poderes, conforme a análise de Bauer *et al.* (2013).

Em terceiro lugar, em caso de mudança de orientação do governo, depende também da natureza ou modalidade do processo. Após eleições regulares na Argentina (2015) e no Uruguai (2019), as estratégias de desmonte foram mais discretas. Ao contrário, quando a mudança de governo é brutal, como foi no Paraguai em 2012 e no Brasil em 2016 por meio de um golpe institucional, obviamente o cálculo dos riscos e custos políticos já tinha sido integrado pelo novo poder de maneira global (SABOURIN *et al.*, 2020a).

Nessa situação, não precisa tanto de estratégias discretas ou escondidas para acabar com certas políticas. O mesmo processo foi observado quando a mudança no poder foi acompanhada de uma forte carga ideológica populista, como foi o caso nas eleições de 2018 no Brasil e a posse de Jair Bolsonaro em 2019... (ALBERNAZ, 2019). Nesse caso, o desmonte de políticas anteriores, principalmente aquelas associadas aos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), já era objeto de promessas da campanha eleitoral do candidato Bolsonaro (FISHER; VAZ, 2020).

De fato, no caso do Brasil, isso reduz as percepções sobre os custos e benefícios políticos do desmonte. As percepções e avaliações variam muito de acordo com o o setor de política pública e o segmento social considerado apesar do peso da construção de ideias pelas coalizões dominantes. Mas é inegável que o desmonte, talvez o mais crítico e impactante a longo prazo, foi aquele das políticas sociais sob o governo Temer (2016-2017) com o fim da proporção constitucional do orçamento para saúde e educação (PERES; SANTOS, 2020). Mais crítico mesmo se os efeitos desse desmantelamento radical serão sentidos por um amplo setor da população somente nos próximos anos (FLEURY TEIXEIRA; PINHO, 2018).

No caso do governo Bolsonaro, paradoxalmente, o desmantelamento simbólico teve duas faces. De um lado, certas políticas foram cortadas, mesmo sendo já marginais, pelo seu valor ideológico (a política nacional de agroecologia e produção orgânica ou o apoio às comunidades indígenas e povos tradicionais). Por outro lado, o desmantelamento de outras políticas, também associadas ao governo anterior do Partido dos Trabalhadores, foi anunciado com muita publicidade. Apesar do intenso nível discursivo, por diversas razões (técnicas, constitucionais ou administrativas) o desmantelamento não foi totalmente realizado ou completado.

Nos casos de Argentina e Uruguai, observaram-se mudanças após processos eleitorais, mas também uma redução da atenção e/ou dos recursos dedicados a certas políticas identificadas com o governo anterior. Desvio da atenção muito mais simbólico ou por mudança de arena que alterações ativas ou efetivas (SABOURIN *et al.*, 2020a).

### 1.3 O caso particular do Brasil

O quadro do *policy dismantling*, mesmo sendo necessário complementar (enfoque histórico, institucionalista, análise de coalizões), revelou-se útil nos casos da Argentina e do Uruguai. No Brasil, é útil para analisar os governos Dilma Roussef e Michel Temer. Mas, de fato, parece pouco adaptado para dar conta das causas, fatores e estratégias do desmonte de políticas rurais e ambientais a partir do governo Bolsonaro.

Para compreender o processo de desmantelamento de políticas no Brasil recente, é necessário, por um lado, sair da análise de cada instrumento por setor ou subsetor e considerar o conjunto do panorama econômico e social. Por outro lado, é também útil examinar as trajetórias de evolução das políticas, considerando os governos anteriores.

Existe uma conjunção, política e historicamente construída, de fatores estruturais externos e internos. Em primeiro lugar, trata-se do poder direto, indireto ou nos bastidores de grupos econômicos e financeiros nacionais e internacionais. Eles têm a capacidade de influenciar ou até de impor mudanças de orientação, conforme os seus interesses a curto e médio prazos. Pode-se citar o exemplo da atuação geopolítica de interesses empresários norte-americanos para enfraquecer a empresa nacional Petrobras e grandes empresas de obras públicas brasileiras com base na operação *Lava-jato* (WANDERLEY, 2019; RODAS, 2020).

Os mesmos interesses econômicos e financeiros nacionais como estrangeiros, principalmente o agronegócio extrativista, as empresas florestais, madeireiras e de mineração, foram determinantes para o desmonte de várias políticas públicas (LEITE *et al.*, 2018; LEITE, 2019; SAUER *et al.*, 2020a, 2020b). Podemos citar a desregulação das concessões de reforma agrária, das reservas ambientais e indígenas, visando à expulsão das comunidades e povos tradicionais e à consequente privatização e exploração das terras. Cabe mencionar também a regularização de posse de terras públicas ocupadas ilegalmente (grilagem) por interesses do agronegócio, empresas florestais ou de mineração (SAUER, 2018; SAUER *et al.*, 2019; SABOURIN *et al.*, 2020b).

O projeto político dos setores que se uniram atrás da candidatura do presidente Bolsonaro é, ao mesmo tempo, “antipobres” e de ataque à democracia (FLEURY TEIXEIRA; PINHO, 2018; ROSARIO, 2020).

O empresariado econômico-financeiro e seus aliados têm medo do poder do voto e/ou da organização das classes populares, que têm tido acesso à educação ou formação. Em termos de desmonte de políticas públicas, isso se traduz na extinção dos espaços de consulta e de participação política, como os conselhos setoriais, temáticos ou territoriais (LEITE, 2020; SABOURIN *et al.*, 2020b)

A parte da classe média brasileira que votou em Bolsonaro mal suporta que os pobres tenham acesso a certos serviços (educação superior, saúde, trans-

porte) e a melhores níveis de consumo (lazer, passagem aéreas, etc.), que eram antes a ela reservados. Nutrindo o mesmo medo, esses segmentos não admitem políticas sociais compensatórias de ampliação de direitos cidadãos e muito menos as transferências de renda, das quais eles não se podem beneficiar. Portanto, até o acesso logístico das classes populares ao voto foi obstaculizado por vários meios nas recentes eleições brasileiras.

O ataque aos espaços de participação popular nas políticas públicas tem se prolongado pela criminalização dos movimentos sociais do campo e da floresta (BRAUN, 2020) e o projeto anti-pobre (ROSARIO, 2020, FLEURY TEIXEIRA; TEMPOURÃO, 2021) pelo desmonte dos serviços públicos de base (saúde e educação pública) e pela gestão criminosa da pandemia da Covid (DUARTE; CESAR, 2020; OLIVEIRA, 2021).

#### 1.4 Limites do quadro do *policy dismantling*

Assim, se confirmamos o interesse da aplicação da noção de cálculo dos custos e benefícios políticos aos mecanismos de desmonte de políticas públicas nos países do Mercosul, podemos observar também várias limitações da proposta.

Primeiramente, já notamos a relatividade de sua aplicabilidade nos casos marcados por tomada de poder brutal ou com forte carga ideológica. Isso é lógico, pois o quadro de Bauer *et al.* (2013) foi pensado e elaborado no marco da liberalização das políticas sociais, do desmonte ou da privatização dos serviços públicos sociais na Europa (SABOURIN, 2020). De um lado, o cuidado estratégico de esconder ou mascarar o desmonte era necessário, política e eleitoralmente, porque se tratava de serviços e funções tocando uma maioria da população. De outro, esse jogo era possível e aplicável, porque uma parte significativa desse público, meta das políticas sociais, é geralmente a mais vulnerável, a mais pobre ou humilde. Provavelmente é o segmento mais desinformado ou que pode ser manipulado mais facilmente.

Segundo, por ter sido formulado no marco da União Europeia, o quadro de Bauer e coautores deixa pouco espaço para os fatores estruturais, em particular os fatores externos. Mesmo se considerados nas causas de desmonte, eles têm menos peso hoje no marco da institucionalização supranacional da Europa comum. Ao contrário, esses fatores (econômicos, financeiros, geopolíticos, etc. e até climáticos, no caso da agricultura) têm mais ênfase nas mudanças de políticas públicas nos países do Mercosul (SABOURIN, 2020).

Do mesmo modo, em função do quadro supranacional europeu, Bauer *et al.* (2013) não se interessam pelas políticas públicas de nível infranacional. Sabemos que, nos casos da Argentina e do Brasil, o apoio à agricultura familiar e à agroecologia passa também principalmente pelas províncias e pelos estados (SABOURIN *et al.*, 2019a, 2019b, GUÉNEAU *et al.*, 2019; SABOURIN *et al.*, 2020b).

Terceiro, no quadro do *policy dismantling*, a análise mais refinada dos jogos de atores está principalmente centrada nas percepções e justificativas dos governantes sobre a tomada de decisão, estratégia e modalidade de desmantelamento. Essa perspectiva reduz, ao mesmo tempo, o papel dos grupos de interesse econômico-financeiros, mas também aqueles da sociedade civil organizada e das coletividades territoriais. Podemos mencionar, por exemplo, as dinâmicas de coalizões de causa para formular, demandar ou promover certas políticas ou para contestar ou combater o seu desmantelamento.

Nessa perspectiva de ampliar o exame das diversas configurações de várias categorias de fatores e de atores, a segunda seção examina diversas contribuições da ciência política, que podem ajudar na análise dos processos de desmonte de políticas ou até mesmo completar o quadro do *policy dismantling*.

## **2.Outros enfoques para analisar o desmonte de políticas públicas**

O desmonte das políticas constitui um subtema de um tema maior, aquele das mudanças nas políticas públicas. Segundo Mény e Thoenig (1989, p. 140), “toda política pública recobre uma teoria de mudança social”. Para Muller (2005, p. 156), “uma política pública é sempre definida em relação a uma mudança [...] frear uma evolução ou promover a transformação de um ambiente”.

O enfoque institucionalista das políticas públicas tem mobilizado as noções de *ruptura* e *momentos críticos* para explicar o peso de decisões anteriores ou da *dependência ao caminho* (MAHONEY, 2001). Pierson (1994) analisou as mudanças nas trajetórias das políticas a longo prazo para caracterizar a regressão do estado de bem-estar e das políticas sociais. Outras abordagens fundam-se também na análise da sucessão ou das trajetórias das políticas ao longo do tempo.

### **2.1 O enfoque da resiliência das políticas**

Cashore e Howlett (2007) partem da observação dos fatos que marcam o desenvolvimento de uma política pública a longo prazo por meio de períodos de estabilidade e mudança radical. É preciso, portanto, pensar nos links e nós entre um período de estabilidade e um período de mudança rápida e não apenas estudar uma ou outra dessas fases. Esses autores mostram que a mudança ou o equilíbrio são frequentemente tratados como variáveis dependentes distintas, que também podem ser explicadas mobilizando diferentes teorias.

Por outro lado, Howlett (2019) discute meios para melhorar a resiliência e robustez das políticas ao longo do tempo ou, em outras palavras, mecanismos de prevenção do desmonte de políticas.

A resiliência é a capacidade de adaptar-se às principais perturbações internas ou externas. A robustez refere-se à capacidade de manter o mesmo de-

sempenho face a uma variedade de contextos. De acordo com Howlett (2006), alcançar ambos requer a duplicação de alguns recursos e a adição de ferramentas de política processual (para monitorar e revisar políticas), para lidar com eventos imprevistos e “corrigir” políticas ao longo do tempo. Embora seja plausível que mais restrições institucionais e ferramentas de “bloqueio”, em geral, possam reduzir as chances de desmonte direto (e vice-versa), não significa que o desmantelamento de políticas não seja viável em tais contextos (JORDAN *et al.*, 2013). A resiliência de uma determinada política é, portanto, uma questão importante para analisar o contexto das mudanças de governo.

Esses fatores são caracterizados pelo fato de que estão além da influência direta dos atores políticos; podem mudar o equilíbrio de poder dentro do campo da política, apoiando ou minando o seu desmonte (GÜRTLER *et al.*, 2019). O segundo enfoque refere-se principalmente à economia política, incluindo as características estruturais do setor, a configuração dos atores, os interesses e o poder político. De acordo com Gürtler *et al.* (2019), esses fatores também incluem os padrões específicos de desenho de políticas, que moldam a distribuição de custos e benefícios para aqueles que são afetados por uma política.

## 2.2 A virada neoliberal e as consequências para as políticas públicas

Vários autores têm associado a regressão das políticas públicas à onda de neoliberalismo econômico que se estendeu à administração pública (BENH, 1978; BERRY *et al.*, 2010), em particular com a privatização dos serviços públicos (MIRANDA; LERNER, 1995; SCHULTEN *et al.*, 2008), a austeridade econômico-financeira e fiscal (BLYTH, 2013) e as diversas faces dos pequenos ou grandes desmantelamentos do Estado (PELLETIER; BONELLI, 2010).

Alguns autores mostraram como esse processo foi progressivo, discreto e insidioso, mas bem real no desmonte do “estado de bem-estar”. Segundo Dreyfus (2010), a reestruturação neoliberal dos dispositivos de governo geralmente visa “fazer melhor com menos”, ou seja, aumentar o desempenho de funcionários públicos ao mesmo tempo que reduz o pessoal. Junto com o *design* do papel neoliberal do Estado, que fundamenta essa reforma, a implementação dos preceitos da *nova gestão pública* foi então totalmente assumida.

Para Luc Rouban (1994), nesse contexto neoliberal, o serviço público tornou-se um local de comércio; os usuários transformaram-se em clientes. As demandas de lucratividade resultam em práticas degradantes na distribuição do serviço público. O triunfo do pensamento organizacional fez com que os mecanismos de controle democrático se esvaziassem. Até na França, por trás da aparente flexibilidade das instituições da Quinta República, surgiu uma nova etapa nas incessantes transformações da dominação política, que se tornou anônima, reduzindo até o uso da lei ou das regras previstas no dispositivo de regulação das políticas públicas (DREYFUS, 2010).

### 2.3 A abordagem cognitiva

Para Peter Hall (1993), as políticas públicas supõem três tipos de mudanças: i) das metas políticas e das estruturas-padrão que orientam a ação pública; ii) dos instrumentos que possibilitam concretizar o movimento de ação pública; iii) dos quadros institucionais que estruturam a ação pública na área em questão.

Pierre Muller (2005, p. 158) propõe a análise cognitiva de políticas públicas para resolver o dilema entre o papel das “estruturas e dos atores”. Segundo esse autor, as estruturas são “[...] sistemas duradouros de interação entre diferentes subsistemas sociais, não dependentes diretamente da ação de agentes identificáveis, fundadas em instituições e estruturas estabilizadas para interpretar o mundo”. Os atores são “agentes identificáveis (individuais ou coletivos) que participam diretamente da ação pública” (MULLER, 2005, p. 158).

Para Muller (2005), todos os processos de mudança de políticas públicas devem combinar um enfoque estrutural que permite destacar restrições e constrangimentos e um enfoque pelos atores que destaque a margem de autonomia dos agentes na elaboração de políticas. Precisa de uma articulação entre os efeitos das estruturas e aqueles das margens de jogo dos atores das políticas.

A ambição desta teoria da mudança é, portanto, tentar explicar ao mesmo tempo porque surgem problemas e porque certas soluções vão se impor através do processo de elaboração de políticas: A observação das transformações na relação global/setorial permite, em certa medida e com um certo nível de generalidade, prever a mudança política. Isso é porque os atores interessados por uma política específica não têm a possibilidade de atuar sobre o nível global, que lhes aparece como uma estrutura, mesmo que essa estrutura seja o produto da ação de outros agentes (MULLER, 2005, p. 169, tradução nossa).

Assim, convém separar “as restrições estruturais” dos “referenciais”<sup>1</sup>. Para Muller (2005), o “referencial” é a expressão dos quadros cognitivos e normativos que constituem o cerne da ação pública.

A análise cognitiva propõe construir uma teoria da mudança que tenta revelar os mecanismos concretos pelos quais se combinam os efeitos estruturais que restringem os atores e a liberdade que eles mantêm nas suas relações com outros atores no marco da formulação e implementação das políticas. Nessa perspectiva, o conceito de “referencial” constitui uma ferramenta intermediária para pensar tanto a autonomia dos atores [...] como as restrições que enquadram sua ação (através da “sensação de inevitabilidade” da mudança desse quadro cognitivo e normativo, que aparece, aos poucos, como um dado irreduzível e inevitável) (MULLER, 2005, p. 186; tradução nossa).

---

<sup>1</sup> Para Muller (2005), o referencial de uma política define-se pela representação do lugar e do papel de um determinado domínio, problema ou setor na sociedade.

O enfoque cognitivo oferece, portanto, uma concepção global de mudança de ação pública que se baseia em três pressupostos:

i) a mudança nas políticas públicas é fruto de uma tensão entre uma dimensão estrutural que expressa o peso de lógicas de longo prazo como se refletem nas instituições e uma dimensão de ação que expressa a margem de jogo disponível para os atores de políticas públicas, de acordo com sua capacidade de mobilizar recursos e implementar estratégias específicas;

ii) o conceito de “referencial” permite dar conta dessa tensão, uma vez que expressa ambas as restrições das estruturas (por meio de um conjunto de quadros cognitivos e normativos que pesam sobre as ações dos atores e limitam sua margem de ação) e o trabalho de produção cognitiva e normativa desses mesmos atores, que lhes permite atuar sobre essas estruturas;

iii) é possível identificar os agentes que, segundo diferentes modalidades, vão se encarregar dessa tensão entre o global e o setor, registrando em seu campo ou setor de ação práticas que promovem sentido ou significado através da definição de um novo “referencial” (MULLER, 2005, p. 187).

Um elemento central para os analistas e observatórios de políticas públicas é acompanhar e documentar as consequências do desmantelamento, mas também estudar e registrar reações, formas de resistência e/ou de contorno (*évidement* em francês).

## 2.4 Reações, alternativas e resistências

Quais são as alternativas locais? Quais as novas formas de organização, de redes, de espaços alternativos?

São algumas das perguntas que animavam as equipes de pesquisadores de várias redes e instituições<sup>2</sup> que, com base na iniciativa da Rede PP-AL em 2017 e 2018, realizou o estudo da construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil. Face ao fim dos recursos federais, atribuídos à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), a pesquisa examinou o papel dos movimentos sociais e dos governos estaduais ou municipais na formulação de doze casos de políticas subnacionais (SABOURIN *et al.*, 2019a, 2019b; GUÉNEAU *et al.*, 2019; SABOURIN *et al.*, 2020b).

A abordagem teórico-metodológica mobilizou a sociologia da ação pública (LASCOUMES; LE GALES, 2012), procurando registrar as características dos cinco elementos da ação pública (atores, ideias, instituições, processos e resultados) e as interações entre eles.

---

<sup>2</sup> O estudo reuniu pesquisadores da Rede PP-AL, RETE Brasil, Rede de Estudos Rurais, OPPIA, projeto ANR *IDAE* (*institucionalização das agroecologias*, Núcleos de Agroecologia = NEAs da UFPA e da UnB) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA).

Os principais resultados mostram uma dinâmica de construção mais ou menos demorada ou laboriosa dessas políticas estaduais por meio de três processos:

i) a atuação de grupos de interesse basicamente setoriais da produção e processamento com poucas articulações com outros setores (saúde, educação, consumo);

ii) a capacidade dos movimentos sociais da agroecologia e produção orgânica de constituir coalizões de causa, mais ou menos decisivas, reunindo organizações da sociedade civil, associações de produtores e segmentos do poder público (executivo e legislativo) estadual ou municipal e, em alguns casos, atores privados da produção, certificação e distribuição de orgânicos;

iii) trajetórias de institucionalização como de desinstitucionalização: por exemplo, em estados pioneiros como Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que já dispunham de uma política de agroecologia antes da criação da PEAPO em 2012, foram observados processos de regressão, desinstitucionalização e desmonte dessas políticas após a eleições de 2018.

Face ao desmonte da PNAPO ou das políticas estaduais, observamos quatro tipos de reações, não exclusivas, mas ao contrário complementares e, em vários casos, associadas:

i) processos claros de subsidiariedade das políticas estaduais (Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Pará, Sergipe) e municipais (São Paulo e Belo Horizonte);

ii) resistência dos movimentos sociais e mobilização dos conselhos municipais e colegiados territoriais pela sociedade civil e pelos executivos estaduais (Bahia, Ceará, Pernambuco, Sergipe);

iii) evasão ou alternativa por meio do acesso a financiamentos internacionais, em particular do FIDA, Banco Mundial, FAO e IICA. Nesse sentido, cabe mencionar o papel de resistência ao desmonte federal e de procura de alternativas do Consorcio dos Governadores do Nordeste (<http://www.consorcionordeste-ne.com.br>) por meio da procura desses fundos internacionais (JUNQUEIRA, 2021).

Obviamente, um estudo pontual apenas representa “uma fotografia” da situação em um momento dado. O importante seria reconstituir o “filme” para ter ideia do movimento, da evolução desses processos de desmonte, bem como das reações e resistências ao longo do tempo.

Para isso, independentemente dos enfoques teóricos, cabe mencionar a importância de ferramentas metodológicas adaptadas, se for possível leves e rápidas, ou de administração razoavelmente acessível.

## Conclusão

Para resumir, este recorrido teórico-metodológico, tanto a literatura especializada como as nossas tentativas de aplicação do quadro de Bauer e coautores (2013) sobre o *policy dismantling* em estudos sobre políticas rurais e ambientais dos países do Mercosul convergem para a necessidade de uma configuração analítica tripartite, articulada e complementar.

A apreensão dos processos de desmonte de políticas públicas ganha a integrar três dimensões: i) fatores estruturais (externos, domésticos ou situacionais); ii) elementos cognitivos relativos às estruturas e aos atores recursos, saberes, representações e percepções; iii) jogos de atores, interações, diversidade e heterogeneidade de configurações, sem se limitar aos cálculos dos governantes perante a opinião pública.

Precisamos dispor de teorias e de métodos. A comunicação apresentou alguns enfoques já clássicos: institucionalíssimo histórico, mudança política, análise cognitiva e outras abordagens mais recentes: o *policy dismantling*, a resiliência das políticas, etc.

Nesse sentido, podemos notar a importância dos “conjuntos de instrumentos” ou *policy mix*, pois é sempre mais difícil desmantelar um conjunto de instrumentos complementares do que uma medida isolada.

Precisamos também de métodos e ferramentas aproveitando novas tecnologias e/ou adaptados à nossa realidade e às limitações ligadas à crise sanitária e às limitações de acesso ao campo ou a todos os atores das políticas. Podemos citar o *text mining*, a pesquisa e avaliação digital, o exame dos orçamentos ou ainda a análise da percepção dos beneficiários e dos atores por meio de questionário/*survey on-line*, etc.

Fontaine e Hassenteufel (2002) chamam até para um “resfriamento teórico” e o retorno ao campo como um meio de especificar os procedimentos analíticos que permitem compreender as mudanças nas políticas públicas. Trata-se de destacar o carácter profundamente híbrido da ação pública, que hoje mescla elementos antigos e novos, mas também de construir ferramentas analíticas operacionais a fim de compreender as políticas públicas como processos de interação cada vez mais complexos entre vários atores em vários níveis. Compreender a multidimensionalidade dessas interações hoje parece ser um dos maiores desafios no estudo de políticas públicas.

## Referências

ALBERNAZ, Vinicius. Análise das Características do Discurso Populista de Jair Bolsonaro nas Eleições Brasileiras de 2018. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, v. 12, p. 131-146, 2019. DOI: 10.33167/218 4 -2078.R PCP2019.12/p. 131-146.

ARAÚJO, Luísa. “Michael W. Bauer e outros, Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v. 84, p. 141-144, 2017.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HERITIER, Adrienne. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

BEHN, Robert D. How to terminate a public policy. *Policy Analysis*, v. 4, p. 393-414, 1978.

BERRY, Christopher; BURDEN, Barry; HOWELL, William. After enactment. *American Journal of Political Science*, v. 54, n. 1, p. 1-17, 2010. DOI:10.1111/j.1540-5907.2009.00414.x.

BLYTH, Mark. *Austerity, the History of a Dangerous Idea*. Oxford: University Press, 2013.

BRAUN, Júlio Cesar. A criminalização dos movimentos sociais do campo e o papel da mídia na manutenção dos interesses capitais *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 7, p. 47.425-47.443, jul. 2020. DOI:10.34117/bjdv6n 7-396.

BRENNETOT, Arnaud. Géohistoire du néolibéralisme, Cybergeog. *European Journal of Geography*, document 655 [on-line, 28/11/2013]. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/cybergeog/26071>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CASHORE, Benjamin; HOWLETT, Michael. Punctuating which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 3, p. 532-551, 2007.

CHEVALLIER, Jacques. Politiques publiques et changement social. *Revue française d'administration publique*, v. 115, n. 3, p. 383-390, 2005. DOI: 10.3917/rfap.115.0383.

DREYFUS, Françoise. La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat? *Revue française d'administration publique*, n. 136, v. 4, p. 857-864, 2010. DOI: 10.3917/rfap.136.0857.

DUARTE André de M.; CÉSAR Maria Rita de A. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. *Educação & Realidade*, v. 45, n. 4, p. 109-146, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-6236109146>>.

FISCHER, Sandra; VAZ Aline. Populismo no Brasil de contrapositores: manipulação do autêntico e profanação do contrário. *Agenda Política*. v. 8, n. 1, p. 131-156, 2020.

FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria; TEMPORÃO, José Gomes. Acabar com os pobres, não com a pobreza; in Folha de São Paulo 30/04/2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/04/acabar-com-os-pobres-nao-com-a-pobreza.shtml>>.

FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria; PINHO Carlos Eduardo S. Authoritarian Governments and the Corrosion of the Social Protection Network in Brazil, Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. *Rev. katálysis* n. 21, v. 01, jan./apr. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p14>>.

GAUDIN, Jean Pierre. La question du changement politique. *Revue Européenne des Sciences Sociales*. v. 36, n. 110, p. 135-150, 1998.

GENIEYS, William; HASSENTEUFEL, Patrick. Comprendre le changement dans les politiques publiques. *L'approche programmatique*. 2012. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01401805>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GUÉNEAU, Stéphane; SABOURIN, Eric; NIEDERLE, Paulo A.; SCHMITT, Claudia J. Tensions internes et ruptures politiques: où en est le processus d'institutionnalisation de l'agroécologie au Brésil? *Économie rurale*, v. 372, p. 103-117, 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/economierurale/7768>>. Acesso em: 02 set. 2020.

GRISA, Catia. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: Novos mediadores para velhos referenciais. In: *Revista Raízes*, v. 38, n. 1, p. 36-50, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.37370/raizes.2018.v38.37>>.

GÜRTLER, Konrad; POSTPISCHIL, Rafael; QUITZOW, Rainer. The dismantling of renewable energy policies: The cases of Spain and the Czech Republic. *Energy Policy*, v. 133, 110881, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.110881>>.

HALL, Peter. Policy Paradigm, Social Learning and the State. *Comparative politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HOWLETT, Michael. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes. *International Review of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 27-45, 2019.

HOWLETT, Michael. "Conclusion: the de/reregulatory cycle". In: RAMESH, Mishra; HOWLETT, Michael (eds.). *Deregulation and its Discontents*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 228-36.

JOHN, Peter. Theories of policy change and variation reconsidered: a prospectus for the political economy of public policy. *Policy Sciences*, v. 51, p. 1-16, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9297-x>>.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael. W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy*, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013. Disponível em: <<http://mwbauer.eu/wp-content/uploads/2018/05/Policy-Dismantling.pdf>>.

JUNQUEIRA, Cairo. O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio à pandemia de COVID-19. *Observatorio Idef – Internacionalização descentralizada em Foco*. 31/03//2021. Disponível em: <<https://idefufpb.com/2021/03/31/artigo-de-opiniao-o-consorcio-nordeste-e-a-internacionalizacao-dos-governos-estaduais-em-meio-a-pandemia-de-covid-19/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

LAPIERRE, Jean William. Pour une théorie dynamique des changements politiques. *Revue française de science politique*, v. 11, n. 1, p. 118-137, 1961. Disponível em: <[https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1961\\_num\\_11\\_1\\_392610](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1961_num_11_1_392610)>.

LASCOUMES, Pierre.; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: EDUFAL, 2012. 244 p.

LEITE, Acácio Z.; CASTRO, Luís F. Perdigão de; SAUER, Sérgio. A Questão Agrária no momento político brasileiro: Liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Okara – Geografia em Debate*, v. 12, p. 247-274, 2018.

LEITE, Sergio P. Politiques publiques et agribusiness: une analyse de la politique de financement agricole actuelle du Brésil. *Géographie, Économie, Société*, v. 17, p. 433-458, 2015.

LEITE, Sergio P. The Role of Policy Makers in the Formulation and Implementation of Public Policy for Brazilian Agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, p. 60-76, 2016.

LEITE, Sergio P. Dinâmicas de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: por uma sociologia das transformações agrárias. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, v. 4, p. 1-22, 2019.

LEITE, Sergio P. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 28, p. 227-254, 2020.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAHONEY, James. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 111-141, 2001.

MARX, Karl. Les luttes de classes en France (1848-1850). “Les classiques des sciences sociales”. Chicoutimi, Québec: UCAQ, 1850. Disponível em: <[http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.htm](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM ed., [1848] 2001.

MATTEI, Lauro. Les conséquences socio-économiques du coup d'état parlementaire au Brésil. *Bresil(S)*, v. 1, p. 1-13, 2018.

MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. *Okara: geografia em debate*, v. 12, p. 293-307, 2018.

MÉNY, Yves; THOENIG, Jean Claude. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.

MULLER Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005. DOI: 10.3917/rfsp.551.0155.

MIRANDA, Rowan; LERNER, Allan. Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administration Review*, v. 55, n. 22, p. 193-200. 1995. DOI:10.2307/977185.

NIEDERLE, Paulo; GRISA, Catia; PICOLOTTO, Everton; SOLDERA, Denis. Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted countermovements. *Latin American Research Review*, v. 54, p. 707-720, 2019.

OLIVEIRA, Nelson. Desigualdade e abusos na pandemia impulsionam cobranças por Direitos Humanos. Brasil: Portal do Senado Federal. *Agência Senado*, 28/8/2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/08/desigualdade-abusos-na-pandemia-impulsionam-cobranças-por-direitos-humanos>>.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves *et al.* *L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes*. Paris: Harmattan, 2010.

PELLETIER, Willy; BONELLI, Laurent. *L'État démantelé*. Enquête sur une révolution silencieuse. Paris: La Découverte, 2010.

PERES, Úrsula; PEREIRA DOS SANTOS, Fábio. Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, v. 35, n. 103, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510307/20201994>>.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

RODAS, Sergio. “Lava jato” usou norma anticorrupção dos EUA para punir empresas brasileiras. In: *Consultor Jurídico*, 21/07/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/lava-jato-usou-norma-eua-punir-empresas-brasileiras>>.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie*. La politique à l’âge de la défiance. Paris: Le Seuil, 2014.

ROSARIO, Luana P. D. A necropolítica genocida de Bolsonaro em tempos de pandemia e o projeto ultraneoliberal. In: *Observatório do Risco do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra* (OSIRIS) 04/06/2020. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/sites/osiris/files/OSIRIS\\_Luana%20Paixao%20Dantas%20do%20Rosario.pdf](https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/sites/osiris/files/OSIRIS_Luana%20Paixao%20Dantas%20do%20Rosario.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ROUBAN, Luc. *Le Pouvoir anonyme: Les Mutations de l’État à la française*. Paris: Presses de Sciences Po, 1994.

SABOURIN, Eric. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina. In: *Seminário Nacional “Políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente: mudanças, continuidades e rupturas”*. Rio de Janeiro: UFRRJ-CPDA, 10 e 11 de dezembro de 2018.

SABOURIN, Eric. Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul. In: *Seminário Internacional “Estado, políticas públicas em mundos rurais: perspectivas e desafios”*. Rio de Janeiro: UFRRJ – CPDA, 16 de dezembro de 2020.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 45-67, 2020a. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/irpp.799>>.

SABOURIN, Eric; TADEU DA SILVA, Luís Raimundo; AVILA, Mario L. Construção da política de agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 14, n. 2 (Esp.), p. 35-50, 2019. DOI: <https://doi.org/10.33240/rba.v14i2.2295>.

SABOURIN, Eric; GUÉNEAU, Stéphane; COLONNA, Julianna; TADEU DA SILVA, Luís Raimundo (org.). *Construção de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil: avanços obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba: CRV Editora e Red PP-AL, 2019. Disponível em: <<https://editoracrv.com.br/produtos/detalhes/34384-construcao-de-politicas-estaduais-de-agroecologia-e-producao-organica-no-brasil-bravancos-obstaculos-e-efeitos-das-dinamicas-subnacionais>>.

SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia; NIEDERLE, Paulo; PEREIRA LEITE, Sergio; MILHORANCE, Carolina; DAMASCENO FERREIRA, Ângela; SAUER, Sergio; ANDRIGUETTO-FILHO, José Milton. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29 31, p. 2-8, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>>.

SAUER, Sergio. Medida Provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem. *Boletim DATALUTA*, v. 124, p. 2-9, 2018.

SAUER, Sérgio; TUBINO, Nilson L.; LEITE, Acácio Z. ; CARRERO, G. C. Governo Bolsonaro amplia a grilagem de terras com mais uma medida provisória. *Boletim DATA-LUTA*, v. 144, p. 2-11, 2019.

SAUER, Sergio; ZUNIGA LEITE, Acácio; TUBINO, Nilton Luís. Agenda política da terra no governo Bolsonaro *Revista da Anpege*, v. 16, n. 29, p. 283-316, 2020a. Questão Agrária e governo Bolsonaro. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/issue/view/403>>.

SAUER, Sérgio; CASTRO, Luís F. Perdigão de. Dinâmica política y mecanismos jurídicos del acaparamiento de tierras en Brasil. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales – ReLaER*, v. 5, p. 1-51, 2020b.

SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle. *Raisons politiques*, v. 2, n. 10, p. 151-169, 2003. Disponível em: <<https://www.cairn-int.info/revue-raisons-politiques-2003-2-page-151.htm>>.

SCHULTEN, Thorsten; BRANDT, Torsten; HERMANN, Christoph. Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade unions. *Transfer* 2/08 14 (2), p. 295-311, 2008.

WANDERLEY, Messias da Costa. A Petrobrás e a indústria de petróleo no Brasil: geopolítica e estratégia nacional de desenvolvimento. *Confins*, v. 39, 2019. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/17645>>. Acesso em: 24 maio 2021. DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.17645>.

# Políticas territoriais no Brasil: avanços, ausências e desmontes

*Anderson Antonio da Silva*  
*Diego Donizetti Gonçalves Machado*  
*Sérgio Sauer*

## Introdução

O desenvolvimento territorial ganhou centralidade nos debates sobre o campo brasileiro nos anos 2000, levado a cabo principalmente pelo governo federal, mas incentivado por organismos multilaterais como Banco Mundial (BIRD), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O desenvolvimento territorial e políticas governamentais de incentivo a esse passaram a figurar como novidade tanto em termos de arranjo institucional como em termos de concepção e implementação de políticas públicas, especialmente a partir de 2003.

Este capítulo inicia abordando a recente experiência brasileira de construção institucional e formulação de políticas territoriais. Retoma a história de construção de políticas que resultaram no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Criados em 2004, com atuação até 2016, esse programa e secretaria adotaram o conceito de desenvolvimento territorial compreendido como espaço de caráter intermunicipal em áreas geográficas contínuas, selecionadas utilizando critérios como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal.

A segunda parte do capítulo analisa as ênfases políticas e institucionais governamentais na constituição de territórios, discutindo influências (políticas e teóricas) externas de organismos multilaterais. A construção de políticas territoriais é analisada com base na prática do *soft power* (NYE, 2002; 2004), procurando desvelar a ausência da questão agrária nas formulações do desenvolvimento territorial no Brasil. Retoma, portanto, a importância da terra (acesso, uso, controle e permanência na terra) nas discussões e formulações sobre desenvolvimento territorial.

A terceira parte propõe uma leitura multiescalar, relações dialéticas entre escalas, reafirmando a importância do território. Partindo de uma perspectiva

de que escalas são socialmente construídas, discute dificuldades (não só do marco teórico-metodológico) geradas por uma visão monolítica e preestabelecida da escala, explicitadas na implantação das políticas territoriais no Brasil.

Esses temas têm ganhado espaço, especialmente o desmonte de políticas socioassistenciais, em decorrência do retorno do Brasil ao mapa da fome da FAO. A última sessão, portanto, é composta por “notas para conclusões”, apontando riscos, de “retomar a perspectiva setorial”, desconsiderando a perspectiva territorial. Os desafios políticos e econômicos são enormes, mas ainda que renovados com componentes sociais e ambientais, análises, propostas e políticas públicas não podem prescindir da abordagem territorial e dos avanços alcançados.

## **1. História das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil nos anos 2000**

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 pode ser apontada como a “primeira experiência de política pública de adoção do enfoque territorial rural no Brasil” (ORTEGA, 2008, p. 32). Isso porque, no desenho e implementação do PRONAF, foi prevista a criação de uma linha de crédito denominada *Infraestrutura e Serviços*, a qual pretendia beneficiar pouco mais de mil municípios que tinham forte presença da agricultura familiar (VALENCIA, 2020).

Para acessar a linha de financiamento (PRONAF *Infraestrutura e Serviços*), era exigido dos municípios selecionados a constituição de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), que deveria ter em sua composição pelo menos 50% de membros representantes da agricultura familiar (VALENCIA, 2020). Entre os objetivos e tarefas do Conselho estava a realização de um diagnóstico da situação municipal, a partir da qual deveria ser elaborado um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e sua gestão (VALENCIA *et al.*, 2018).

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, criada em 2004 juntamente com as políticas territoriais, apresenta iniciativas e objetivos que tomam a pobreza rural e a dimensão espacial do processo de desenvolvimento como elementos importantes para a formulação de alternativas (FREITAS *et al.*, 2010). Os documentos de orientação da SDT trazem à luz das políticas territoriais como desafio do país, em especial do meio rural, banir a fome e a miséria e se concentram no combate à pobreza como justificativa maior de mudanças necessárias nas estratégias e eixos de desenvolvimento (VALENCIA *et al.*, 2018).

Segundo Valencia e coautores (2018), o protagonismo no desenho e concepção do programa de desenvolvimento dos territórios rurais identificou quatro atores diferentes, que se relacionaram e complementaram mutuamente. Es-

ses atores são: *i*) os movimentos e organizações sociais, principalmente a Confederação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (CONTAG); *ii*) gestores do MDA, representado na equipe que fez a transição entre os governos FHC e de Lula em 2002; *iii*) pesquisadoras/es de universidades, que trouxeram elementos teóricos e estratégias de desenvolvimento, diferenciadas para regiões desiguais; *iv*) e organizações internacionais<sup>1</sup>, que revisaram suas formas de intervenção e, vinculados a pesquisas, sugeriram novas formas de promover o desenvolvimento territorial rural (VALENCIA *et al.*, 2018).

Entre os limites na implementação desse programa estavam: *i*) o pequeno volume de recursos repassado diante da necessidade de melhorias que os municípios apresentavam; *ii*) o viés eminentemente agropecuário dos projetos elaborados e *iii*) a dificuldade em incluir segmentos sociais urbanos em municípios de perfil rural (CARDOSO; ORTEGA, 2002). Na prática, boa parte dos Conselhos Municipais tornaram-se instâncias meramente formais para acessar os recursos. Não avançaram na criação de planos para alterar de fato a realidade local, promovendo o desenvolvimento autônomo e endógeno. Os recursos federais disponibilizados não eram suficientes para alcançar o desenvolvimento territorial.

Na transição do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002) para o de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a abordagem territorial no âmbito do desenvolvimento rural passou por um processo de reconfiguração, relacionado principalmente à forma de gestão e à abrangência na distribuição espacial dos recursos. A origem dos territórios rurais provocou uma mudança de escala, passando do municipal para a microrregional. A gestão do PRONAF Infraestrutura e Serviços passou do âmbito das prefeituras e conselhos municipais para os colegiados territoriais (ORTEGA, 2008; MACHADO, 2011).

A partir dessa reconfiguração espacial, dando sequência ao fortalecimento da abordagem territorial, iniciada com o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), o Governo Federal criou o Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008 (VALENCIA *et al.*, 2020a). Passou a induzir a constituição dos territórios rurais, espaços de caráter intermunicipal, em áreas geográficas contínuas, selecionadas com critérios como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal. Foram priorizados aqueles municípios “[...] de elevada pobreza, presença expressiva de agricultores familiares, beneficiários de programas governamentais de transferência de renda –

---

<sup>1</sup> O objetivo do capítulo não é analisar em profundidade a participação de organismos internacionais e de intelectuais na construção de políticas públicas territoriais, mas é necessário mencionar que o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) contribuiu com formulações conceituais e apoio a pesquisas, influenciando debates e formulações de políticas públicas nos anos 2000 (VALENCIA *et al.*, 2020a).

como o Bolsa Família – entre outros” (ORTEGA, 2008, p. 35). O uso de indicadores relacionados a questões como renda e pobreza levou à seleção de municípios com baixo ritmo de crescimento e baixo potencial de desenvolvimento, levando Ortega (2008) a classificar como “territórios rurais deprimidos”. A conclusão foi que “[...] o enfoque territorial continuou sendo enaltecido como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, essencialmente, com predominância da agricultura familiar” (ORTEGA, 2008, p. 35).

A história das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil nos anos 2000 pode ser dividida em duas fases, que coincidem com a primeira e a segunda décadas deste milênio. Na primeira década, ocorreu a chamada fase de ascensão-ápice (MACHADO, 2011; BERDEGUÊ; FAVARETO, 2020; VALENCIA, 2020). A segunda fase ocorreu a partir de 2010, ainda nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), com início do *declínio* ou *descontinuidade* das políticas. Michel Temer aprofundou, a partir de 2016, o processo de desmonte, que foi concluído no governo Bolsonaro (2019) com o desmonte total das políticas territoriais (MARINI *et al.*, 2020).

Marcada por processos de reconfiguração e pelo crescimento em volume de recursos e de ações, a primeira fase possui dois marcos, sendo o primeiro o lançamento do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). Esse foi combinado com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2004 e a inclusão de ações no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 (FORNAZIER; VALENCIA, 2018). O segundo marco foi a criação de um programa ampliado, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), não apenas do âmbito do MDA, mas integrando ações de vários outros órgãos do Governo Federal. Em 2008, já no segundo mandato do governo Lula, foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC) (BRASIL, 2008).

Acrescentando algumas ações, as políticas territoriais podem ser classificadas em três ciclos históricos entre os anos de 2003 e 2016. Os anos de 2003 e 2004 foram palco da criação das Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIAT), constituindo o primeiro ciclo das políticas territoriais. A partir de 2005, as CIATs foram sucedidas pelas Células de Acompanhamento e Informação (CAI). Depois de 2009, as ações territoriais passaram pelos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). Apesar da mudança de nomenclatura, esses espaços ficaram conhecidos como colegiados territoriais, fazendo parte da construção das políticas territoriais nos anos 2000 no Brasil (SILVA, 2019).

No primeiro governo Lula (2003-2007), foram criadas as bases metodológicas e a estrutura estatal, responsáveis pela implementação das políticas de desenvolvimento territorial rural (FORNAZIER; VALENCIA, 2018). A importância desse enfoque foi materializada na criação da SDT, uma secretaria nacio-

nal no MDA, para coordenar as políticas territoriais. O reconhecimento deu-se também com a publicação de inúmeros documentos metodológicos, inclusão do Pronat no Plano Plurianual e no Orçamento Geral da União e na própria criação dos territórios e da formação dos colegiados.<sup>2</sup> No final de 2006, o Pronat já contava com 118 territórios rurais estabelecidos<sup>3</sup>, e a SDT realizou o Salão Nacional dos Territórios Rurais em Brasília.

Esse Salão apresentou experiências exitosas de 104 territórios (as apresentações foram feitas pelos próprios moradores dos territórios) e contou com a participação do presidente da República e de equipes de vários ministérios. O Salão marca o início do debate que levou à criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008, no segundo mandato do presidente Lula. Segundo Valencia e coautores (2018, p. 102), a criação do PCT foi “um dos resultados mais emblemáticos do Pronat” e tinha como objetivo “[...] superar a pobreza e a geração de trabalho e ingressos no meio rural [...]”.

O objetivo do PTC era promover o desenvolvimento e a universalização de programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (VALENCIA *et al.*, 2018). O programa foi inserido como uma das ações da Agenda Social, uma das três agendas prioritárias selecionadas pelo Governo Federal no PPA 2008-2011 para impulsionar a estratégia de desenvolvimento nacional. As outras duas eram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BRASIL, 2008).

A cartilha de lançamento do PTC registrou a proposta de integrar e coordenar as diferentes políticas do Governo Federal e dos demais entes da Federação.

Por sua concepção e gerenciamento, o Territórios da Cidadania não se limita em atacar problemas específicos com ações dirigidas. Ele combina diferentes ações de ministérios e governos estaduais e municipais, consolidando as relações federativas, tornando mais eficiente a ação do poder público nos territórios (BRASIL, 2008, p. 2).

Além disso, o presidente da República destacou, na cerimônia de lançamento, a participação social como fator relevante do PTC, bem como o objetivo de superar a pobreza, reforçando a ideia de “territórios rurais deprimidos”.

---

<sup>2</sup> De acordo com Valencia e coautores (2018, p. 101), “entre 2003 e 2016 foram constituídos 243 colegiados territoriais, cujas características são [eram] bem diversas [...]”, com diferentes capacidades de articulação de lideranças territoriais.

<sup>3</sup> Apesar de muitas disputas locais e dificuldades iniciais, depois dos primeiros foram homologados muitos chegando a 164 territórios em 2007 e, com a homologação de mais 79 em 2015, o total chegou 243 territórios atendidos pela SDT (VALENCIA *et al.*, 2018).

O Territórios da Cidadania é para possibilitar àqueles que não tinham vez, àqueles que não tinham voz, comecem a ter vez, comecem a falar, comecem a gritar e comecem a reivindicar, porque se a gente não fica esperto, os mesmos de sempre continuam a ter acesso ao dinheiro do governo (INSTITUTO LULA, 2021).

No entanto, em que pese o discurso oficial (inclusive com recursos alocados no PPA 2008-2011) como nas falas do próprio presidente da República, as ações do PTC receberam mais recursos, mas o programa não alcançou o sucesso esperado. Os investimentos no PTC partiram da casa dos R\$ 10 milhões de reais em 2008 e mais do que dobraram em 2009, patamares orçamentários mantidos em 2010 e 2011.<sup>4</sup> No entanto, uma leitura do PPA 2012-2016 permite identificar uma visão mais economicista no governo.<sup>5</sup> Além disso, o sucesso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha os repasses de recursos centralizados do Governo Federal para os municípios, e o lançamento do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM) acabaram por tirar o protagonismo dos territórios das políticas e ações governamentais de desenvolvimento nacional.

Apesar desse período de ascensão e ápice, que representa a primeira fase da história das políticas de desenvolvimento territorial até 2010 (ou até 2011), a implementação das ações enfrentou várias dificuldades, em especial devido a problemas de gestão, organização social e à falta de resultados (MACHADO, 2011).<sup>6</sup> Lotta e Favareto (2013) afirmam que o PTC passou a enfrentar sérias dificuldades naquilo que ele propunha ser inovador, pois em vez de uma integração de políticas os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes.

Os problemas de gestão estavam nas dificuldades de coordenação em um primeiro momento entre as secretarias do MDA e depois entre os órgãos do Governo Federal que compunham o PTC. No âmbito da organização social, alguns colegiados enfrentaram a baixa participação e as constantes mudanças nos representantes das instituições nas reuniões. No que se refere aos problemas de resultado, que ocorrem após o investimento, esses têm relação direta com as expectativas geradas – na criação do PTC e na formação do colegiado – frente às entregas e aos investimentos de fato (MACHADO, 2011).

---

<sup>4</sup> É importante destacar que o Programa Territórios da Cidadania não tinha recursos orçamentários próprios, que eram alocados em várias ações e programas nos diferentes ministérios, os quais compunham a matriz de ações territoriais no Orçamento Geral da União, possibilitando a implementação do PTC.

<sup>5</sup> A lógica economicista pode ser vista na comparação com os montantes de recursos alocados para outras ações de crescimento do campo. Entre 2008 e 2011, ou seja, no mesmo período de ascensão dos recursos do PCT, de acordo com os Planos Safra, foram investidos R\$ 272 bilhões em políticas de incentivo ao agronegócio, não deixando dúvidas sobre prioridades e políticas de desenvolvimento capitalista (SILVA, 2019).

<sup>6</sup> Para um detalhamento desses três tipos de problemas, ver Machado (2011).

Em um segundo momento, a fase denominada *declínio-descontinuidade* possui três marcos importantes. O primeiro foi a já citada mudança na definição de prioridades do Governo Federal, expressa nos cortes de recursos no PPA 2012-2015. A visão mais economicista do governo, o foco no incentivo a produtores agropecuários para exportação, o papel de destaque do PAC e do Brasil Sem Miséria são fatores que relegaram as políticas de desenvolvimento territorial rural a um plano secundário no governo Dilma. Apesar de desaparecer da agenda estratégica do governo, os programas seguiam sua implementação, porém de forma mais tímida e com mais dificuldade, voltando a se concentrar na atuação do MDA a partir de 2011 (MACHADO, 2020).

A crise política enfrentada no segundo governo Dilma a partir de 2015 aprofundou a crise fiscal, que culminou na redução dos investimentos, afetando também as políticas territoriais rurais. O golpe político do *impeachment* instalou o governo Michel Temer em 2016. As reformas trabalhista e constitucional (especialmente a PEC do Teto de Gastos<sup>7</sup>), aprovadas no Congresso Nacional, demonstram o caráter neoliberal desse governo, o que significou uma diminuição ainda mais brusca dos investimentos do Estado. Na reforma da estrutura administrativa, realizada no início do governo Temer, o MDA foi extinto e incorporado, em um primeiro momento, ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Depois, foi reduzido a uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil, concretizando o desmonte das políticas de reforma agrária, de fortalecimento da agricultura familiar e de desenvolvimento territorial.

O segundo marco dessa fase de declínio foi a decisão da direção da então SEAD de transformar a SDT em Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). O objetivo foi retirar a caracterização dada à atuação junto aos colegiados territoriais, voltando o foco de atuação para o apoio às prefeituras devido à proximidade das eleições de 2018 em um cenário político totalmente novo.

O marco final dessa fase, concretizando o abandono da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural e sua descontinuidade, foi a publicação do Decreto nº 9.784, de 07 de maio de 2019. O governo Bolsonaro revogou o Decreto de 2008 e extinguiu o Programa Territórios da Cidadania. Além disso, um conjunto de ações do governo Bolsonaro contribuiu para efetivar esse processo de desmonte: *i*) o fim dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); *ii*) um novo rebaixamento no status do órgão responsável pelas políticas

---

<sup>7</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de autoria de Michel Temer, aprovada no Congresso Nacional e convertida na Emenda Constitucional 95, ambas de 2016, instituiu o novo Regime Fiscal, limitando os investimentos públicos (ou gastos primários) por vinte (20) anos; portanto as despesas primárias governamentais não podem ser corrigidas até 2046.

de desenvolvimento territorial rural e de apoio à agricultura familiar na estrutura do governo ao extinguir a SEAD e criar a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, ligada ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); e *iii*) a exclusão do Orçamento Geral da União da ação orçamentária “210X – Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais”.

Atualmente, algumas unidades da Federação, como o Estado da Bahia, ainda seguem desenvolvendo e implementando políticas de desenvolvimento territorial rural. No entanto, a descontinuidade das políticas e dos investimentos do Governo Federal levou à desestruturação institucional e ao fim da gestão social, construída ao longo de mais de treze anos com aportes de recursos públicos em políticas territoriais (VALENCIA *et al.*, 2018).

## 2. Influências e ausências nas políticas de desenvolvimento territorial

As teorias do *soft power*, ou poder brando (NYE, 2002; 2004), são pouco utilizadas nos estudos e análises das políticas públicas no Brasil. Historicamente, há uma influência política – e, em muitos casos, também controle – de organismos multilaterais na construção das políticas de desenvolvimento rural, sobretudo na fase que antecede a criação das políticas territoriais. Essas teorias do “poder brando” (*soft power*) são capazes de desvelar aspectos fundamentais das ações de desenvolvimento territorial, também do ponto de vista das disputas geopolíticas globais, considerando, por exemplo, os interesses dos países hegemônicos sobre a governança da terra, dos bens da natureza e do desenvolvimento territorial (RAMOS FILHO, 2008; PEREIRA, 2009). Apesar dessas “imposições” externas, há inclusive casos de ganhos ou avanços, pois “influências brandas” (*soft power*) aconteceram em políticas importantes, como, por exemplo, na formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar, inclusive retirando em 2014 o Brasil do mapa da fome (GOMBATA, 2015; FARIA, 2021).

Não é novidade que as políticas públicas para o campo sofreram fortes influências de organismos multilaterais, especificamente do Banco Mundial, que atuou não só como financiador, mas também como ator político, intelectual e financeiro (PEREIRA, 2009; 2011). Segundo Ortega e Silva (2011), a criação e inserção de políticas de desenvolvimento, especialmente do tipo *top-down*, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, particularmente na América Latina, contou com o apoio, recursos financeiros e recomendações do Banco Mundial. Essa constatação é importante para compreender a atuação e oposição das diferentes organizações sociais do campo ao Estado, questionando, mas também aprimorando (participação crítica) políticas dos diferentes governos, especialmente nos anos 1990 e início de 2000 (BARROS, 2001; VIANNA Jr., 1998).

Segundo Pereira (2009), o papel intelectual do Banco Mundial iniciou em 1955 com a criação do Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), mas ganhou destaque – inclusive devido a fortes oposições e críticas – na formulação de políticas para o campo no Brasil nos anos 1990 (PEREIRA; SAUER, 2011). Graças ao financiamento e apoio político das fundações Ford e Rockefeller, o IDE – e com o tempo o próprio Banco Mundial – passou a disseminar ideias do *mainstream* para quadros políticos e técnicos dos países tomadores de empréstimos (PEREIRA, 2009) e endividados (SASSEN, 2016). Na articulação e construção institucional, o trabalho do IDE procurava formar quadros técnicos segundo uma determinada visão de Estado, gestão pública e desenvolvimento (PEREIRA, 2009). A influência *soft* do IDE favoreceu a montagem de agências domésticas estatais e paraestatais, buscando assimilar e aplicar as ideias e políticas disseminadas pelo Banco Mundial (STERN; FERREIRA, 1997).

Nos anos 1990, as pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) por reformas estruturais (basicamente mudanças institucionais para diminuir o Estado, inclusive com privatizações) eram mais evidentes no Brasil e na América Latina, países endividados (SASSEN, 2016). Essas pressões afetaram políticas e ações do Estado, especialmente as políticas sociais e aquelas voltadas para a garantia de direitos da população empobrecida (PEREIRA, 2009).<sup>8</sup>

A perspectiva capitalista de desenvolvimento rural foi a base das recomendações do Banco Mundial, inclusive nas ações de reforma agrária (SAUER; PEREIRA, 2006); portanto interferências externas afetaram políticas e a vida das populações rurais pelo mundo.<sup>9</sup> As propostas e políticas das agências multilaterais, apesar das narrativas justificadoras, não iam além do crescimento agrícola e da produção para abastecer os mercados, controlados pelas corporações do agronegócio, que sustentam e são sustentadas pelo sistema hegemônico capitalista (FERNANDES, 2013).

A elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes (FERNANDES, 2013). A formulação e construção de políticas são espaços em disputa, por exemplo entre organizações sociais (que lutam por mudanças sociais e políticas) e organismos internacionais, normalmente representando interesses hegemôni-

---

<sup>8</sup> Na segunda metade dos anos 1990 e início de 2000, a influência *soft* do Banco Mundial foi muito evidente na criação, financiamento e implantação da chamada “reforma agrária de mercado” (programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário), que teve ampla oposição dos movimentos sociais agrários. Para mais detalhes, ver Vianna Jr. (1998), Barros (2001), Martins (2004) e Sauer e Pereira (2006).

<sup>9</sup> O BIRD criou uma política de “reforma agrária de mercado” ou “amiga do mercado”, incentivando vários países (África do Sul, Brasil, Colômbia, Filipinas, etc.) a criar programas de compra de terras em lugar de “processos clássicos” de desapropriação e acesso à terra por famílias sem terra. Para mais detalhes, ver Martins (2004) e Sauer e Pereira (2006).

cos da agenda neoliberal. O *soft power* é um instrumento importante nessa disputa, exercido por instituições multilaterais, como partes interessadas em defender ou reforçar modelos de desenvolvimento, influenciando, portanto, ações e políticas de desenvolvimento territorial (TABARIN, 2018).

Segundo Grisa e Schneider (2015), as políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil podem ser classificadas em três gerações, considerando períodos históricos e interações entre sociedade e Estado na formulação e implantação dessas. Nessas “formulações geracionais”, é possível perceber a influência do *soft power* e recomendações de organismos multilaterais. Nos anos 1990, a orientação (e preocupação) geral do Banco Mundial era diminuir a pobreza rural, pois a mesma era entendida como um entrave ao desenvolvimento econômico (PEREIRA; SAUER, 2011). Sob a égide do neoliberalismo, as políticas e programas governamentais provocaram resistências, porque as ações deveriam ser “focalizadas”, ou seja, centradas apenas em alguns grupos e basicamente para “aliviar a pobreza” (VIANNA Jr., 1998; BARROS, 2001).

Dardot e Laval (2016) destacam que, além do modo clássico de acumulação – tal como foi analisado por Marx, Rosa Luxemburgo e Hilferding –, o capitalismo expande-se também com base em dinâmicas não econômicas. Mesmo sendo quase sempre esquecido, mas não menos importante, o crescimento via difusão social de um sistema de regras de ação.

Sistema de valores e regras que visam (re)construir não apenas instituições e políticas, mas também a subjetividade tornam as pessoas mais adaptadas, e mais adequadas, ao capitalismo globalizado (entendido como organização social própria e estágio histórico de desenvolvimento) (DARDOT; LAVAL, 2016). Segundo os autores, está equivocada a tese de que “[...] o termo ‘neoliberalismo’ designa uma ideologia que prega o ‘retorno’ ao liberalismo originário e uma política econômica que consiste em retirar o Estado para abrir espaço ao mercado”. O neoliberalismo é uma forma de intervenção que depende crucialmente da ação estatal, sustentando a crença na autorregulação do mercado e a narrativa do Estado mínimo (DARDOT; LAVAL, 2016).

O *soft power* assenta-se, portanto, nessa assimilação de valores, visando modificar regras, ações sociais, valores, atuação governamental e políticas de um país (NYE, 2004). Portanto, práticas de *soft power* são embasadas em soluções pacíficas, indiretas, sutis e mais ou menos discretas dentro do escopo do apelo de ideias, da capacidade de persuadir ao invés de vencer em termos de cultura e de ideologia (NYE, 2002; 2004).

Até o início dos anos 2000, o desenvolvimento rural, portanto, foi concebido e incentivado sob forte influência discursiva do neoliberalismo, tanto como arranjo político-institucional (estado desregulamentador para incentivar as iniciativas privadas mais eficientes), assim como regra ‘moral-normativa’ (influência do *soft power*). Projetos de desenvolvimento foram financiados sem a “pre-

sença do Estado” e de forma descentralizada, buscando incentivar os “mais aptos” para o desenvolvimento (BARROS, 2001), com apoio de instituições multilaterais e do *soft power* (PEREIRA, 2009; SAUER; PEREIRA, 2006).<sup>10</sup>

Essa perspectiva vai se alterar nos anos 2000, tanto pelo esgotamento da narrativa neoliberal como por mudanças na concepção e implantação de políticas de desenvolvimento (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Superando narrativas neoliberais, políticas públicas e ações governamentais para o desenvolvimento rural foram reorientadas, gestando outra geração de ações e intervenções estatais. A criação do PRONAT em 2003 e do Programa Territórios da Cidadania em 2008 foram tentativas de inovar a intervenção estatal e a formulação de políticas públicas (CORREIA, 2009; DELGADO; LEITE, 2011), influenciando positivamente a elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento territorial para o campo (FAVARETO, 2010).

O *Proyecto de Desarrollo Regional* do BID e da FAO, iniciado ainda nos anos 2000, buscava convencer os Estados nacionais a optar pela descentralização como forma de planejamento e pelo desenvolvimento territorial como caminho para o desenvolvimento (OLIVEIRA NETO, 2017; VIGNA; SAUER, 2001). A decisão histórica do governo Lula, quitando a dívida brasileira em 2005, “livrou” o país das exigências do FMI. De acordo com Ramos Filho (2008) e Pereira (2009), contudo, as políticas públicas para o campo continuaram a sofrer influência do Banco Mundial. Avanços, inovações e fortalecimento de políticas públicas territoriais destinadas à agricultura familiar e demais povos do campo foram combinados, contraditoriamente, com recordes de produção e exportação de *commodities*, mantendo a concentração da estrutura fundiária, inclusive com *land grabbing*<sup>11</sup> e aumento da violência no campo (SILVA, CALAÇA; MACHADO, 2019).

A combinação do *soft power* – ou influência externa, baseada em perspectivas neoliberais e na urgência de combater à fome<sup>12</sup>, vista como um entrave ao desenvolvimento econômico – com a resistência histórica em democratizar o

<sup>10</sup> As estratégias *soft* do Banco Mundial e do BID eram formuladas e apresentadas nos documentos “Estratégias de Assistência ao País” (*Country Assistance Strategy* ou CAS) e “Documento de País” (*Country Paper*), os quais incluíam as prioridades de financiamento, mas também de atuação política, portanto de exercício do *soft power* sobre países tomadores de créditos. Para mais detalhes sobre políticas agrárias e agrícolas, ver Vigna e Sauer (2001).

<sup>11</sup> O *land grabbing* ou apropriação de terras (mal traduzido para o português como “estrangeirização”) significa o aumento da demanda internacional por terras, especialmente devido ao *boom* de *commodities* (aumento dos preços no mercado global) e a possíveis ganhos com investimentos e especulação fundiária. Para maiores detalhes, ver Sauer e Borras Jr. (2016).

<sup>12</sup> Políticas socioassistências voltadas para o combate à fome contestavam a influência do *soft power* (especialmente o de caráter neoliberal), mas ao mesmo tempo geraram ganhos políticos, tornando o Brasil (ou o governo) um *player global*, usando o mesmo *soft power* em contextos internacionais (ver TABARIN, 2018).

acesso à terra resultou em políticas de desenvolvimento territorial, excluindo a “questão agrária”<sup>13</sup> e o “regime fundiário”, ou seja, as “relações sociais relativas à propriedade, posse e uso da terra” (DELGADO, 2018, p. 262). O Pronat, o Programa Territórios da Cidadania e principalmente o Bolsa Família foram inovadores, mas mantiveram uma natureza compensatória ou socioassistencial (DELGADO, 2018). Apesar da ampliação da participação nos territórios, a distribuição de renda foi limitada, portanto contribuiu pouco para diminuir a desigualdade social (SILVA; CALAÇA; MACHADO, 2019)<sup>14</sup>, apesar de referência explícita em documentos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, MDA/SDT, 2007).

Conseqüentemente, as políticas territoriais ou de desenvolvimento baseadas nos territórios consideraram ou priorizaram, inclusive para a definição dos territórios, a atuação governamental em “[...] espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados” (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 22). No entanto, o objetivo de “valorizar os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento” acabou não considerando a histórica “iniquidade da distribuição de terras” (DELGADO, 2018, p. 266) como um entrave ao desenvolvimento territorial no Brasil rural. A “dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária” (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 22), acabou sendo parte do que Delgado (2018, p. 267) definiu como “avanços restritos no campo das políticas sociais”<sup>15</sup>.

A “questão agrária” ou a concentração de terras e de riqueza é o principal fator gerador da desigualdade social. A má ou iníqua distribuição da posse da terra é um dos fatores – se não o fator principal – da desigualdade social, mas também desigualdade política no Brasil (SAUER, 2008). Políticas e ações de superação da pobreza e da desigualdade, portanto, devem estar intimamente associadas à redistribuição de terras e ao acesso igualitário aos demais bens da natureza, superando “[...] a incômoda e incompleta reforma agrária no formato restrito de Programa de Assentamentos Agrários” (DELGADO, 2018, p. 266).

---

<sup>13</sup> A questão agrária é vista como uma questão “pretérita” ou “resolvida”, entre outras razões, porque o pensamento econômico contemporâneo abandonou a renda da terra como categoria analítica do desenvolvimento agrário (SILVA; CALAÇA; MACHADO, 2019).

<sup>14</sup> Essas políticas, combinadas com a diminuição do desemprego, deram prestígio ao governo Lula, colocando o Brasil como liderança internacional e interlocutor do Sul Global (FARIA, 2021). Uma diplomacia exercida como solidariedade tornou essas políticas o exercício do *soft power* brasileiro (ver SAUER; BALESTRO; SCHNEIDER, 2017).

<sup>15</sup> Do ponto de vista institucional, a separação entre políticas agrárias e territoriais materializou-se em dois ministérios (um de produção e crescimento econômico e outro de desenvolvimento agrário) e, internamente no MDA, em diferentes secretarias, sendo uma de desenvolvimento territorial (SDT) e outra de incentivos à agricultura familiar (Secretaria da Agricultura Familiar).

Altos índices de concentração fundiária trazem graves consequências para o desenvolvimento, sendo que há uma relação entre maior concentração fundiária e menor PIB per capita (OXFAM, 2016). Parte da história, o Brasil possui uma das estruturas fundiárias mais concentradas do mundo. No entanto, não realizou a chamada “reforma agrária clássica” (distribuição da terra e da renda como incentivo ao desenvolvimento capitalista), feita pela maioria dos países industrializados em projetos de desenvolvimento nacional (DELGADO, 2018). Esse erro histórico não só mantém o país em um sistema capitalista periférico e incompleto (OLIVEIRA, 2003), mas exige políticas e perspectivas de desenvolvimento territorial – portanto, a superação da desigualdade – que incluam a reestruturação e democratização fundiárias (SAUER, 2008; 2013).

Em sentido contrário à propalada “superação da questão agrária” ou da ineficácia da democratização fundiária, o neoliberalismo econômico tem acelerado a concentração das terras e da renda/riqueza a nível global (PEET, 2009; BENACH; PEET, 2012). Rearranjos e/ou aprofundamento da divisão internacional da produção e do trabalho estão condenando a maior parte dos países do Sul Global a permanecer como exportadores de matérias-primas agrícolas e minerais, aprofundando o “extrativismo agrário” (McKAY; ALONSO-FRADEJAS; EZQUERRO-CAÑETE, 2021).<sup>16</sup>

Além do mais, as crises (e as narrativas justificadoras de crises) financeira, alimentar, ambiental ou climática e energética provocaram um aumento da demanda mundial por terras (BORRAS JR.; FRANCO; KAY; SPOOR, 2011). Essas crises, em processos de retroalimentação, resultaram em um “boom das *commodities*” (aumento dos preços globais de matérias-primas) e na consequente maior demanda de terras e outros bens da natureza, resultando em *land grabbing* (no Brasil, erroneamente traduzido por ‘estrangeirização de terras’) e *green grabbing* ou *grilagem verde* (SAUER; BORRAS Jr., 2016).

Consequentemente, além das resistências latifundistas internas, políticas de desenvolvimento territorial enfrentam desafios e entraves globais. A demanda internacional por terras e bens da natureza (inclusive a especulação da natureza com base em narrativas preservacionistas) não só tornou esses bens em ativos financeiros (ou em investimentos especulativos promissores), mas também em meios para a ampliação da apropriação e acumulação capitalistas (HARVEY, 2003).

---

<sup>16</sup> O conceito de ‘extrativismo agrário’ é distinto da noção de ‘industrialização da agricultura’, sendo que, mais do que extrair recursos naturais, o extrativismo agrário envolve um amplo complexo de relações sociais e fluxos de conhecimento, ideias, energia e materiais, possibilitando a expansão das fronteiras das *commodities* (ver McKAY; ALONSO-FRADEJAS; EZQUERRO-CAÑETE, 2021).

Por outro lado, a influência do *soft power* no desenvolvimento territorial exige uma abordagem crítica multiescalar, sem a qual não é possível compreender o desenvolvimento como resultado de processos e dinâmicas em interação no espaço e no tempo em diferentes escalas, revelando que o desenvolvimento é, ao mesmo tempo, geral, particular e singular (CHEPTULIN, 1982). O debate multiescalar, conforme proposto por Smith (1992; 2000), é fundamental na construção e articulação entre o local e o global, o geral e o particular.

Em tempos de disputas geopolíticas globais, o *soft power* é cada vez mais utilizado como estratégia de usurpação de direitos, inclusive com base nas estruturas do Estado e das instituições públicas, praticando o uso de coerção “extra-econômica” (LEVIEN, 2011; 2013). A perspectiva multiescalar é fundamental para fortalecer a abordagem territorial, reconhecendo que escalas são socialmente construídas, devendo valorizar diferentes matrizes de saberes e sem as quais não é possível direcionar o olhar para outras dimensões do território.

A abordagem territorial precisa ser multiescalar em articulações entre local e global, geral e particular, rural e urbano, portanto não pode ser capturada por uma única “escala territorial” (FAVARETO; EMPINOTTI, 2021). O pensar de uma nova geração de políticas públicas requer superar a ausência do olhar multiescalar para que haja o reconhecimento de contenciosos políticos que atuam como produtores de escalas nos territórios. Esse reconhecimento é extremamente importante para reorientar o enfoque territorial na articulação entre as escalas que consideram transformações agrárias mais amplas.

### 3. Desestruturação e desafios para políticas de desenvolvimento

Além dos cortes orçamentários e da extinção dos programas, um elemento da desestruturação das políticas é o completo abandono da visão multiescalar, abandonada pelos governos pós-2016, que sucederam as administrações do Partido dos Trabalhadores. Apesar da retomada da narrativa da descentralização – materializada no jargão “mais Brasil e menos Brasília” –, esse abandono fortaleceu a visão monoescalar, centralizadora e conservadora, assentada no modelo universal e invariável do desenvolvimento.

Smith (1992; 2000) defende “a escala como uma construção social”<sup>17</sup>, pois escalas geográficas não são dadas, mas produzidas histórica e socialmente. A definição da escala geográfica (local, territorial, nacional) condiciona a própria apreensão da realidade e as análises territoriais (MELAZZO; CASTRO,

---

<sup>17</sup> Além do desmonte das políticas, especialmente com o fechamento do MDA, diálogos são impossíveis entre o governo Bolsonaro e segmentos representativos da agricultura familiar e demais povos e comunidades do campo. A visão unidimensional e autoritária de Bolsonaro exclui o conflito e a diferença, bloqueando o diálogo e possíveis contribuições de qualquer segmento representativo da sociedade civil ao debate do desenvolvimento.

2007). Consequentemente, a escala é um fator importante na explicitação do “contencioso político” (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; 2009).<sup>18</sup> Análises multiescalares desvelam diferenças e conflitos de interesses, não só de políticas territoriais, mas de qualquer política pública, envolvendo relações e conflitos entre estado, organizações sociais e demandas nos territórios.

Sem a perspectiva multiescalar, não é possível pensar o desenvolvimento territorial, considerando a contradição estrutural do capitalismo, ou seja, o conflito por terra (ou a disputa territorial) e o desenvolvimento rural (FERNANDES, 2008). Paradoxalmente, esses processos acontecem simultaneamente, portanto devem ser escalonados e considerados nas políticas territoriais. Segundo Fernandes (2009), as classes e as relações sociais não são alheias aos territórios porque os produzem e por esses são produzidas.

O baixo poder de atratividade das políticas e programas territoriais sobre lideranças (de organizações sociais agrárias), especialmente aquelas com reflexões críticas sobre problemas sociais, políticos e ambientais, reduzia a participação e o consequente esvaziamento dos debates dos colegiados territoriais. Portanto, um desafio das políticas territoriais refere-se à amplificação da atratividade e à ampliação da participação de organizações sociais agrárias. Estratégias de valorização do contencioso político (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; 2009) – inclusive o reconhecimento de conflitos e disputas por terra, especialmente reivindicações e demandas de acesso à terra e de conservação dos bens da natureza existentes nos territórios – são decisivas para a mobilização de diferentes escalas do poder público. O desafio é formular e implementar políticas públicas que aproveitam a energia e as capacidades (poder de mobilização e representação política) produzidas pelos contenciosos políticos, resultados das lutas de classes nos territórios.

Levando em consideração o contencioso político e a constituição de sujeitos, a questão seria como transformar a aprendizagem em poder territorial ou em participação efetiva nas definições e implementação de políticas de desenvolvimento nos territórios, garantir que esse conhecimento-poder possa ser reconhecido e incorporado em políticas públicas e programas governamentais. Procurando aproveitar esse conhecimento-poder na definição de prioridades, as políticas territoriais exigiam os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Era uma exigência que tinha grande potencial para dialogar com escalas do desenvolvimento socialmente produzidas nos territórios.

---

<sup>18</sup> A noção de *contentious politics* ou política contenciosa define conflitos, lutas e resistências a normas hegemônicas e desigualdades sociais e econômicas, nem sempre envolvendo um movimento social, organização formal, mobilização social organizada ou mesmo representando bandeiras formalmente estabelecidas (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; 2009).

O PTDRS era um documento de referência, produzido para auxiliar na definição de prioridades dos territórios rurais e da cidadania.. Contudo, enquanto instrumento de planejamento, os PTDRS não refletiam as tramas escalares, nem abarcavam debates e demandas, como, por exemplo, reivindicações de acesso à terra nos territórios. Essas demandas acabaram não sendo contempladas nas políticas territoriais.

Os planos estaduais de reforma agrária, inclusive com a delimitação de áreas reformadas, em geral como instrumentos de planejamento não dialogavam com os PTDRS. Energias importantes, produzidas nas ações sociais<sup>19</sup>, deixaram de ser percebidas, interferindo na construção de sinergias que tinham potencial para qualificar a gestão das políticas territoriais. Essas ausências explicam, ao menos em parte, a falta de atratividade das políticas territoriais para lideranças sociais e organizações agrárias. Dentro dos territórios rurais, além dos municípios, existem outras escalas de desenvolvimento, que não são dadas pelo marco administrativo. São várias escalas – ou um mosaico de escalas (SMITH, 1992, 2000; BRENNER, 2013) –, produzidas socialmente a partir da correlação de forças e diferenças políticas, inclusive disputas por terra e pela natureza nos territórios. Leituras escalares monolíticas, atreladas apenas a aspectos normativos, desconsideram essa articulação multiescalar, encobrem diferenças e produzem a homogeneização do debate e ações públicas para o desenvolvimento (VALENCIA, 2020).

Escalas produzidas socialmente podem constituir análises e práticas não capitalistas. Escalas possuem caráter contestatório, auxiliando nas críticas a modelos universais e invariáveis de desenvolvimento. Escalas do desenvolvimento são importantes, pois permitem descentralizar o discurso do desenvolvimento setorial, focado exclusivamente no crescimento econômico. Essas práticas são capazes de romper com ajustes espaçotemporais hegemônicos, possibilitando emergir novas formas de produção do espaço, baseadas nos princípios da igualdade e inclusão.

A desconsideração de escalas não é uma simples limitação das políticas territoriais, mas faz parte da formação histórica brasileira na articulação entre os entes federativos. Em perspectiva escalar, união, estados e municípios representam diferentes espaços de governança, sobrepõem-se e compõem o território nacional (FERNANDES, 2009).

No entanto, o espaço de governança do território-nação é gerador de multiterritorialidades, determinando os outros territórios (FERNANDES, 2009).

---

<sup>19</sup> É importante tornar a prática da ação social perceptível, pois “o espaço da prática social é imperceptível” (LEFEBVRE, 1991, p. 324), e a escala como construção social possibilita situar o desenvolvimento territorial no contexto agrário, ou seja, usos, acessos e controle da terra e da natureza como práticas constitutivas dos territórios.

Leituras multiescalares dos territórios e de sua governança não devem sobrepor as escalas. É preciso articular as escalas normativas com as socialmente construídas, evitando olhares, práticas e políticas fragmentadas e homogêneas do desenvolvimento. Por outro lado, é necessário reconhecer que a abordagem territorial do desenvolvimento rural representou uma análise preestabelecida desde uma formulação escalar dada pelos marcos da própria política pública.<sup>20</sup>

As políticas territoriais brasileiras inovaram justamente ao propor novos recortes geográficos, ou seja, os territórios rurais ou territórios da cidadania, lidando com classificações políticas administrativas que compreendem o território apenas como área geográfica, extensão ou superfície (localização). Todavia os limites da dimensão normativa dificultaram o reconhecimento dessas outras escalas (VALENCIA, 2020), pois ameaçaram as lógicas municipalistas. Essas políticas representaram avanços públicos e inovações governamentais, mas enfrentaram dificuldades também para efetivar a participação social e a cidadania. Não só o reconhecimento, mas a formulação de outras escalas (territórios da cidadania) e dos sujeitos políticos nos territórios aprofundaram essas dificuldades.

A criação dos colegiados territoriais representou uma inovação, visto que, ao menos em tese, permitia maior participação e reconhecimento de sujeitos. Em relação às dificuldades de participação, além de fatores práticos – como, por exemplo, a distância entre a sede do colegiado e a localização dos beneficiários –, poucos territórios ou municípios contavam com apoio político das autoridades locais. Muitos prefeitos não eram simpáticos nem apoiadores das políticas territoriais, diminuindo a capacidade de organização, mobilização e decisão dos colegiados.

No entanto, essa participação nos colegiados, tanto de entidades do poder público como da sociedade civil, era um elemento central para o reconhecimento e a implantação de outras escalas. Os colegiados possibilitaram reconhecer outras escalas do desenvolvimento e governança, não se limitando às escalas dadas ou preestabelecidas pela formação territorial normativa e/ou instrumental.

Esses colegiados territoriais assumiram – ou deveriam ter assumido – o papel de equacionar problemas em diversas localidades, onde o poder público municipal (prefeituras) atua sob uma lógica clientelista e subordinada aos interesses das oligarquias, comprometendo demandas sociais e a execução de projetos de desenvolvimento. Dificuldades ou gestão tendenciosa nos investimentos pelos municípios indicaram necessidades de atuação e gestão ampliada dos recursos municipais, levando à formulação de políticas públicas de caráter supramunicipal ou territorial (LEITE *et al.*, 2007).

---

<sup>20</sup> Análises baseadas no recorte territorial, formuladas por *policy makers* (formuladores de políticas), tanto as preferências metodológicas como as escalares, correm o risco de ser tributárias do marco referencial oferecido pela própria política em estudo ou análise.

Apesar dos debates nos colegiados territoriais sobre a importância de investimentos em escalas abrangentes de desenvolvimento, os recursos destinados aos “territórios rurais” só podiam ser contratados e investidos pelas prefeituras municipais. O ato de contratação desses recursos envolvia contrapartida e, em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal, só era possível oferecer contrapartida a projetos onde os recursos fossem gastos dentro dos limites político-administrativos do município (BARONE; SILVA; MELAZZO, 2015). Esse problema legal-institucional poderia ser resolvido com a formação de consórcios intermunicipais, mas isso exige um processo político de divisão de poder.

O marco jurídico para a constituição de consórcios públicos intermunicipais existe desde a Constituição de 1937, mas essa perspectiva foi disseminada a partir de 1988 no Brasil. Apesar do aval constitucional, disputas políticas e objetivos de gestão municipal acabaram dificultando, quando não inviabilizando, a construção de consórcios públicos (FORNAZIER; VALENCIA, 2018) e, conseqüentemente, de implementação de muitas decisões dos colegiados territoriais.

Além desses problemas e bloqueios formais-institucionais entre os entes federados, a criação de novas políticas e o sucesso da abordagem territorial requerem também o abandono de práticas ambíguas nas diferentes escalas de atuação e políticas do governo federal. A constituição dos colegiados territoriais previa a participação da sociedade civil. Essa participação, se não retirou, ao menos diminuiu a função do município (ou seja, dos prefeitos) de gestor dos recursos federais. A participação dos prefeitos era garantida nos colegiados, porém era paritária, sendo enquadrada na categoria “representantes do poder público”, diminuído o poder de decisão. Essa democratização, por outro lado, era contraditória com outras políticas e programas. Com base em outra lógica política (articulação só entre união, estados e municípios), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), política de viés keynesianista (BOITO JR., 2018), fortaleceu a atuação dos entes federados em detrimento do controle social e participação da sociedade civil nos projetos e políticas de crescimento econômico.

A ambigüidade contida na gestão social das políticas territoriais e do PAC é uma das origens da reclamação relacionada à ausência do poder público municipal nos colegiados territoriais. O acesso a recursos públicos via PAC, mais ágil se comparado ao processo de concertação<sup>21</sup> e decisões nos colegiados territoriais, transformou esse espaço em um lugar pouco atrativo para prefeitos (SILVA, 2019). Além da divisão do poder decisório com o colegiado, os prefeitos eram responsáveis pela contratação e gestão dos recursos territoriais, sendo mais

---

<sup>21</sup> Segundo Valencia (2020), os colegiados deveriam ter a participação de 50% do poder público municipal e 50% da sociedade civil, ampliando a possibilidade da participação de associações, sindicatos de trabalhadores rurais e ONGs ligadas à agricultura familiar.

atrativo o desenho institucional do PAC, sem falar no montante de recursos. Um aspecto importante é que os projetos do PAC eram executados por convênios, o que colocava União e municípios em uma institucionalidade com pouca influência política do Congresso Nacional (CATAIA, 2018).

Em suma, para avançar na agenda da abordagem territorial, é fundamental a prática da articulação entre escalas, sem a qual não é possível vislumbrar o nexo da concentração da terra com temas como: concentração de renda, conservação ambiental, saúde e alimentação. Porém, para que esse nexo seja estabelecido, é preciso evitar o equívoco da *escala territorial* (FAVARETO; EMPINOTTI, 2021)<sup>22</sup>, isto é, concepção de escala oferecida pelo marco da própria política.

O foco do texto ateu-se às políticas do PRONAT e do PTC, contudo a abordagem territorial não deve ser restrita à órbita de um único ministério. Esse fato corrobora a importância do desenho institucional adotado pelo Programa Territórios da Cidadania e cujas ressalvas apontadas no texto podem contribuir para a construção de novos ciclos. O olhar multiescalar é imprescindível para o desenho institucional de políticas de desenvolvimento mais plurais para o campo brasileiro.

### Notas para uma conclusão

As décadas de 2000 presenciaram a ascensão e o desmonte de políticas públicas de desenvolvimento para o campo brasileiro. A criação e implementação de políticas com objetivos de promover um desenvolvimento territorial, portanto menos setorial e mais abrangente, é parte desse rol de desmontes. Parte significativa das causas está nas mudanças de governo, especialmente a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff, mas o declínio e a descontinuidade tiveram início antes de 2016.

A criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) competiu diretamente com as iniciativas e ações de desenvolvimento territorial. Conforme mencionado, um dos elementos cruciais estava relacionado à lógica de repasses de recursos federais. Associado a esses repasses, outro fator que atraiu para o PAC foi a não exigência dos colegiados territoriais, que estabeleciam relações de poder um pouco mais horizontais nos municípios. Ainda, o Programa Brasil Sem Miséria, como o próprio nome indica, também era destinado ao enfrentamento da pobreza, acabou retirando o protagonismo dos territórios das políticas e ações governamentais no campo.

Com a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2016 – sem falar do próprio MDA – e do Programa Territórios da Cidadania em

---

<sup>22</sup> Favareto e Empinotti (2021) chamam atenção para a importância da articulação da escala entre os planos micro (inframunicipal) e global.

2019, a abordagem territorial foi destruída ou completamente esquecida nas ações governamentais e políticas públicas. Apesar de todas as lacunas – inclusive a ausência de políticas agrárias de desenvolvimento – e problemas apresentados (dificuldades de descentralizar responsabilidades e disputas de poder, para citar alguns), as abordagens territoriais eram multiescalares, portanto com perspectivas de superação da longa história de políticas setoriais para o campo brasileiro.

O desmonte das políticas territoriais, entre outras consequências, tem dado espaço (teórico-acadêmico) para a ascensão ou ampliação de questões agroalimentares. As preocupações com a segurança alimentar, tanto no cenário nacional como internacional, são concomitantes às abordagens territoriais, mas a “volta da fome” (inclusive em consequência da pandemia do Covid-19) ou “a volta do Brasil ao mapa da fome” recolocou e ampliou formulações e defesas de alternativas produtivas e de políticas agroalimentares. Formulações teóricas e políticas, não só como alternativas à produção monocultora, convencional, voltada para a exportação, mas de apoio às formas familiares de inserção produtiva e com preocupações ambientais, com destaques para agroecologia e estruturadas em circuitos curtos (FAVARETO; EMPINOTTI, 2021).

Essas alternativas possuem virtudes e riscos, sendo que as “virtudes estão na incorporação da pauta ambiental e tentativas de envolver os consumidores urbanos”. O risco, na contramão da perspectiva territorial, é “retomar a perspectiva setorial, ainda que renovada com componentes sociais e ambientais” (FAVARETO; EMPINOTTI, 2021). Preocupações agroalimentares, especialmente uma ênfase na perspectiva dos consumidores, podem resultar na exclusão de elementos fundamentais e funções do campo ou dos territórios. É fundamental, portanto, não perder a dimensão territorial, mobilizando uma pluralidade de atores com o objetivo de promover o desenvolvimento dos territórios.

## Referências

BARONE, Luís A.; SILVA, Anderson A.; MELAZZO, Everaldo S. Avaliando as capacidades institucionais locais para o desenvolvimento rural: o caso do território rural do Pontal do Paranapanema. *Revista Retratos de Assentamentos*, v. 18, n. 1, 2015.

BARROS, Flávia (org.). *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil (2000-2003): Análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 2001.

BERDEGUÉ, Julio; FAVARETO, Arilson. Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. In: BERDEGUÉ, J. C.; FAVARETO, A. *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina ¿quéos muestra la experiencia?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020.

BOITO JR., Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp/São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BORRAS Jr., Saturnino; FRANCO, Jennifer C.; KAY, Cristóbal; SPOOR, Max. *Land Grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives*. Chile: FAO Regional Office, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Decreto sem número, de 25 de fevereiro de 2008*. Institui o Programa Territórios da Cidadania. Brasília, 2008a indicar nas citações as diferenças de mesmo ano. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm)>.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008*. Dispõe sobre o Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm)>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). *Territórios da Cidadania: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para Redução da Desigualdade Social no Meio Rural Brasileiro*. Brasília: MDA/SDT, 2007.

BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP – espaço e tempo*, n. 33, p. 198-220, 2013.

CATAIA, Márcio. A crise política do ponto de vista da geografia. *Jornal da Unicamp*, 2018. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/04/26/crise-politica-do-ponto-de-vista-da-geografia>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

CHEPTULIN, Alexandre. *A dialética materialista: Categorias e Leis da Dialética*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

CORREIA, Vanessa P.; MUNIZ, André L. P. Territórios da Cidadania da região Nordeste: uma análise preliminar dos municípios componentes. *Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*, 47, 2009, Porto Alegre, UFRGS, 26 a 30 de julho de 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Guilherme C. *Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas de Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Edições Loyola, 2018.

DELGADO, Nelson G.; LEITE, Sérgio P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: Novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

FARIA, Ana L. O. *Segurança alimentar como base da política pública nos governos Lula da Silva (2003-2010): Uma análise de soft power*. (Monografia) Universidade Federal de Uberlândia, 2021, 70p.

FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial do Desenvolvimento rural: lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes*, v. 28, n. 1 e 2, v. 29, n. 1, p. 52-62, jan./2009 a jun./2010.

FAVARETO, Arilson; EMPINOTTI, Vanessa L. Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI. In: DEPONTI, Cidonea

M.; FREITAS, Tanise D.; FAVARETO, Arilson (orgs.). *Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas*. São Carlos: Pedro & João Eds., 2021.

FERNANDES, Bernardo M. *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. (Livres-Docência em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente, 2013.

FERNANDES, Bernardo M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio M. (org.). *Luta pela Terra: Reforma Agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

FERNANDES, Bernardo M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marcos A.; SPOSITO, Eliseu S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 35-71.

FORNAZIER, Armando; VALENCIA, Mireya E. P. Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, n. 5, p. 17-30, set./dez. 2018.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GOMBATA, Marsílea. *Política social e política externa: a atuação de médicos cubanos em programas da Venezuela, da Bolívia e do Brasil*. (Dissertação Mestrado) Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2016, 100 p.

HARVEY, David. *The new imperialism*. São Paulo: New York, 2003.

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

INSTITUTO Lula. *Territórios da Cidadania completa 10 anos*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://institutolula.org/territorios-da-cidadania-completa-10-anos>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

LEFEBVRE, Henry. *The production of space*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1991.

LEVIEN, Michael. The Politics of Dispossession: Theorizing India's 'Land Wars'. *Politics & Society*, v. 41, n. 3, p. 351-394, 2013.

LEVIEN, Michael. Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India. *Journal of Agrarian Change*, v. 11, n. 4, p. 454-483, 2011.

MACHADO, Diego D. G. *Institucionalização de políticas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise a partir dos planos plurianuais (PPA's)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização), Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/6167>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MACHADO, Diego D. G. *Desenvolvimento e território: uma análise das políticas públicas de abordagem territorial no governo Lula (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/9470>>.

- MARINI, Marcos Jr.; DRUCIAKI, Felipe Polzin; GAZOLLA, Marcio; SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento territorial: Uma análise sobre os recursos do Programa Territórios da Cidadania. *Redes*, v. 25x, p. 2.616-2.639. MACHADO, Diego D. G. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/15181>>. Acesso em: 23 jul. 2021. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i0.15181>.
- MARTINS, Mônica D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 76: 11-48, 2009.
- McKAY, Ben M.; ALONSO-FRADEJAS, Alberto; EZQUERRO-CAÑETE, Arturo (orgs.). *Agrarian Extractivism in Latin America*. Abingdon: Routledge, 2021.
- MELAZZO, Everaldo S.; CASTRO, Clovis A. A escala geográfica: Noção, conceito ou teoria? *Revista Terra Livre*, ano 23, n. 2, p. 133-142, ago./dez. 2007.
- MORGENTHAU, Hans J. *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora da UnB, 2003.
- NYE, Joseph S. *Paradoxo do Poder Americano: Por que é que a única superpotência mundial não pode atuar isoladamente?* São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- NYE, Joseph S. *Soft power*. New York: Public Affairs, 2004.
- OLIVEIRA NETO, Adolfo. *Territórios subordinados: análise da política de desenvolvimento territorial a partir da produção de óleo de palma pela Agropalma em assentamentos de reforma agrária no Pará*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente, 2017, 338 p.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ORTEGA, Antônio C. *Territórios deprimidos*. Campinas e Uberlândia: Editora Alínea e Edufu, 2008.
- ORTEGA, Antônio C.; SILVA, Felipe P. M. Uma visão crítica do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança. *Revista de Desenvolvimento Econômico* 32, n. 23, p. 32-52, jul. 2011.
- ORTEGA, Antônio C.; CARDOSO, Alessandra. Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 40, n. 2, abr./jun. 2002.
- OXFAM BRASIL. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, 2016.
- PEET, Richard. *Theories of development*. New York: Guilford Press, 1999.
- PEREIRA, João Márcio M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009, 386p.
- PEREIRA, João Márcio M.; SAUER, Sérgio. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, v. 26, n. 3, p. 587-612, set./dez. 2011.

POLANYI, Karl. Intercambio sin mercado en tiempos de Hammurabi. In: POLANYI, Karl; ARENBERY, Conrad M.; PEARSON, Harry W. *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Labor, 1976a. p. 61-75.

POLANYI, Karl. Aristóteles descubre la economía. In: POLANYI, Karl; ARENBERY, Conrad M.; PEARSON, Harry W. *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Labor, 1976b. p. 111-141.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

RAMOS Filho, Eraldo da Silva. *Questão Agrária Atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006)*. Tese (Doutorado), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2008, 428 p.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SAUER, Sérgio. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, Vera L. S. B.; WHITAKER, Dulce C. A. (orgs.). *Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais*. Brasília: MDA, 2008.

SAUER, Sérgio. Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no século XXI. In: STÉDILE, João P. (org.). *A questão agrária no Brasil: Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. V. 8. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 167-187.

SAUER, Sérgio; BALESTRO, Moisés V.; SCHNEIDER, Sérgio. The ambiguous stance of Brazil as a regional power: piloting a course between commodity-based surpluses and national development. *Globalizations*, 2017.

SAUER, Sérgio; BORRAS Jr., Saturnino. Land Grabbing' e 'Green Grabbing': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' Sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, edição especial, p. 6-42, jun. 2016.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio M. (orgs.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SOBREIRO FILHO, José; COSTA, Bruna G.; SILVA, Anderson A. Agroecologia e os territórios do movimento: da transição e Solidariedade agroecológica à emancipação feminina na Amazônia paraense. *Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 1, n. 4 (2020). Dossiê Amazônia: crise ambiental e perspectivas de desenvolvimento nacional e sustentável, 2020.

SILVA, Anderson A. Brasil: compreendendo as Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural (PTDRS) durante os governos Lula e Dilma Rousseff. *Anales of Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. Boston, USA, may 24-27, 2019.

SILVA, Anderson A.; CALAÇA, Manoel; MACHADO, Luiza H. B. Compreendendo a relação entre a questão agrária e o movimento de reprimarização da economia no contexto dos BRICS. In: SAUER, Sérgio (org.). *BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies (BICAS)*. São Paulo: Outras Expressões, 2019.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem teto e produção da escala geográfica. In: ARANTES, Antonio A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000. p. 132-175.

SMITH, Neil. Geografia, diferencia y políticas de escalas. In: DOHERT, J.; GRAHAM, E. (eds.). *Postmodernism and the social science*. London: Routledge, 1992.

TABARIN, Charles S. O *soft power* na geopolítica contemporânea: ativismo brasileiro em conferências sociais e ambientais da ONU. *Revista Terra Livre*, v. 51, n. 2, p. 94-119, 2018.

VALENCIA, Mireya P. Multiescalas e multidimensionalidades nas políticas de desenvolvimento territorial. In: SILVEIRA, Rogério L. L.; DEPONTI, Cidonea M. (orgs.). *Desenvolvimento Regional: Processos, políticas e transformações territoriais*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

VALENCIA, Mireya; CANIELLO, Márcio; BARONE, Luis; PIRAUX, Marc; CALVI, M.; TEIXEIRA Olivio; OLIVEIRA, Douglas. Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos? In: BERDEGUÉ, Julio; CHRISTIAN, Constanza; FAVARETO, Arilson (eds.). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina ¿Qué nos muestra la experiencia?* Buenos Aires: Teseo, 2020a. p. 121-174.

VALENCIA, Mireya E.P.; SABOURIN, Eric; SAYAGO, Doris e BALESTRO, Moises V. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, Eric; GRISA, Catia (orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018. p. 89-114.

VIANNA Jr., Aurélio (org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 1998.

VIGNA, Edécio; SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil. In: BARROS, Flávia (org.). *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil (2000-2003): Análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 2001. p. 131-171.

# **O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas**

*Silvia Aparecida Zimmermann*

*Maria Alejandra Nicolás*

## **Introdução**

Os espaços de participação social no Brasil ganharam fôlego nos últimos vinte anos em diferentes áreas temáticas, sendo praticamente transversais aos processos de influência nas mais diferentes políticas públicas brasileiras. No campo da agricultura e espaço rural estiveram presentes nas políticas para o desenvolvimento rural sustentável e o desenvolvimento territorial, segurança alimentar e nutricional (SAN), agronegócio, questões sociais e ambientais. Resultado dos debates nesses espaços, inúmeras políticas públicas foram criadas, implementadas e passaram por avaliações e alterações mediante processos descentralizados em instituições participativas (IPs), envolvendo representantes do governo e da sociedade civil brasileira.

Nota-se uma variação temporal na criação desses instrumentos democráticos, iniciados nos anos 1980 e ampliados nos anos 2000 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, 1 e 2, e também o governo Dilma 1. Houve, inclusive, uma tentativa de institucionalizar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) por meio do Decreto nº 8.243/2014, com vista a regulamentar o sistema de participação social na definição das políticas públicas brasileiras. Contudo, o decreto foi revogado devido à crise de governabilidade do presidencialismo de coalizão e ao combate ineficiente à corrupção (AVRITZER, 2016), mas também devido ao processo de disputa eleitoral por “usurpar funções do CN como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo” (ROMÃO, 2015, p. 54).

Medidas de austeridade fiscal iniciadas no governo Dilma 2 ocasionaram a redução de investimentos nas políticas públicas para a agricultura familiar, tornando-se mais intensas no governo Temer (MATTOS, 2017), contribuindo para a redução (e desvalorização) das IPs. Porém, a redução ativa nas IPs no Brasil ocorreu no governo Bolsonaro, afetando sobremaneira aquelas que tratam das políticas para a agricultura e o espaço rural. Já no primeiro dia de janeiro de 2019, Bolsonaro emitiu uma Medida Provisória (MP) de reestruturação da

Presidência da República e com isso extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Logo na sequência, em abril, um decreto extinguiu inúmeras IPs, com destaque para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), o que não afetou necessariamente os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar ou de Desenvolvimento Rural Sustentável ou mesmo os CODETERs. No período, nota-se que as IPs que tratam de políticas para o agronegócio permaneceram atuantes.

A partir do referencial teórico da *policy dismantling*, que trata de um tipo específico de mudança na política pública, este artigo tem por objetivo apresentar uma proposta metodológica para análise do processo de desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural. Busca-se inspiração no referencial elaborado por Bauer & Knill (2013; 2014) e Bauer *et al.*, (2014) que trata das diferentes causas, condições e estratégias que orientam os políticos a optar por diferentes tipos de desmonte, de modo geral aquele que representa o menor custo político.

Este trabalho compõe uma pesquisa mais ampla, intitulada “Políticas públicas no rural contemporâneo em tempos de austeridade”, com coordenação de pesquisadores da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e participação de pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e da Universidade Federal Fluminense (UFF). A preocupação com o desmonte das IPs deriva de uma pesquisa anterior, “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)”, coordenada por Leonilde Sérvo de Medeiros e Sérgio Pereira Leite, do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), e que resultou, entre outras ações, em um artigo de resgate sobre as diferentes IPs que trata das políticas para a agricultura e o espaço rural no Brasil (ZIMMERMANN, 2019) e que será publicado em livro sobre a pesquisa em breve.

A atual pesquisa dedica-se ao estudo das mudanças e extinções das IPs que implicam as políticas públicas para a agricultura e o espaço rural, notadamente marcadas pelo contexto recente da política brasileira. É planejada em três etapas. A primeira implica a revisão bibliográfica sobre as referências teóricas que tratam dos processos de mudança nas políticas públicas e busca, a partir dessas teorias, criar um quadro analítico e compor um roteiro semiestruturado para a pesquisa que, em sua segunda etapa, irá aplicar esse instrumental em atores políticos-chave que atuam ou atuaram nas IPs analisadas. A pesquisa propõe uma abordagem qualitativa de estudo e deverá escutar gestores públicos e representantes da sociedade civil que estiveram ou estão à frente das IPs em três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Portanto, o que será apresentado neste artigo é a primeira etapa da pesquisa, qual seja, a construção de

um quadro analítico para identificar os processos de mudanças que determinam as IPs que tratam das políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil no período recente, assentado em uma revisão bibliográfica a respeito da *policy dismantling* e da realidade brasileira de construção e agora desmonte de um arquitetura da participação para o debate das políticas para a agricultura familiar no país.

Além desta introdução, este artigo propõe três outros itens. No primeiro, apresentamos um breve histórico da participação social nas políticas públicas brasileiras, sua evolução e declínio, utilizando esforços de pesquisa prévia já comentada. No segundo, avançamos na discussão do referencial teórico do *policy dismantling*. No terceiro, apresentamos uma proposta metodológica para análise do processo de desmonte dos espaços de participação para a agricultura familiar. Por fim, temos as considerações finais e as referências bibliográficas estudadas.

### **1. Breve histórico da participação social nas políticas públicas para a agricultura brasileira**

O debate sobre a participação social nas políticas públicas brasileiras tem dois momentos fundamentais, sendo um de dimensão processual e outro de dimensão institucional. O primeiro tem relação com as mobilizações e ações sociais que incluíram o tema da participação social na agenda política, fruto da ausência de canais dessa natureza e de um longo período de regime autoritário, que inviabilizava diálogos entre os governantes e a sociedade civil. É nos anos 1970 que ocorre a formação de associações comunitárias independentes do sistema político, inicialmente centradas nas questões da precariedade urbana e mais difundidas na região Sudeste (AVRITZER, 2005), mesmo período em que na América Latina ocorre a emergência das organizações e movimentos sociais, inicialmente voltados às demandas por direitos sociais, culturais, melhores condições de vida, acesso à terra, moradia e serviços públicos (GOHN, 2007). O segundo é o desdobramento dessa demanda social, que se materializou na Constituição Federal de 1988, em que pela primeira vez esse marco institucional menciona a necessidade de estímulo à implementação da participação social nas políticas públicas, tanto na construção como na execução e acompanhamento.

É nesse período que surgem os inovadores instrumentos democráticos Orçamentos Participativos (OPs), executados em diferentes municípios brasileiros, envolvendo inúmeras associações comunitárias. Logo em seguida, surgem os conselhos de políticas públicas de âmbito nacional, e com exceção do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), fundado em 1981, é também nesse período que surge a maioria dos conselhos que implicam as políticas públicas para a agricultura e o espaço rural, que serão tratados neste item.

A partir dos anos de 2003, no Governo Lula 1, as IPs ganham arquitetura, capilaridade e fôlego no país (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014). Estima-se que havia no início do governo Lula 2 cerca de 85 conselhos nacionais com participação de organizações da sociedade civil, ao redor de 351 conselhos estaduais, dos quais 268 estavam em funcionamento, e em torno de 80 mil conselhos municipais, envolvendo cerca de 800 mil conselheiros (ZIMMERMANN, 2019). As conferências nacionais, correntes desde a década de 1930, tornam-se marca registrada dos governos Lula 1 e 2 e também do governo Dilma 1 (AVRITZER, 2016), chegando a um total de 128 conferências no período, das quais 87 (67%) foram realizadas entre 2003 e 2012 (AVRITZER; SOUZA, 2013).

A seguir, são apresentadas resumidamente as IPs de caráter consultivo, retomadas e adensadas a partir dos anos de 2000, que influenciaram inúmeras políticas públicas direcionadas à agricultura e ao espaço rural brasileiro. Além das IPs relatadas, temos aquelas vinculadas ao meio ambiente, às comunidades tradicionais e aos povos indígenas, que também tratam de políticas para a agricultura familiar, mesmo que de forma indireta. Destacamos o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), criado em 1981; Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), criada em 2004; Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), criado em 2015. Além das respectivas conferências nacionais, realizadas sistematicamente pós-anos 2000.

### **1.1 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

No âmbito da SAN, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) teve início em 1993 como reflexo das mobilizações da Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida. Em 1995, foi extinto, sendo criada a Comunidade Solidária, o que mudou significativamente a estrutura e o objetivo do antigo conselho, descaracterizando sua dimensão coletiva da representação política. Em 2003, o CONSEA foi restabelecido; passou a ser presidido pela sociedade civil e estar vinculado diretamente à presidência da República (aspecto que o diferenciava de outros conselhos nacionais) com uma composição que oscilava entre 59 e 55 membros, sendo 2/3 representantes da sociedade civil e 1/3 representantes de governo. Notoriamente, o CONSEA deu voz a representações e movimentos sociais invisibilizados até então.

A Lei Orgânica de SAN (LOSAN), aprovada em 2006, estrutura o sistema nacional de segurança alimentar, seus conselhos em diferentes municípios brasileiros e demais instrumentos institucionais (marcos jurídicos, conferências, etc.). O CONSEA inovou ao propor uma sistemática para monitoramento de temáticas trabalhadas no governo que atendiam a SAN, envolvendo outros conselhos, criando indicadores, etc., que não necessariamente foram incorporados

no governo (NASCIMENTO, 2012). Amparadas pela LOSAN, as conferências nacionais tornaram-se frequentes após o ano de 2003 (houve edições em 1994, 2004, 2007, 2011 e 2014). Os debates realizados nesses eventos alimentaram o CONSEA e resultaram em um marco legal da SAN, estimulando a criação e/ou fortalecimento de programas e ações federais na perspectiva de um projeto democrático e participativo.

Além disso, os eventos *Encontros Conferências + 2 anos*, criados pelo CONSEA, ocorriam em meio as conferências nacionais com o objetivo de acompanhar a realização das demandas das conferências. Tornaram-se um exercício evidente de controle social, envolvendo inúmeros representantes da sociedade civil e do poder público. O CONSEA e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) também realizaram, entre 2005 e 2014, os Seminários Nacionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), os quais envolveram gestores públicos, organizações sociais que implementam ou eram beneficiárias do programa, organizações mediadoras, estudiosos e pesquisadores do tema, promovendo o acompanhamento e o monitoramento dessa política pública. Ademais, foram realizadas as Mesas de Controvérsias do Consea como um espaço intersetorial iniciado pelo Consea em 2012 para o tratamento de questões relativas a posições conflitantes que careciam ganhar visibilidade em debates públicos com a participação dos principais atores envolvidos: conselheiros(as) do Consea; instituições de ensino e pesquisa; organizações e movimentos sociais; gestores públicos; iniciativa privada. Até 2014, ocorreram três sobre os temas dos Agrotóxicos (2012), Transgênicos (2013) e Terra e Território (2014).

## 1.2 Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial

No campo da agricultura familiar, destaca-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), criado em 1999 e vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que envolvia os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS). Nos anos 2000, o CONDRAF passou por uma alteração, que definiu como prioridade a promoção de políticas públicas para o desenvolvimento rural, a reforma agrária e a agricultura familiar com uma composição paritária entre representantes do poder público e sociedade – um total de 38 membros (MATTEI, 2010). Também associadas ao CONDRAF estiveram suas Conferências Nacionais, ocorridas em 2008 e 2014, bem como as duas Conferências Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, ocorridas em 2012 e 2016, a partir de mobilizações municipal, regional e estadual, que reuniram inúmeras representações sociais da agricultura familiar. Os encaminhamentos dessas IPs influenciavam o Plano Safra da Agricultura Familiar, elaborado anualmente.

Os CMDRS estavam presentes no início dos anos de 2000 em mais de 1/5 dos municípios brasileiros e tinham a função de contribuir com a política nacional de desenvolvimento rural sustentável (Abramovay, 2001). Desde seu início apresentavam fragilidades: aspectos relacionados à paridade, a representatividade, as relações de poder, a intervenção dos sindicatos dos trabalhadores rurais no CMDRS, a autoridade dos técnicos de extensão rural, o controle dos prefeitos, a representatividade dos conselheiros de associações de agricultores, a voz contestadora dos assentados, o papel das ONGs, a forte presença de conselheiros ligados à Igreja em algumas regiões, a ausência de capital social e de cultura participativa local, despreparo dos atores locais para exercer a participação, a ausência de clareza sobre o papel dos conselheiros e objetivo do conselho e a pressão dos interesses econômicos na disputa pelas verbas públicas. Embora propunham um mecanismo de “baixo para cima” para fomentar o controle social, os CMDRS acabavam operando em uma lógica de “cima para baixo” (FONSECA, 2011), em que nem todo o contexto local estava preparado para a participação social.

Com o advento da política territorial, foram criados em 2003 os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERS), que operam a partir da noção de território enquanto identidade sociopolítica, reunindo mais de um município, representando 239 territórios rurais de identidade. Se, de um lado, os CODETERS contribuíram para a reposição de atores sociais nas redes de políticas públicas, incorporando novos atores na política local, bem como dando voz e legitimidade a determinados segmentos que estavam alijados, não apenas do acesso às políticas públicas, mas do próprio reconhecimento da sociedade nos municípios brasileiros (NIEDERLE, 2014, p. 129), de outro lado, a institucionalidade dos colegiados gerou certo esvaziamento dos CMDRS e evidenciou inúmeras dificuldades para a concretização de projetos supramunicipais (voltados ao território).

### 1.3 Agronegócio

Nos termos do agronegócio, destaca-se o Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro), fundado em 1998, que reúne as câmaras setoriais e temáticas, as quais institucionalizaram o Conselho Nacional de Política Agrícola, sendo vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que coordena também o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e o Deliberativo da Política do Café (CDPC). O Consagro era pouco utilizado como canal de diálogo até o início dos anos 2000, mas a partir de 2003 o MAPA retoma essa IP de composição paritária com representantes de setores públicos e privados, de órgãos federais relacionados à formulação e à execução de uma ampla gama de políticas públicas que incidem sobre o espaço rural e de repre-

sentantes de entidades da iniciativa privada relacionadas à defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais, de trabalhadores, socioeconômicas e representativas dos setores rural e agropecuário.

Também consultivas, as câmaras setoriais e temáticas são compostas por representantes de entidades de caráter nacional, entidades representativas de produtores, trabalhadores, consumidores, empresários, autoridades do setor privado e representantes de órgãos públicos, parlamentares, técnicos governamentais e instituições bancárias. De modo geral, as câmaras setoriais buscam agrupar representantes de órgãos e entidades, públicas e privadas, que atuam nas cadeias produtivas de cada setor. São 31 câmaras setoriais, dedicadas às cadeias produtivas específicas, e cinco câmaras temáticas, dedicadas a assuntos transversais às cadeias produtivas das câmaras setoriais (BRASIL, Mapa, 2021). No total, 417 entidades participam das câmaras setoriais entre representações, de caráter nacional, de produtores, trabalhadores, consumidores, empresários, autoridades do setor privado e de órgãos públicos, técnicos governamentais e instituições financeiras; dessas, 332 representam instituições privadas e 85 representam instituições públicas (ZIMMERMANN, 2014). As câmaras setoriais e temáticas têm se dedicado à elaboração de agendas estratégicas que incluem temas diversos na área de estatística, pesquisa, desenvolvimento e inovação, assistência técnica, defesa agropecuária, *marketing* e promoção, gestão da qualidade, governança da cadeia, crédito e seguro, comercialização, relações internacionais e legislação. Os encaminhamentos influenciam a elaboração do Plano Agrícola e Pecuário, elaborado anualmente.

## 2. Desmonte como referencial teórico-metodológico

Bauer *et al.* (2014) propõem o desmonte (*dismantling*) como um tipo particular de mudança na política pública, diferente de cortes, reduções, diminuição ou mesmo de uma remoção completa da política existente, distanciando-se do conceito de extinção de política pública, que se refere ao processo final de uma política, um programa ou bem de uma agência. Em última instância, não é somente um ajuste orçamentário ou desestatização de um serviço público (DANIÉLS, 1997), mas um tipo de mudança que busca calcular custos políticos implicados nas alterações da política pública.

A discussão em torno da fase do término ou extinção de uma política pública surgiu na década de 1970 nos países europeus, quando várias políticas sociais dos Estados de Bem-Estar Social passaram a ser questionadas, modificadas ou extintas (SOUZA; SECCHI, 2015). Uma série de teóricos (BARDACH, 1976; KAUFMAN, 1976; BREWER, 1978; DELEON, 1983) foi precursora ao tentar sistematizar o fenômeno da extinção de políticas públicas. A discussão sobre a extinção girava em torno das formas de extinção (gradual ou repentina),

dos níveis de extinção (instrumentos, funções, organização, entre outros aspectos), motivos ou razões (relativas ao problema, à solução ou bem relativas ao ambiente político) e, por último, dos obstáculos à extinção (SOUZA; SECCHI, 2015).

Os trabalhos de Bauer & Knill (2013, 2014) e de Bauer *et al.* (2014) nutrem-se dessa discussão para abordar o conceito de “desmantelamento ou desmonte” (*dismantling*) sob outra perspectiva: a mudança das políticas públicas *policy change*. O fenômeno do *dismantling* diz respeito a um tipo específico de mudança de política. A literatura das últimas décadas sobre *policy change* (HOGWOOD; PETERS, 1982; BAUMGARTNER; JONES, 1993; HALL, 1993; HOWLETT; CASHORE, 2009) tem contribuído para entender os processos de desmonte. No entanto, os autores alertam que não há um consenso na literatura com respeito às dimensões a serem utilizadas para operacionalizar o conceito.

O *dismantling* refere-se a uma redução ou diminuição dos acordos políticos existentes. A proposta dos autores orienta-se por duas questões: *i. sob quais condições os políticos se envolvem no desmonte de políticas, considerando que, em algumas circunstâncias, as mudanças afetam negativamente certos grupos sociais?*; *ii. se os políticos tentam se envolver no desmonte de políticas, é possível explicar que tipo de estratégia eles escolherão, dadas as preferências de outros atores, restrições e oportunidades institucionais e fatores contextuais específicos?* (BAUER *et al.*, 2014, p. 30, tradução nossa). As elites políticas são atores centrais. O comportamento desses atores é moldado pelas instituições e contextos políticos, em que o foco são a decisão dos atores e as estratégias de desmonte.

Os autores (BAUER; KNILL, 2013, 2014; BAUER *et al.*, 2014) propõem uma estrutura analítica para o desmonte, adaptando a tipologia dos níveis de *policy change* que Hall (1993) desenvolve para analisar a formulação de políticas macroeconômicas na Grã-Bretanha durante os anos 1970-1989. O primeiro nível de mudança diz respeito às configurações dos instrumentos básicos da política. O segundo refere-se a alterações dos instrumentos de política em resposta a experiências do passado recente, embora os objetivos gerais da política permaneçam os mesmos. A terceira ordem de mudanças acontece quando tanto os próprios instrumentos, suas configurações e os objetivos da política são alterados.

Os autores (BAUER; KNILL, 2013, 2014; BAUER *et al.*, 2014) diferenciam três dimensões de análise: presença da política, instrumentos de política e estabelecimento de instrumentos políticos. Eles também classificam as dimensões por expansão e desmonte, conforme a Figura 01.

**Figura 1:** A medida da expansão e desmonte da política (BAUER; KNILL, 2014, p. 33)

DIMENSÃO POLÍTICA	EXPANSÃO POLÍTICA	DESMONTE DA POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presença da política</li> <li>• Instrumentos políticos</li> <li>• Estabelecimento de instrumentos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova política é adicionada às existentes</li> <li>• Número de instrumentos aumenta, por exemplo, instrumentos baseados em informação são criados</li> <li>• Aperto dos níveis regulatórios, por exemplo, nível tributário mais alto ou limites máximos admissíveis inferiores para emissões industriais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A política existente é abolida</li> <li>• O número de instrumentos diminui, por exemplo, abolições de instrumentos baseados no Mercado</li> <li>• Perda de nível regulatório, por exemplo, níveis mais baixos de impostos ou limites máximos admissíveis para emissões industriais</li> </ul>

Fonte: Bauer *et al.* (2014) – tradução nossa.

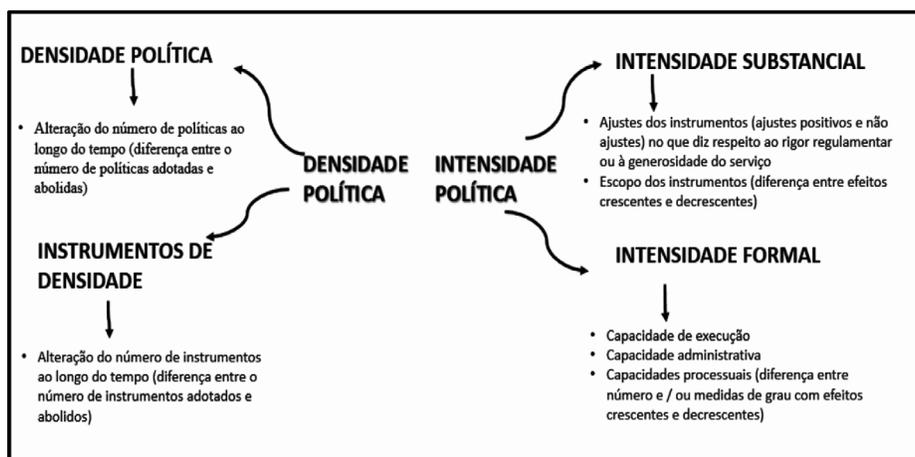
Para mensurar a última dimensão, “estabelecimento de instrumentos políticos”, é necessário analisar a política em questão para compreender se acontece a expansão ou o desmonte. Por exemplo, uma redução no seguro desemprego configura desmonte da política de assistência social, porém, por outro lado, se analisarmos uma política ambiental que estabelece limites máximos de emissão de poluição, deveríamos interpretar como expansão da política à medida que aumenta o nível geral de proteção ambiental (BAUER; KNILL, 2013).

Os autores avançam na discussão em torno de dimensões de desmonte e indicadores: *Densidade e Intensidade* do desmonte de políticas públicas (Figura 2). A *Densidade* implica até que ponto uma determinada área de políticas públicas é tratada pelas atividades governamentais e também a diferenciação interna de um determinado campo, subcampo ou item de política. Alterações na Densidade do desmonte em um determinado campo ou subcampo de políticas podem ser avaliadas por dois indicadores empíricos: *i) Densidade de políticas públicas*, que trata do número de políticas desmontadas ao longo do tempo, sendo uma relação direta entre o número de políticas novas adotadas e o número de políticas extintas; *ii) Instrumentos de políticas públicas aplicados*, que analisa alterações no número de instrumentos de políticas públicas ao longo do tempo, basicamente a diferença entre o número de instrumentos novos adotados e aqueles extintos.

A *Intensidade* do desmonte das políticas é indicada pela condição *Substancial e Formal do desmonte*. A *Intensidade Substancial* refere-se ao nível e ao escopo da intervenção governamental, basicamente ao nível dos ajustes, se mais rigorosos ou mais brandos, se os efeitos das alterações tornaram-se crescentes ou de-

crescentes nos resultados da política pública. Já a *Intensidade Formal* refere-se, principalmente, aos fatores que afetam a probabilidade de que requisitos substanciais sejam efetivamente alcançados. Três indicadores podem ser considerados: a *capacidade de execução e capacidades administrativas* referem-se à redução dos recursos orçamentários e humanos, assim como a redução no número (criação e extinção) de organizações vinculantes. E as *capacidades processuais*: *redução no número de beneficiários* (focalização forçada).

**Figura 2:** Dimensões e indicadores do desmonte da política (BAUER; KNILL, 2014, p. 36)



Fonte: Bauer *et al.* (2014) – tradução nossa.

Bauer *et al.* (2014) definem *policy dismantling* como *uma mudança de natureza direta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma área específica, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e/ou pode ser obtido por meio da manipulação das capacidades de implementá-las e monitorá-las* (p. 206).

Finalmente, retomando as perguntas iniciais dos autores, referidas às condições e estratégias de desmonte que as elites políticas podem empreender, os elementos descritos pelos autores são: (i) os fatores externos e/ou condições macroprevalentes, como crescimento econômico ou disseminação transnacional de certas ideias, que podem ser muito específicas para cada caso e, portanto, difíceis de teorizar antecipadamente; (ii) as oportunidades e restrições institucionais decorrentes do sistema político; e (iii) os fatores situacionais. São esses que determinam as escolhas de estratégias de desmonte pelos políticos, o que, por sua vez, tem efeitos/resultados na mudança das políticas públicas.

Para os autores, o ponto crucial é como as elites políticas percebem e avaliam os possíveis custos e benefícios políticos no processo de desmonte das políticas públicas em relação aos demais. Bauer *et al.* (2014) ainda elaboram quatro tipos ideais de desmonte: *i. por padrão*: a redução dos níveis de serviço prestados é resultado do não ajuste de níveis existentes às condições externas – desmonte de baixa visibilidade; *ii. por mudança de arena*: as decisões são movidas para outra arena política. Dessa forma, podem ser alteradas as bases organizacionais ou processuais de uma política e com isso reduzir ou selecionar os participantes da tomada de decisão sobre a política pública, alterando o jogo político em torno de medidas específicas – desmonte de baixa visibilidade, já que mantém parcialmente a institucionalidade; *iii. por ação simbólica*: as elites respondem à demanda de desmonte de algum grupo, contudo isso não representa que o desmonte seja politicamente vantajoso no geral, ou seja, uma demanda de um conjunto mais amplo da sociedade – desmonte de alta visibilidade; *iv. desmonte ativo*: decisão de desmonte, as elites atuam deliberadamente pela ação, muitas vezes devido às suas referências ideológicas, que os levam a acreditar que o desmonte é a melhor solução para o problema público em questão – desmonte de alta visibilidade.

Notadamente, os autores compreendem que a estratégia de desmonte escolhida pelas elites será aquela em que os benefícios do desmonte sejam maiores do que os custos implicados, mediados por fatores externos que podem ser concebidos como oportunidades e/ou restrições políticas.

### **3. O desmonte na participação social nas políticas públicas para agricultura e espaço rural – uma proposta metodológica para análise**

A revogação da proposta de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e sucessivas tensões na relação entre governo e sociedade civil nas diferentes IPs, iniciadas no governo Lula 1, que se complicaram no governo Dilma 1, desdobraram-se em uma cisão nas coalizões políticas que davam sustentação até então ao governo e às IPs. Para os movimentos sociais, a preocupação excessiva com a governabilidade era um problema que somou enormemente para que em 2013 tivesse início uma “fragmentação e pluralização do marco participativo, que deixa de ser monopólio do PT” (AVRITZER, 2016, p. 63). Simultaneamente, tem-se a percepção de insuficiência das IPs, em que as tensões e as contradições no âmbito do governo e sua relação com a sociedade civil limitaram a eficácia da participação social, relacionada à debilidade em mecanismos de transparência (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014).

No âmbito da agricultura e do espaço rural, a fragilização das IPs ocorreu de forma diferenciada em termos de temáticas e escalas (nacional, estadual e municipal). A interrupção do mandato da presidenta Dilma Rousseff trouxe

desdobramentos em diferentes áreas e setores do Estado, de rupturas institucionais e fortalecimento de uma governabilidade pouco afeta à participação social. No governo Temer, por meio da MP nº 726 de 12/05/2016, o MDA foi extinto, passando parte de suas funções para o recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, em que a política para agricultura familiar passava a ser considerada um problema social e não necessariamente de promoção de desenvolvimento. Outra parte das atividades do MDA foi direcionada para a então criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. No governo Bolsonaro, essa secretaria foi redirecionada para o MAPA e atualmente é denominada de Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Destaca-se que uma parte das políticas públicas que existiam no MDA foi mantida, contudo sofreu um processo sucessivo de desmonte por padrão (falta absoluta de recursos) ou por mudança de arena ou mesmo ativamente pela extinção dos órgãos participativos, resultando em reatribuição, adaptação e redução de sua burocracia, implicando paralisia ou atrasos no número de programas em execução e perda de energia política e instituição da agricultura familiar (SABOURIN *et al.*, 2020). Nesse processo, o CONDRAF e os CODETERs, que eram de responsabilidade do MDA, também sofreram impactos, reduzindo a capacidade de escuta da sociedade e fragilizando as políticas voltadas à agricultura familiar e ao território (PIMENTEL, 2020).

Com a publicação da MP 870, de 01/01/2019, destinada à reorganização das estruturas do governo federal, Bolsonaro extinguiu o CONSEA. Em resposta, formou-se uma mobilização social reunindo inúmeras organizações sociais, resultando na criação da Comissão Especial Mista para analisar a MP 870, destinada a manter o CONSEA, que, embora esteja amparado pela LOSAN, não se sustentou. Em maio de 2019, o CONSEA foi recriado e logo em seguida vetado pelo presidente Bolsonaro. Novamente voltou-se para tramitação do veto do CONSEA, que foi aprovado em setembro de 2019 por senadores e deputados. É irônico que estar diretamente vinculado à Presidência da República, um aspecto sempre destacado como seu grande diferencial e fortaleza na ação política, foi justamente o que tornou o CONSEA mais frágil perante os demais conselhos nacionais, já que a reestruturação da Presidência afetou-o logo no primeiro dia do novo governo. Sua extinção, associada aos demais desmontes nas políticas sociais, tem afetado diretamente as políticas de SAN no país, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar (RECINE *et al.*, 2020).

Alegando “racionalizar a estrutura governamental e economizar recursos, desfazendo órgãos inoperantes e ineficientes” (EBC, 2019), em 11/04/2019 (Decreto 9.759), houve a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal, criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em

lei, sem legislação específica que detalhe as competências e a composição do colegiado. Estimava-se que 700 colegiados foram extintos – de acordo com levantamento da Procuradoria-Geral da República (PGR), por exemplo, o Comitê Gestor da Internet no Brasil e o Conselho Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; permaneceram apenas conselhos criados por lei específica, por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (EBS, 2019). Contudo, em 13 de junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal suspendeu parcialmente o decreto, e trâmites para adequá-lo seguem ocorrendo muito lentamente, restabelecendo alguns órgãos colegiados, entre esses o CONDRAF (Decreto nº 9.812 de 30 de maio de 2019). Apesar da extinção do CONSEA e do limbo democrático no qual vive atualmente o CONDRAF, já que não está funcionando, esta situação não afetou necessariamente os conselhos estaduais e municipais vinculados. Muitos estados e municípios seguem reunindo e discutindo as ações e políticas públicas em ritmos particulares. Isso se dá, em certa medida, pelo estabelecimento de institucionalidades locais de participação social e políticas públicas locais, que não dependem necessariamente dos Conselhos Federais, mas das ações descentralizadas dos entes da federação. Ao mesmo tempo, algumas políticas federais para a agricultura familiar exigem, em regulamento para liberação dos recursos federais, a aprovação e o controle social de IPs locais (estaduais e municipais), tal como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o que explica, em parte, a continuidade desses espaços.

Apesar do processo de desmonte diretamente relacionado às políticas públicas para a agricultura familiar, no âmbito das IPs que tratam da política para o agronegócio, teve-se a Portaria nº 1353, de 16/08/2018, que aprovou o regimento do Consagro e reafirmou o papel consultivo das câmaras setoriais e temáticas para as políticas do agronegócio. No ano seguinte, com a Portaria nº 253, de 06/11/2019, o MAPA aprovou o regimento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que passou a deliberar sugestões para compor o Plano Safra 2020/2021. Nota-se que nesses espaços a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) é praticamente a única organização da sociedade civil participante que defende a agricultura familiar nos moldes das políticas discutidas nos espaços extintos ou que não estão mais em funcionamento.

Após a constatação do desmonte das IPs nas políticas públicas de agricultura familiar, como descrito nos parágrafos anteriores, cabe focar numa proposta metodológica que permita analisar em termos mais minuciosos e, principalmente, a partir de uma perspectiva teórico-analítica do desmonte. Pretende-se trazer à tona a transversalidade da participação social nas políticas públicas brasileiras. Questões transversais dizem respeito à mobilização de vários órgãos de governos ou IPs ao mesmo tempo para a discussão de assuntos comuns e têm sido um desafio e limitação à expansão das IPs no país. Entre os anos de 2003 e

2007 foi aplicada uma série de estratégias para driblar essa situação, tal como a criação do Fórum Interconselhos, que atuou como catalisador de debates mais amplos, principalmente por pautar processos de debate e monitoramento de agendas setoriais transversais (AVELINO; ALENCAR, 2017).

A proposta metodológica que tratamos nesta seção parte do modelo desenvolvido por Bauer *et al.* (2014). Para isso, resulta necessário definir um método, técnicas e instrumentos operacionais da pesquisa, elementos constituintes de uma proposta de estudo empírico (MINAYO, 2014). Pelas características do objeto de estudo, neste caso o *dismantling*, o método proposto é o observacional, à medida que o investigador busca intervir o menos possível nas condições nas quais o objeto se manifesta. A pesquisa qualitativa, pela sua natureza exploratória, é um bom caminho ao permitir coletar uma quantidade considerável de dados por meio de vários instrumentos com vista a esclarecer ou indagar aspectos sobre o fenômeno para um maior rendimento analítico e empírico (BRICEÑO, 2003).

Assim, para analisar o desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura familiar e o espaço rural, busca-se explorar os fatores, as condições e estratégias levadas a cabo pelas elites políticas. Retoma-se a pergunta de Bauer *et al.* (2014) em relação aos motivos que levam os políticos – que maximizam suas ações na busca da reeleição – a se engajar num processo tão impopular como o desmonte e parte-se da percepção, descrita ao longo deste artigo, que houve um processo de desmonte da política de participação social, em que os instrumentos de política pública ou bem foram sendo cerceados, afrouxados ou abolidos. Dessa forma, parte-se da constatação de que houve desmonte e não expansão da política nos últimos anos, conforme a descrição realizada na introdução deste item.

Após essa constatação, cabe debruçar-se no material empírico e nas questões que orientarão a definição das variáveis a serem analisadas. Nesse ponto, o foco está colocado nas dimensões de *Densidade e Intensidade* do desmonte. Para realizar a análise, o material empírico a ser observado refere-se aos marcos jurídicos que criaram as IPs e seus respectivos desdobramentos, tornando possível a mensuração das dimensões mencionadas. Adicionalmente, considera-se que algumas políticas públicas federais, para serem executadas nos níveis estaduais e municipais, exigem o controle social realizado pelas IPs; portanto, mesmo que indiretamente, também influenciam a criação e a manutenção das IPs nas instâncias subnacionais e precisam ser analisadas.

Para isso, o Quadro 1 abaixo apresenta a dimensão da *Densidade Política* do desmonte, assim como as perguntas orientativas para a definição das variáveis a serem analisadas.

**Quadro 1:** Densidade Política e indicadores do desmonte das IPs nas políticas públicas da agricultura familiar

DIMENSÃO	PERGUNTAS ORIENTATIVAS NA DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS/INDICADORES	
Densidade Política	Densidade Política	i. Quais são as políticas de participação social da agricultura familiar normatizadas? ii. Quais são as políticas para agricultura e espaço rural que exigem para liberação de recursos, aprovação em IPs locais (Estaduais e Municipais)?iii. Quais são as políticas de participação social elencadas que foram extintas?
	Instrumentos de Densidade	i. Houve alteração nos instrumentos políticos desenhados nos Decretos e normativas referidos à participação social na agricultura familiar? ii. Houve alteração de instrumentos políticos nas políticas para agricultura e espaço rural que exigem para liberação de recursos, aprovação em IPs locais (Estaduais e Municipais)?

Fonte: Autoras (2021).

As perguntas orientativas referidas à *Densidade Política* buscam elencar quais políticas de participação social no setor da agricultura familiar foram sendo constituídas ao longo do tempo e, nesse sentido, a constatação de quais têm sido abolidas. As particularidades da descentralização brasileira, de iniciativas governamentais reproduzidas nos entes da federação – nacional, estadual e municipal – trazem um elemento de maior complexidade à análise. O olhar precisa estar orientado tanto às políticas nacionais de participação social como às que atuam nos âmbitos estadual e municipal. Ainda, um outro aspecto especial desse processo de atuação descentralizado refere-se ao financiamento das políticas públicas. Por esse motivo, interessa indagar sobre as políticas para a agricultura e o espaço rural que exigem a liberação de recursos, aprovação em IPs locais (estaduais e municipais). Com relação aos *Instrumentos de Densidade*, refere-se aos instrumentos de política utilizados no desenho das IPs ao longo do tempo. As perguntas orientam-se a investigar se houve alterações na composição e tipo de instrumento descrito nos decretos e normativas.

O Quadro 02 apresenta a dimensão da *Intensidade Política* do desmonte e as perguntas orientativas para a definição das variáveis a serem analisadas. No tocante aos *Instrumentos de Densidade*, interessa averiguar sobre alterações nos instrumentos que busquem cercear a efetivação das IPs ou afrouxar aspectos desses instrumentos que retirem obrigаторiedades instituídas, tais como o número de participantes ou a composição das categorias de representação desses. Em última instância, busca-se perceber se houve rupturas na efetivação das IPs. Com relação à *Intensidade Substancial* do desmonte, interessa analisar as capacidades de execução, administração e processual do desmonte das IPs nas políticas públicas para a agricultura familiar e o espaço rural. Os aspectos a serem investigados referem-se a alterações ao longo do tempo tanto do orçamento como do suporte institucional dos IPs. Esses aspectos deverão ser aprofundados por

meio de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e representantes da sociedade civil que estiveram ou estão à frente das IPs em três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

**Quadro 02:** Intensidade Política e indicadores do desmonte das IPs nas políticas públicas da agricultura familiar

DIMENSÃO	PERGUNTAS ORIENTATIVAS NA DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS/INDICADORES	
Intensidade Política	<b>Instrumentos de Densidade</b>	sentatividade (maior ou menor número de instituições envolvidas) nos Decretos e normativas sobre participação social da agricultura familiar? ii. Houve alteração numérica de participantes ou em relação à representatividade (maior ou menor número de instituições envolvidas) nas políticas para agricultura e espaço rural que exigem para liberação de recursos, aprovação em IPs locais (Estaduais e Municipais)?
	<b>Intensidade Substancial</b>	i. Houve alteração do Orçamento voltado para IPs que atuam na agricultura e espaço rural?ii. Houve alteração do Orçamento voltado às IPs da agricultura familiar ou das políticas públicas que tratam da agricultura e espaço rural?iii. Houve alteração no suporte institucional (infraestrutura e de pessoal) para a efetivação das IPs da agricultura familiar ou da agricultura e espaço rural?

Fonte: Autoras (2021).

As variáveis a serem analisadas dizem respeito tanto à Densidade como à Intensidade do Desmonte. Análises posteriores poderão ser refinadas principalmente por aspectos ou dimensões que possam surgir nas entrevistas com os atores mencionados.

### Considerações finais

Ao longo dos últimos 20 anos, houve um processo de ampliação das IPs que tratam das políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil e, mais recentemente, sobretudo com a assunção do governo Bolsonaro em 2019, uma clara opção pela redução das IPs que discutem a agricultura familiar mais especificamente, extinção do CONSEA e CONDRAF. Simultaneamente houve a opção pela manutenção das IPs direcionadas à agricultura mais capitalizada, o chamado agronegócio, com a regulamentação do CNPA e a manutenção das Câmaras Setoriais e Temáticas, vinculadas ao MAPA.

O referencial teórico do *policy dismantling* permite refletir sobre o processo de mudança que tem afetado as IPs que tratam das políticas para a agricultura e o espaço rural, bem como as institucionalidades dessas IPs. A extinção do MDA, migração de parte de suas funções para a Secretaria Geral de Governo e outra parte para o Ministério da Cidadania, depois instituída como Secretaria Especial e posteriormente transformada em Secretaria dentro do MAPA, indica uma sequência de mudanças que, a partir da teoria do Bauer e Knill (2023), podem

ser entendidas como mudança por padrão (omissão), mudança de arena e mudança por ação simbólica. O desmonte ativo das IPs tem início abertamente com a chegada de Bolsonaro ao Governo Federal.

A proposta metodológica de análise das IPs nos termos da *Densidade e da Intensidade Política* sugere uma série de perguntas orientativas na definição de variáveis/indicadores para permitir uma melhor captação dos processos de mudança (o desmonte ou a expansão), que, como foi possível constatar, ocorreu de forma diferenciada entre as IPs para a agricultura familiar e aquelas que tratam do agronegócio. É um esforço que busca correlacionar a teoria e a observação do fenômeno empírico, sendo passível de limitações. Cabe sublinhar que o debate proposto pelos autores (BAUER; KNILL, 2013; 2014; BAUER *et al.*, 2014) é relativamente recente no contexto internacional e, ainda, se pensarmos no contexto latino-americano, a obra *Dismantling Public Policy* (2014), referenciada neste artigo, não possui tradução nas línguas espanhola e portuguesa. Dessa forma, acredita-se que tal arcabouço teórico poderia qualificar as discussões teóricas e empíricas sobre o fenômeno do desmonte de políticas públicas vivenciadas no Brasil. No entanto, é necessário refletir sua adequação para análise do fenômeno no país, especificamente o referido aos arranjos locais na implementação de políticas públicas, sendo que a maioria das políticas sociais possui caráter transversal, assim como os aspectos que dizem respeito ao financiamento e à participação social nas diversas esferas da federação.

O próximo passo é a aplicação dessa proposta metodológica, dando sequência à pesquisa com as entrevistas semiestruturadas a serem realizadas com diferentes atores-chave que atuam ou atuaram nas IPs nos diferentes níveis da federação (municipal, estadual e federal).

### **Agradecimentos**

Ao apoio da Chamada Universal MCTIC/CNPq 2018 e do Edital PR-PPG/UNILA n° 80 de 2019.

### **Referências**

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Sousa (org.). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. v. 3. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

BARDACH, Eugene. Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences*, v. 7, n. 2, 1976.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRIETIER, A. (ed.). *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects*. University Press (UK): Editora Oxford, 2014.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. *Understanding Policy dismantling: An analytical framework*. January 2013.

BAUER, Michael; KNILL, Christoph. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 16, n. 1, 2014.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. MAPA. *Câmaras Setoriais e Temáticas*. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BREWER, G. D. Termination: Hard Choices, Harder Questions. *Public Administration Review*, v. 38, p. 338-344, 1978.

BRICEÑO, León. Quatro Modelos de Integração de técnicas Qualitativas e Quantitativas de Investigação nas Ciências Sociais. In: GOLDBERG *et al.* *O Clássico e o Novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2003.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The Participation of Civil Society in Lula's Government. *Journal of Politics in Latin America*, 6, 3, p. 39-66, 2014.

DANIELS, Mark R. *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: M.E. Sharpe Inc., 1997.

DELEON, Peter. Policy Evaluation and Program Termination. *Policy Studies Review*, v. 2, n. 4, 631-647, 1983.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. STF limita decreto do governo que extingue conselhos federais. Publicado em 13.06.2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. v. 7.

GOHN, Maria Gloria da. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-96, 1993.

HOGWOOD, Brian W.; PETERS, Guy B. The dynamics of policy change: policy succession. *Policy Sciences*, v. 14, n. 3, p. 225-45, 1982.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Benjamin. The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 11, n. 1, p. 33-46, 2009.

KAUFMAN, Herbert. *Are government organizations immortal?* Washington: The Brookings Institution, 1976.

MATTOS, Luciano Mansor de. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. *Análise*, v. 39, 2017.

MATTEI, Lauro. *Institucionalidade e Protagonismo Político – 10 anos do CONDRAF*. 2. ed. Brasília: MDA, dez. 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

NIEDERLE, Paulo Andre. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria Nazareth; NIEDERLE, Paulo Andre (orgs.). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014.

PIMENTEL, Patrícia Ferreira Coimbra. Análise da Política Pública de Desenvolvimento Territorial: participação e multiatorialidade no extremo sul da Bahia. In: CARNEIRO, Ana et al. *Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia*. Salvador: EDUFBA, 2020.

RECINE, Elisabetta; FAGUNDES, Andrêssa; SILVA, Barbara Leone; GARCIA, Giselle Silva; RIBEIRO, Rita de Cássia Lisboa; GABRIEL, Cristine Garcia. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Rev Nutr*, v. 33, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rn/a/sNB5F8yBvGsDNDQHYmKK6qw/?lang=en>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. *Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.*, UNICAMP, v. 6, n. 2, p. 35-58, jul./dez. 2015.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo; PEREIRA LEITE, Sergio; MILHORANCE, Carolina; DAMASCENO FERREIRA, Angela; SAUER, Sérgio; ANDRIGUETTO-FILHO, José Milto. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cah. Agric.*, 29: 31, 2020.

SOUZA, Yalle Hugo; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. A participação social e as políticas públicas para a agricultura e o meio rural brasileiro. In: LEITE, Sergio, Pereira; MEDEIROS, Leonilde Sérvolo (coord.). *Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)*. Relatório de Pesquisa CNPq e FAPERJ, 2019.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. O Brasil rural: democracia, participação e conflito. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). *Participação social e democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

# Por um Brasil Agroecológico: contribuições do discurso agroecológico para uma nova geração de políticas

*Thaís Ponciano Bittencourt*

## Introdução

Este artigo é parte de uma pesquisa mais ampla realizada como dissertação de mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).<sup>1</sup> Motivada por entender o processo de construção da identidade socio-política do movimento agroecológico no Brasil – como se mobiliza e propõe uma agenda política –, a pesquisa consiste na análise da construção política do discurso do campo agroecológico no Brasil, entendido como projeto contra-hegemônico para o desenvolvimento rural no país.<sup>2</sup>

Por um lado, este artigo busca colaborar com o objetivo da coletânea em abrir novas possibilidades metodológicas para analisar o rural, os sistemas alimentares, a agricultura familiar e a Agenda 2030. Nesse caso, destacando a centralidade dos discursos na construção de agendas políticas ao se apresentar como uma verdadeira arena de disputa por significados e sentidos sociais e políticos.

Por outro lado, colabora com a coletânea também no sentido de assinalar alternativas para o desenvolvimento e transformação social na América Latina diante dos desafios políticos, institucionais e ambientais que enfrenta a partir do caso específico do Brasil. Isso porque se acredita que as reflexões elaboradas neste trabalho permitem destacar algumas das contribuições que o olhar sobre as práticas discursivas pode trazer para uma análise política mais ampla. Isso a partir do entendimento de estratégias de disputa na construção de hegemonia e contra-hegemonia, que podem, inclusive, indicar caminhos, possibilidades e alternativas para processos de desenvolvimento, aprofundamento e radicalização da democracia no país.

---

<sup>1</sup> Somada a outros temas e pesquisadores/as, a pesquisa impulsionou a criação do Grupo de Pesquisa “Discurso, Redes Sociais e Identidades Sócio-Políticas – DISCURSO”, vinculado ao CPDA e ao Curso de Relações Internacionais da UFRRJ, registrado no CNPq e com apoio da ActionAid Brasil. Mais informações disponíveis em: <https://www.gpdiscurso.com/>.

<sup>2</sup> Ver BITTENCOURT, 2019.

Como ponto de partida, procedemos à identificação dos principais atores e enunciadores do discurso agroecológico no Brasil, assim como à identificação dos principais marcos de sua trajetória.

O argumento central deste trabalho é que o olhar sob a prática discursiva pode revelar a dimensão da ação política dos sujeitos coletivos a partir da construção relacional de identidades, antagonismos, articulação de demandas e o impulso à mobilização coletiva. A análise procura demonstrar como através dos discursos dos ENAs a identidade agroecológica constrói-se progressivamente, articulando “novas” demandas até então dispersas na realidade social e ampliando o seu “nós” agroecológico – do(a) produtor(a) familiar à unidade na diversidade; assim como define de forma relacional seu par antagônico – do latifúndio ao neoliberalismo; e como mobiliza demandas e respectivos sujeitos coletivos a partir de um programa político – “por um Brasil agroecológico”, “agroecologia e democracia: unindo o campo e a cidade”.

A trajetória do campo agroecológico no Brasil é retomada a partir da metáfora de ilhas, arquipélago e continente, a partir da contextualização da narrativa de projetos políticos no período autoritário, participativo e neoliberal no Brasil, conforme Evelina Dagnino (2004). O marco teórico da pesquisa baseia-se na abordagem pós-estruturalista da Teoria do Discurso (*Discourse Theory*) de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, passando por alguns de seus principais conceitos e noções, tais como: antagonismo, identidades sociopolíticas, hegemonia e prática articulatória. A análise de marcos interpretativos (*frame analysis*) também embasa o estudo como método para a análise da ação coletiva a partir do modelo metodológico de Iñigo Errejón Galván com a identificação dos marcos de diagnóstico, prognóstico e de motivação na análise dos discursos.

Como objetivo principal, busca-se contribuir para a compreensão da construção do projeto agroecológico no Brasil como projeto contra-hegemônico a partir da centralidade dos discursos. Como objetivos específicos, pretende-se recuperar os momentos-chaves da trajetória de construção da agroecologia no Brasil e analisar os marcos de diagnóstico, prognóstico e motivacional do discurso agroecológico a partir dos quatro Encontros Nacionais de Agroecologia acontecidos entre 2002 e 2018, aqui trazidos de forma resumida. Pretende-se ainda destacar as principais contribuições da teoria do discurso e da abordagem de marcos interpretativos ao delinear um modelo analítico para este trabalho.

Constitui-se como justificativa deste trabalho o atual momento político pelo qual passa o país, entendido como uma nova ofensiva neoliberal, também reflexo do que vem acontecendo em todo o mundo sob a égide do que vários autores têm denominado como pós-democracia (CASARA, 2017). Nesse contexto pós-democrático, no Brasil em particular, há a rearticulação e o fortalecimento hegemônico de um pacto político, econômico e social que tem o capital financeiro e o agronegócio em seu cerne, atuando na desconstrução institucio-

nal, política e simbólica das condições que sustentam a coalizão agroecológica, foco deste trabalho. Assim se torna relevante acompanhar como os discursos irão refletir, reagir e/ou colaborar para a intensificação desse processo com o objetivo de melhor identificarmos os caminhos a seguir para a resiliência e a reconstrução contra-hegemônica. Como resultados dessa análise, almeja-se contribuir para a resiliência política e para a continuidade e fortalecimento do campo agroecológico e de seu projeto participativo, frente ao atual contexto de desconstrução institucional e simbólica em curso no Brasil.

## 1. Da dimensão política da agroecologia

Há a compreensão de que seria possível discorrer sobre diferentes e múltiplas abordagens para tratar da narrativa do campo agroecológico desde suas origens no Brasil, de modo a contemplar sua diversidade de expressões, manifestações e epistemologias. Sob uma perspectiva pós-colonialista e decolonial, que realocaliza as raízes dos princípios agroecológicos nos modos de viver (*buen vivir*) e nas práticas tradicionais dos povos indígenas, relacionada a uma identidade de resiliência e soberania dos povos originários. Ou mesmo uma abordagem mais histórica, em que podemos olhar a agroecologia como um desdobramento, um momento posterior ao movimento pela agricultura alternativa das décadas de 1970 e 1980. Seria possível também uma abordagem essencialmente realizada a partir da ótica das teorias sobre os movimentos sociais e estudos da ação coletiva. Mesmo os pesquisadores do tema entendem que não há e nem deve haver verdadeiramente um consenso único em torno de uma definição sobre os sentidos da agroecologia, sendo, portanto, necessário compreender o fenômeno dentro de sua complexidade.

Do ponto de vista teórico e acadêmico, há conhecimento de uma diversidade de estudos e bibliografia que contempla especialmente as origens, a trajetória e os desafios da agroecologia no Brasil, como Almeida e Petersen (2004; 2011); a que contempla um olhar desde a abordagem relacional com seus atores organizados em redes, como Schmitt (2011); ou enquanto movimento social, como os trabalhos de Luzzi (2007) e Bensadon (2016); assim como trabalhos que contemplam essa trajetória a partir de sua perspectiva enquanto política pública, como os trabalhos reunidos por Sambuichi *et al.* (2017) e Moura (2016), que destacam o processo de participação social envolvido em sua construção.

Há também algumas redes de pesquisadores e profissionais em atuação no campo da agroecologia, inclusive com importante articulação internacional<sup>3</sup>, que

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, o trabalho da *Red Políticas Públicas Y Desarrollo Rural en América Latina – Red PP-AL*, “Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe”, 2017. Assim como o GT Agroecologia Política no âmbito da CLACSO.

têm acompanhado e analisado os diversos avanços e desafios que se apresentam nas várias temáticas do campo agroecológico.

No entanto, podemos dizer que há um crescente consenso em apontar que a agroecologia emergiu nas últimas décadas como uma proposta dentro das alternativas contra-hegemônicas de desenvolvimento e que se expressa, de forma ampla, como uma ciência, prática e movimento social (WEZEL *et al.*, 2009). No Brasil, há desdobramentos da agroecologia também como um modo de vida e enfoque de políticas públicas e, ademais, como propomos neste trabalho, como fenômeno discursivo. De modo que é possível falarmos em diferentes perspectivas agroecológicas ou em “agroecologias” (MÉNDEZ *et al.*, 2013).

Ao analisar a trajetória das ideias agroecológicas, Schmitt (2017) destaca a emergência da agroecologia como referencial técnico e político capaz de influenciar as políticas públicas nas últimas décadas. Petersen (2017), ao analisar a internalização da perspectiva agroecológica nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, destaca a natureza política dos desafios que se antepõem para que a agricultura familiar e camponesa se consolide como alternativa à crise agrária que se estende e se aprofunda no Brasil e no mundo. Para ele, os obstáculos colocam-se no campo da política, nas relações de poder que moldam a organização da sociedade, em que destaca também a força social e sua ação coletiva como forma de transformar favoravelmente tal correlação de poder.

## 2. Dos principais enunciadores e marcos do discurso agroecológico

Criada em 2002 no âmbito do I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), reconhecemos a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) como uma das mais importantes enunciativas do discurso agroecológico ao reunir em sua rede as principais organizações e movimentos sociais envolvidos na promoção da agroecologia no Brasil. Assim, é considerada como “rede das redes” de agroecologia e, junto com a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)<sup>4</sup>, representa um dos espaços nacionais mais importantes de articulação política do projeto agroecológico (LUZZI, 2007).

---

<sup>4</sup> Criada em 2004, na segunda edição do Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA), a ABA é o espaço de referência na discussão e articulação do conhecimento agroecológico junto ao campo acadêmico e científico. Reúne profissionais e estudantes das mais diversas áreas do conhecimento, dedicando-se à realização de ações voltadas à construção do conhecimento agroecológico, com publicações para a divulgação científica e técnica. No período em que se desenvolveu este estudo, cabe destacar a participação da ABA na composição de diversas redes e espaços de debate público e participação social, além da parceria internacional com a *Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología* (SOCLA). Mais informações disponíveis em: <http://aba-agroecologia.org.br/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

Identificamos os Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs) como um dos principais marcos da trajetória da ANA, que se fortaleceu e ampliou ao longo dos quatro Encontros Nacionais realizados: em 2002, na cidade do Rio de Janeiro – RJ; em 2006, na cidade de Recife – PE; em 2014, na cidade de Juazeiro – BA e, em 2018, na cidade de Belo Horizonte – MG. Desde sua constituição, os ENAs propõem-se a ser um espaço de participação e protagonismo especialmente dos agricultores e agricultoras, ainda que sejam abertos a outras participações como técnicos/as agrícolas, extensionistas, acadêmicos e gestores públicos. Os ENAs também podem ser entendidos sobretudo como um importante repertório político de ação coletiva.

Identificamos também a instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) em 2012 como importante marco da trajetória agroecológica na medida em que a Política e seus instrumentos e instâncias de gestão – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) ou Plano Brasil Agroecológico, Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) – elaborados em diálogo e com participação social durante todo o processo impulsionaram a agroecologia para a agenda pública em escala nacional.

Portanto, este trabalho está focado no período entre os anos 2002 e 2018, que correspondem ao período de realização dos quatro Encontros Nacionais de Agroecologia e abarca o momento de institucionalização da PNAPO – importantes marcos na trajetória da agroecologia.

### 3. Marco teórico-metodológico

O marco teórico da pesquisa baseia-se na abordagem pós-estruturalista da Teoria do Discurso (*Discourse Theory*), que concebe toda a realidade social como um campo discursivo. Foi inicialmente desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (1987) e posteriormente aprofundada no que se denominou de Escola de Essex, em referência à constituição de um grupo de pesquisa e linha de pós-graduação na Universidade de Essex, Inglaterra.

Os principais autores da Teoria do Discurso argumentam que o mundo social deve ser também percebido a partir da lógica da construção dos discursos, “uma vez que seu próprio entendimento se dá, nessa perspectiva, a partir da construção de ordens discursivas, em que a questão do poder é central e constituidora das relações sociais” (MENDONÇA, 2009, p. 153 e 154). Desse modo, sustentam que a teoria do discurso deve ser entendida como uma ferramenta potencial de compreensão do social e das identidades políticas, cujas categorias discurso, antagonismo e hegemonia são centrais.

Cabe destacar que a categoria discurso é também entendida como prática – daí a ideia de prática discursiva, uma vez que quaisquer ações empreendidas

por sujeitos, identidades e grupos sociais são ações significativas. Assim, para além de falas e conjuntos de textos, discurso corresponde a tudo o que tem significado – performance, falas, textos, imagens, um ato comunicacional, no sentido de produzir sentidos que vão disputar espaço no social (LACLAU; MOUFFE, 1987; LACLAU, 2005; MENDONÇA, 2009). Dessa forma, consideramos discurso como prática social, como ação política e como produção de significado social.

Entre algumas das categorias que a teoria do discurso traz nos debruçaremos especialmente sobre as noções de significantes flutuantes, significantes vazios, pontos nodais e cadeias de equivalência. Na Teoria do Discurso, o campo social nunca está encerrado, e as práticas políticas tentam preencher essa falta de fechamento, o que podemos também chamar de “falta constitutiva” (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000).

Todo discurso é uma tentativa de dominar o campo da discursividade por meio da expansão de cadeias que fixam parcialmente o sentido dos significantes flutuantes, caracterizados por lhe serem atribuídos diferentes significados e que estão, portanto, em disputa (LACLAU; MOUFFE, 1987, p. 112). Os pontos privilegiados do discurso que fixam o significado dentro dessas cadeias são chamados de “pontos nodais”. Eles seriam significantes puros sem significados ou significantes vazios. Sua contribuição crucial é criar e sustentar a identidade de um discurso, tecendo um nó de significados ancorados (GALVÁN, 2012, p. 175). Assim, a articulação de um discurso político só pode se dar em torno de um significante vazio que funciona como um ponto nodal. O esvaziamento é como uma qualidade essencial do ponto nodal e é condição importante como possibilidade de seu sucesso hegemônico.

O significante vazio ocorre quando um discurso universaliza tanto seus conteúdos a ponto de ser impossível de ser significado de forma exata. Segundo Laclau (1996), isso se dá quando, numa prática articulatória, a cadeia de equivalências (elementos/momentos articulados) expande polissemicamente seus conteúdos, inflaciona-se sobremaneira de sentidos. É um significante vazio em função de sua natureza polissêmica, que faz com que esse esvazie seus conteúdos específicos.

Cabe expor aqui que, dado o caráter relacional da construção das identidades políticas e da noção de antagonismo, é relevante continuar essa análise tendo como referência a construção do discurso do agronegócio, entendido como hegemônico e par antagonístico em relação ao discurso agroecológico, entendido como contra-hegemônico.

Assim, a partir da perspectiva teórica de Laclau e Mouffe, a pesquisa traz como problemática refletir sobre a construção do discurso agroecológico no contexto de disputa de discursos e projetos sobre o mundo rural brasileiro no período 2002-2018. Foca-se especialmente na análise de um *corpus* discursivo expres-

so nas cartas políticas e nas performances dos quatro ENAs realizados nesse período.

Para a análise desses materiais foi feita uma articulação dos principais conceitos da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe com a abordagem de marcos cognitivos ou interpretativos (*frame analysis*) na visão geral de Snow & Benford (2000), Ibarra (2002) e aportes de Galván (2012), considerando suas contribuições ao entendimento da produção e reinvenção de significados pela ação coletiva, tendo os processos discursivos como elemento central. Especialmente Galván (2012) nos permite a reconstrução de marcos específicos, como o marco de diagnóstico, em que se identificam o problema principal e a injustiça enunciados num discurso; o marco de prognóstico, que apresenta a proposta de solução do problema, traça a fronteira que delimita os outros, o eles, e articula a identidade do nós, dos que serão protagonistas da mudança; e o marco de motivação, no qual através da moralização dessa fronteira ou da naturalização de um passado histórico se procura mobilizar a ação coletiva através de um programa político.

Este estudo apoia-se também em recursos metodológicos, como o levantamento, revisão e análise bibliográfica e de fontes documentais, considerando dados primários e secundários; vivências de observação participante através de uma seleção dentro de uma série de registros de participações em vivências, reuniões e eventos, envolvendo o diálogo entre atores da sociedade civil e atores governamentais comprometidos com a construção de políticas públicas com enfoque agroecológico.

#### 4. Disputa de sentidos no Brasil rural

A disputa de sentidos e significados e suas expressões no rural brasileiro não é um fenômeno novo e merece toda a nossa atenção. Afinal, o mundo rural sempre foi de extrema importância para o entendimento da própria formação social do Brasil. Aliás, entende-se que a disputa entre projetos políticos para o rural no Brasil extrapola a ruralidade e disputa uma verdadeira narrativa de país.

Dagnino (2004) coloca que os significados sociais estão sempre em disputa, portanto sempre sujeitos a deslocamentos de sentidos com amplas implicações para seu significado. Desse modo, os deslocamentos expressam e configuram verdadeiras disputas políticas, cujas análises devem expor os distintos projetos que esses sentidos escondem e revelam.

Sendo os discursos criadores de sentido e significado social e tendo como ponto de partida a compreensão da política e do mundo social em termos de discurso, buscamos contextualizar algumas das disputas de sentido que permeiam o rural no Brasil, dentro das quais se dá a emergência do projeto político agroecológico. Apostamos que essa contextualização maior colabora para o en-

tendimento das disputas de sentido também em suas expressões no rural brasileiro através da emergência de seus principais atores, articulações e demandas.

Assim, conforme Dagnino (2004), utilizamos a ideia da narrativa de projetos políticos no período autoritário, participativo e neoliberal no Brasil que marcam o país desde a década de 1970 até os anos atuais, dando especial ênfase à sua manifestação no espaço rural. Isto é, de forma breve e sintética, a modernização conservadora e a coalizão antirreforma agrária no projeto autoritário, seguido da redemocratização, luta pela reforma agrária, valorização da categoria “pequeno produtor” e, depois, agricultura familiar e camponesa no projeto participativo e a cooptação de sentidos expressa pelo agronegócio no projeto neoliberal.<sup>5</sup>

Também se considera central o debate sobre a dualidade dos modelos de desenvolvimento rural para melhor compreender as visões hegemônicas e contra-hegemônicas da ruralidade no Brasil. No período 2002-2018, destacam-se as tentativas políticas de mudança de seu caráter antagônico em agônico, ainda que de forma desequilibrada, através do discurso político governamental durante os governos Lula e Dilma.

Entendemos que durante esses governos houve a tentativa de conciliar o projeto do agronegócio com o projeto da agricultura familiar e, em particular, e que é o nosso foco neste trabalho, com o projeto agroecológico. Porém, os atores sociais não foram convencidos dessa tentativa agonística, mantendo o antagonismo expresso de forma latente. A partir de 2016, com o impedimento do governo da presidenta Dilma e a imposição do governo do presidente Michel Temer, o antagonismo latente entre os projetos é exacerbado e se demonstra numa série de ofensivas da coalizão do agronegócio, reafirmando o poder das elites econômicas e políticas rurais, numa sociedade cada vez mais polarizada.<sup>6</sup>

No que se refere à trajetória da agroecologia no Brasil, nossa leitura tem como pano de fundo a metáfora de projeto agroecológico em três fases (FER-

---

<sup>5</sup> A ênfase econômica na exportação de *commodities* coloca o agronegócio no centro do projeto neoliberal. Como breve *spoiler* da continuidade deste trabalho, destacamos que o agronegócio também expressa esse projeto com sua capacidade de cooptação e disputa de sentidos. Por exemplo, em termos da categoria, pequenos produtores e da agricultura familiar enquanto “classe média rural”, assim como a disputa pela ideia de sustentabilidade, a partir da ideia de “potência agroambiental” e propostas como a agricultura de baixo carbono (ABC). Também a noção de segurança alimentar é disputada ao colocar o país como “celeiro do mundo”.

<sup>6</sup> Dentre as ofensivas ruralistas, especialmente a partir de 2016, podem ser destacadas: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), acompanhado de corte brutal nos orçamentos destinados às políticas de apoio à Agricultura Familiar como PAA e PNAE (SABOURIN *et al.*, 2020; GRISA, 2020); aumento da violência no campo (CPT, 2021); tentativa e desmonte institucional dos principais marcos da legislação ambiental, de direitos humanos e sociais, tais como fiscalização do trabalho escravo, legislação de agrotóxicos, demarcações de terras indígenas e territórios quilombolas; além da emenda de congelamento dos investimentos sociais.

NANDES; ROMANO, 2016). Seu início se daria enquanto “ilhas de excelência” desenvolvidas em projetos de tecnologias alternativas em unidades experimentais locais (como as propiciadas pela rede PTA – Projeto Tecnologias Alternativas), que se expandiram a um conjunto relativamente pequeno de agricultores convertidos e que tinham como atores centrais as ONGs e profissionais da agronomia. A passagem de “ilhas de excelência” a “arquipélagos” manifestar-se-ia quando o projeto agroecológico passou a ser assumido pela articulação em redes de organizações e movimentos sociais e desenvolvido em suas bases. Um terceiro momento seria a passagem de “arquipélago” a “continente”, quando o projeto agroecológico ante a pressão de organizações não governamentais (ONGs), profissionais e movimentos sociais passa a ser constituído como política pública, abrindo a possibilidade de uma expansão muito maior a partir de sua inserção na agenda pública.

### **5. Da análise da construção política do discurso agroecológico**

Procedendo à análise política do discurso agroecológico no Brasil, temos como *corpus* discursivo as cartas políticas dos quatro Encontros Nacionais de Agroecologia, realizados em 2002, 2006, 2014 e 2018, respectivamente; além de outros documentos, depoimentos e publicações referentes à CNAPO, assim como performances e imagens, tendo em vista a compreensão do discurso também como prática social.

Utilizando a Teoria do Discurso e a abordagem dos marcos interpretativos, elaboramos um esquema de percepção e interpretação dos discursos a partir da identificação de um marco de diagnóstico (problema e injustiça), um marco de prognóstico (dimensão vencedora, traçado de fronteira entre nós e eles, nomeação) e um marco de motivação (moralização através da ideologização da fronteira, naturalização da reconstrução histórica e do programa político).

No que se refere ao marco de diagnóstico, é possível notar mudanças nos discursos em termos do que é elencado e destacado como “problema” e “injustiça” ao longo dos quatro encontros. Tais mudanças revelam a identificação de diferentes “problemas” e “injustiças” (síndromes) que o movimento agroecológico torna públicos ao longo de sua trajetória, assim como é possível identificar as supostas causas e os respectivos responsáveis por sua geração.

Tornam-se igualmente possíveis a identificação e a rearticulação de diferentes demandas e reivindicações que até então poderiam encontrar-se de forma isolada, fragmentada ou mesmo associada a outros discursos. Elas passam a integrar o discurso agroecológico, tornando-se também capazes de criar mobilização através da articulação de diferentes atores e elementos em sua cadeia de equivalências.

Desse modo, identificamos que o I ENA elenca como problema o que seria o “padrão vigente de apropriação da terra, baseado no latifúndio e na grande empresa rural”, que gera “exclusão social e a degradação do meio ambiente”. No II ENA, já aparece a nominação do “agronegócio” como “modelo hegemônico”, identificado como problema principal nos discursos, tendo como injustiça a apropriação “dos recursos da natureza” e a expropriação dos “trabalhadores e trabalhadoras de seus direitos mais básicos”, como “o acesso aos territórios e recursos naturais”. O III ENA avança em reforçar o modelo do “agronegócio como principal obstáculo” e “modelo incompatível” para a “efetivação da agroecologia como um projeto para a sociedade”, em que a injustiça se amplia de forma mais incisiva para a questão da “violação de direitos territoriais” e aumento dos conflitos territoriais, com destaque para as mulheres, jovens, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais como grupos sociais mais atingidos. Já o IV ENA aponta como problema o “desmonte neoliberal e sistemático de políticas públicas conquistadas pela sociedade brasileira”, especialmente a partir do “golpe parlamentar-jurídico-midiático de 2016”, enquanto destaca como injustiça o “recrudescimento da violência no campo”, especialmente contra as mulheres e LGBTs e mesmo contra jovens negros das periferias urbanas. O IV ENA também alerta para a ameaça do retorno de mazelas sociais que vinham sendo superadas, como a fome e a miséria no campo.

Em relação ao Estado, analisamos ainda que o discurso do I ENA expõe o apoio dado às políticas que mantêm o modelo dominante, assim como destaca a baixa ou nenhuma participação social na formulação de políticas públicas. Já o II ENA adota um tom de denúncia especialmente quanto ao apoio do Estado aos grandes projetos e empreendimentos que, na mesma direção do latifúndio e depois do agronegócio, geram injustiças quanto à expropriação de territórios e acesso a recursos naturais. No III ENA, realizado logo após o lançamento da PNAPO, ou seja, no momento em que o Estado se abriu à participação social com a instituição de uma política pública nacional elaborada em diálogo com o movimento agroecológico, a crítica ao Estado é feita especialmente no sentido de denunciar o apoio desproporcional dado ao agronegócio em relação à agricultura familiar e ao projeto agroecológico, assim como se cobra incisivamente um compromisso para a efetiva implementação da PNAPO. Já o IV ENA expressa preocupação extrema com o desmonte dessa estrutura de políticas públicas que estava se consolidando. E hoje sabemos, ainda com mais exemplos, que não foi uma análise equivocada.

Tendo por base os problemas e injustiças diagnosticadas no que se refere ao marco de prognóstico, é possível identificar as propostas de solução e superação que os discursos enunciam e, principalmente, entender a demarcação do “nós” e do “eles” e sua articulação binária de significantes flutuantes presentes nos discursos. É possível delimitar os dois campos políticos que estão em dispu-

ta e como eles se alteram, ou não, ao longo dos diferentes encontros. É possível também ver a emergência do sujeito coletivo que ganha legitimidade para representar a identidade política e social que consegue se deslocar do “particular ao universal”, como aponta Laclau (2014), e que vai disputar hegemonia através do discurso, colocando-se como protagonista-chave da mudança que se almeja.

Após a análise dos três componentes do marco de prognóstico (dimensão vencedora, traçado de fronteira e nomeação), destacamos um ponto elaborado para demonstrar a prática articulatória que conforma uma cadeia equivalencial de demandas que são articuladas ao longo desse processo de construção discursiva e que revelam a própria formação de um bloco histórico agroecológico.

Diante do diagnóstico de injustiça ocasionada por um “padrão de apropriação da terra baseado no latifúndio, na grande empresa rural [...] que privilegia a elite rural” e gera degradação ambiental e exclusão social, o discurso do I ENA destaca como dimensão vencedora um “modelo de desenvolvimento rural sustentável e democrático”, em que a agroecologia deve ser a abordagem e o componente estratégico. Assim, um outro modelo de desenvolvimento rural, que seja sustentável e democrático, é que dá sentido político à mobilização agroecológica.

Frente ao “modelo hegemônico do agronegócio”, baseado no latifúndio monocultor e no capital agroindustrial e financeiro, o discurso do II ENA destaca a agroecologia como “projeto alternativo”, que se baseia nas “experiências agroecológicas” desenvolvidas especialmente pelos movimentos sociais. Há uma ênfase tanto nas experiências alternativas quanto nos movimentos sociais como dimensão vencedora e que dão sentido político ao campo agroecológico.

No III ENA, diante do agronegócio apontado como obstáculo, “incompatível para a efetivação da agroecologia”, que avança sobre os territórios e tem o Estado brasileiro como um de seus maiores apoiadores, identificamos como principal destaque e sentido político a dimensão vencedora do “por Brasil agroecológico” e particularmente a importância dos “territórios agroecológicos”. Isso evidencia a contradição daquele contexto político em que se denuncia a expansão do agronegócio ao tempo que é o encontro de anúncio do recém-lançado Planapo logo após a institucionalização da PNAPO.

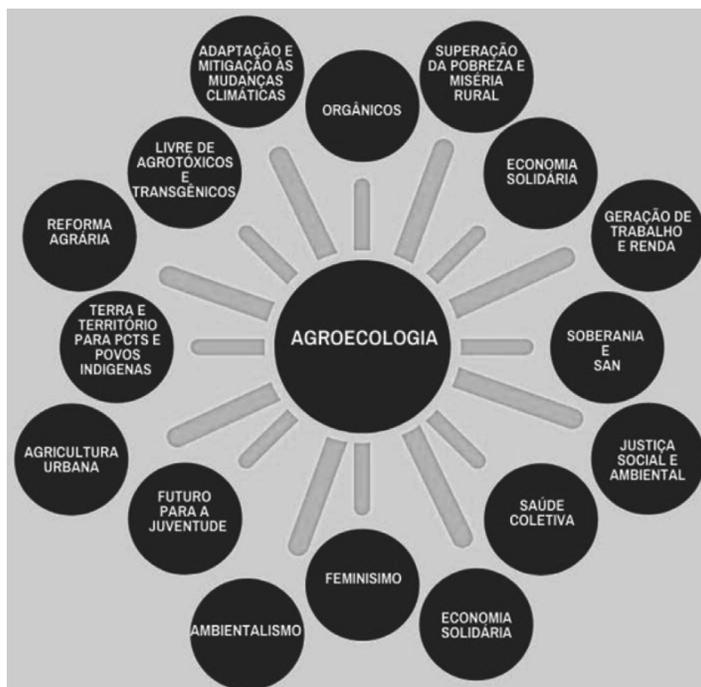
Por fim, o IV ENA destaca como dimensão vencedora o sentido político da agroecologia como projeto democrático, popular e de bem viver, que une o campo e a cidade. Isso diante do avanço do neoliberalismo, também sobre subjetividades, que se expressa no conservadorismo e no extremo aumento da violência no campo (CPT, 2021) e na cidade, na privatização dos comuns e no desmonte de políticas públicas (SABOURIN *et al.*, 2020; GRISA, 2020) que lhe são fundamentais.

## 6. Agroecologia como significativo vazio e ponto nodal

Sob o olhar da Teoria do Discurso, podemos entender a “agroecologia” apresentando-se como ponto nodal e significativo vazio, em torno do qual seu campo político tem sido construído. Através de determinadas práticas articulatórias há a contingente articulação e/ou rearticulação entre diferentes elementos (demandas sociopolíticas) que se tornam elementos-momentos e que podem ser observados ao longo dos discursos das Cartas Políticas dos ENAs. Organizam-se em torno do ponto nodal da agroecologia, que passa a ser um ponto de referência, um ponto principal, fato que se dá e pode ser observado através dos discursos.

Ao longo de sua trajetória – de ilha a arquipélago e, depois, continente, com o engajamento de agências de Estado –, a identidade agroecológica consegue alçar-se e fixar-se para representar um universo de diferentes outras identidades e demandas sociais através de uma articulação discursiva. É um processo de construção de hegemonia, no qual as diferenças entre as demandas são deixadas de lado em função do conceito “maior” que as une.

**Figura 1:** Cadeia de equivalências do “nós” agroecológico



Fonte: BITTENCOURT, 2019.

Sua cadeia de equivalências é composta por uma diversidade de demandas particulares de variados grupos sociais, tais como: soberania e segurança alimentar, saúde coletiva, feminismo, futuro para a juventude rural, demarcação e apoio à produção sustentável nas terras indígenas, territórios de povos e comunidades tradicionais, consumo de alimentos sem agrotóxicos e sem transgênicos, ambientalismo, agricultura urbana, reforma agrária, adaptação e mitigação das mudanças climáticas, superação da pobreza, geração de trabalho e renda, produtos orgânicos e economia solidária, por exemplo (Ver Figura 01).

Dessa forma, a agroecologia (como ciência, prática, política, abordagem, movimento, modelo, alternativa) torna-se o ponto nodal e significativo vazão de seu discurso, articulando em seu entorno uma cadeia de equivalências que tenta preencher as principais demandas e insatisfações manifestadas por grupos da sociedade que, progressivamente, vão sendo incorporados no projeto agroecológico.

Diante da ampliação de sua cadeia de equivalências, podemos também falar na formação de uma coalizão agroecológica que representa sua expansão para além de ONGs de assessoria e dos movimentos sociais em rede que inicialmente a configuraram, expandindo para agências governamentais, políticas públicas, representantes eleitos, especialistas, consultores, ativistas, agências e linhas de financiamento.

Finalmente, é importante deixar claro que esse detalhamento da expansão do “nós” não significa que determinadas demandas referentes a grupos sociais – tais como as pautas das “mulheres”, da “juventude”, dos “povos indígenas” e até mesmo dos “gestores públicos” – não estivessem presentes ao longo de toda a construção do movimento agroecológico e até mesmo antes da institucionalização da ANA e dos ENAs a partir de suas experiências concretas, práticas nos territórios e mobilizações. Essas demandas estavam dispersas, flutuantes e se tornam “elementos-momentos” ao ser articuladas de forma mais incisiva na cadeia de equivalências da agroecologia. Ou seja, estavam presentes, mas sem conformar uma articulação que visasse à disputa hegemônica. O que nos interessa destacar é que ao longo dos ENAs essa maior incorporação/articulação é construída e justificada politicamente. E que o discurso – o discurso agroecológico – pode ser revelador dessa dinâmica de inclusão e expansão do “nós” enquanto ação de construção de hegemonia – ou melhor dito, de contra-hegemonia – ao tornar pública e de modo político a inclusão dessas pautas numa proposta de um novo modelo para o futuro.

## **7. Programa político**

Uma vez estabelecida a consciência do problema, suas causas, origens, responsáveis, possíveis soluções e respectivos protagonistas, torna-se necessário

que o “nós” acione recursos emocionais, morais e simbólicos para mobilizar, sustentar e orientar sua ação coletiva. Em outras palavras, a identidade construída em torno do significante vazio “agroecologia” precisa ser mobilizada para constituir-se, de fato, num sujeito político com capacidade de triunfar para que deixe de ser uma demanda.

Há sobretudo um reforço dessa história de luta por meio de uma proposta que converta a identidade agroecológica em um programa – numa agenda política que possa alcançar êxito e fazer sentido para seus atores em toda a sua diversidade. Esse programa político desperta a possibilidade de obter êxito, torna-se um caminho para atingir seus objetivos e, portanto, é capaz de mobilizar. Segundo Galván (2012), só após a operacionalização dessa etapa é que podemos falar de um discurso político.

A diversidade de agendas políticas que os ENAs mobilizaram de forma progressiva ao longo de suas edições reflete a crescente pluralidade de identidades e demandas que convergem ao ponto nodal da agroecologia. Assim, temos a conversão das identidades e demandas construídas inscritas numa agenda política, que almeja obter êxito e criar sentido para seus atores em toda a sua diversidade.

**Figura 2:** Bandeirolas nas tendas do IV ENA são representativas dos lemas de seus programas políticos



Fonte: Fotos da autora, 2018.

De fato, o programa político deve estar em consonância com a natureza dos problemas e injustiças descritos, posto que sua intenção deve ser superá-los através de uma ação política maior. Desse modo, se o problema denunciado é o latifúndio e a expropriação de terras, a solução é a garantia dos territórios e a demarcação das terras indígenas e quilombolas – em que “a causa indígena é de todxs nós”, e “o Brasil é quilombola, nenhum quilombo a menos”, por exemplo. Se o problema apontado é a degradação ambiental e a perda de biodiversi-

dade, a agenda política é em defesa das sementes crioulas, pelo fim do uso de transgênicos e agrotóxicos – pois “agrotóxico mata”. Assim como diante do problema do machismo e do patriarcado, “sem feminismo não há agroecologia”; do racismo, violência e preconceito, “se tem racismo não é agroecologia”; “vidas negras importam, basta de genocídio”. Diante do problema da mídia hegemônica que “desinforma e despolitiza”, a “comunicação é um direito, calar jamais”; dos grandes projetos de plantio de monocultura, de irrigação e da indústria da seca, “não ao deserto verde”, “o problema não é a seca e sim a cerca” e “sim à convivência com o semiárido”.

## 8. Alguns pontos para discussão

A seguir, destacamos uma série de questões e reflexões complementares que avaliamos importantes para aprofundar o debate levantado neste trabalho.

### • Da ampliação da identidade sociopolítica agroecológica

Diante da crescente ampliação do “nós” agroecológico, questionamos: será que as pautas identitárias podem destacar-se mais do que algumas das pautas temáticas da agroecologia? Em quais medidas esse destaque pode comprometer ou colaborar para o fortalecimento da identidade agroecológica? Em geral, cabe perguntar até onde a ampliação e a incorporação de novas demandas e atores colocam uma encruzilhada à agroecologia enquanto significante vazio. Poderia a agroecologia passar a compreender a recuperação de um novo socialismo e um caminho alternativo ao neoliberalismo? Até onde a extensão desse significante vazio esvazia de fato a proposta agroecológica? Seria uma tentativa de conformação de um “nós” tão compreensivo, de uma identidade tão ampla, que seria excessivamente universal, diluindo a demanda e o seu significado original?

### • Antagonismo e a estratégia de construção de contra-hegemonia

A agroecologia enquanto contra-hegemonia empodera os grupos subalternos e o conteúdo de seus discursos deriva da construção binária que fez do neoliberalismo a encarnação do agronegócio, do latifúndio, das elites rurais, que ameaçam um “nós”, articulado com as demandas insatisfeitas de amplos e diversos setores sociais tradicionalmente subalternizados na sociedade brasileira.

Podemos considerar a construção do “nós” agroecológico como uma expressão de um possível início da formação de um novo bloco histórico, já que tal construção pode ser considerada uma articulação discursiva que permite a unificação de bandeiras subalternas contra-hegemônicas? Consideramos que esse era um caminho possível que estava se delineando no momento de expansão de arquipélago para continente.

No contexto atual, há a retirada do Estado e a desconstrução institucional de políticas públicas, assim como o encerramento do acesso a recursos públicos das ONGs do campo agroecológico e ofensivas no sentido de criminalizar os movimentos sociais e o ativismo social – que, como vimos, foram fundamentais na construção do projeto participativo da agroecologia. Assim, cabe considerar quem e quais serão os protagonistas enunciadores do discurso no novo momento que se impõe à trajetória agroecológica.

Isto é, será que o novo momento apontaria para uma volta ou uma recriação do modelo de ilhas de excelência? Talvez agora com maior protagonismo das comunidades e menos de ONGs e profissionais da agronomia? Tanto positivamente pelo nível de consolidação do conhecimento e prática agroecológica dos agricultores experimentadores e suas comunidades. Mas também, em sentido oposto, pelo cenário de fragilidade que se desenha em termos de capacidade financeira e operativa das ONGs do campo agroecológico.

Com a retirada da cooperação internacional e o fechamento de acesso a recursos públicos – seja através da redução de editais e financiamento de empresas públicas como, por exemplo, Petrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES, seja através da exclusão dessas entidades na implementação de políticas públicas federais – a capacidade de ação dessas ONGs e a própria sobrevivência de muitas delas estão em risco.

#### • **Discurso como arena de disputa**

Consideramos que o crescente reconhecimento da importância da agroecologia enquanto significante vazio de um projeto contra-hegemônico não fica imune a ofensivas por parte do projeto hegemônico. Desse modo, o projeto agroecológico sofre investidas de ações e é constantemente alvo de ofensivas do projeto hegemônico do agronegócio.

Pensamos que a expansão do projeto agroecológico através da articulação discursiva que se dá ao longo de sua trajetória de ilha a arquipélago e depois continente, com o engajamento de agências de Estado, passa a ser visualizado como uma ameaça em potencial ao projeto hegemônico, que se organiza para contê-la.

Nesse sentido, consideramos que o projeto hegemônico (representado pelo agronegócio como expressão do neoliberalismo no campo) cria ofensivas que se expressam também no campo do discurso, no sentido de cooptar, apropriar-se e disputar os sentidos de elementos próprios do discurso do projeto agroecológico. Esse processo pode ser exemplificado pelo avanço do Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono), uma política pública que apresenta ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima para o setor agropecuário, iniciativa que pode ser vista como uma forma do discurso do agronegócio incorpo-

rar a noção de sustentabilidade a seus negócios. Também o avanço da ideia de denominar e criar políticas e programas específicos para o público da chamada “classe média rural” pode ser entendido como uma forma de disputar a categoria agricultura familiar e camponesa ao incorporar na identidade do agronegócio uma parte significativa de agricultores familiares – um processo também denominado de formação do “agronegócinho” pelo discurso agroecológico. Da mesma forma, podemos ver a disputa pela apropriação dos alimentos “orgânicos”, que consolida no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) as políticas e ações para o setor. Ainda que no discurso agroecológico e na coalizão que o sustenta a produção orgânica seja uma demanda que faz parte da grande identidade agroecológica, o controle dos instrumentos principais de política para esse tipo de produção fica concentrado no MAPA e orientado para outro projeto, entendido e reduzido a “nicho de mercado”.

### • **Radicalização da democracia e populismo nos discursos do projeto contra-hegemônico**

Consideramos que o olhar sobre o discurso agroecológico pode ser entendido antes de tudo como uma forma de colaborar também para a emergência de discursos subalternos. Na construção de sua formação contra-hegemônica, cabe pensarmos em que medida o projeto agroecológico articula progressivamente os setores subalternos da sociedade brasileira numa prática articulatória que pode ir ao encontro do populismo entendido, seguindo Laclau e Mouffe, como uma forma de radicalização da democracia.

Ao se configurar como uma prática articulatória que coloca em cena demandas sociopolíticas que se encontravam excluídas, de setores sociais que se sentem vitimados e excluídos do jogo político, podemos falar em populismo como um modo de acionar a política e trazer inclusão. Assim, seria o populismo uma categoria para pensarmos a subjetividade política, uma vez que esse sujeito político agroecológico se torna o veículo de demandas igualitárias, que podem ser associadas a uma perspectiva de democracia radical com o alargamento da participação desses setores sociais na tomada de decisão?

Num contexto como o do Brasil, de crise de uma democracia liberal, que nunca foi de fato inclusiva, cabe perguntarmos até onde as reflexões de Laclau e Mouffe sobre populismo e democracia podem ganhar um valor explicativo ainda maior. Isto é, podemos considerar o populismo uma forma de acionar o político – forma especialmente utilizada diante do esgotamento das capacidades das instituições democráticas existentes em processar os conflitos de interesses presentes em nossa sociedade. E ainda considerar o populismo de esquerda como forma de resistência política, capaz de gerar a inclusão de uma grande massa e a emergência no espaço político de setores sociais diversos e subalternizados.

A ampliação do “nós” com a identificação de um “eles” – exterior constitutivo – abre, dessa forma, pistas para a radicalização da democracia além da democracia liberal como parte componente desse projeto contra-hegemônico.

### **Conclusão**

Consideramos que o olhar sobre a prática discursiva de fato contribuiu para o entendimento da conformação da agroecologia enquanto projeto contra-hegemônico no Brasil, particularmente por revelar a dimensão política da construção dos sujeitos e respectivas identidades coletivas e suas estratégias discursivas utilizadas. Consideramos também que foi possível delinear um modelo analítico a partir da articulação entre a Teoria do Discurso e a abordagem de marcos interpretativos que pode e deve seguir em aperfeiçoamento como modelo de análise em outros trabalhos a serem desenvolvidos.

Vimos que o projeto agroecológico foi incorporando uma diversidade de demandas não atendidas e/ou reprimidas, muitas oriundas de diversos setores historicamente subalternos/subalternizados da sociedade que encontram na identidade agroecológica uma agenda política em comum, a fim de se realizar. Essas demandas que poderiam se encontrar dispersas ou fechadas em suas pautas específicas, no entanto se reúnem em torno do significante “agroecologia”, de modo que a agroecologia pode ser entendida como significante vazio e ponto nodal, que torna universal as demandas que antes estavam dispersas na realidade social.

Agroecologia torna-se o significante vazio desse conjunto de demandas não pela ausência de conteúdo em seu interior, mas justamente porque, como significante vazio, está repleto de significados. Assim, a agroecologia articula discursivamente a seu redor uma série de outras demandas, em que há a progressiva ampliação do “nós” agroecológico. Inclusive os discursos do projeto agroecológico reconhecem e usualmente expõem essa estratégia abertamente, a exemplo de suas últimas manifestações quanto à “unidade na diversidade”.

Como elemento estruturante do discurso, o antagonismo é uma das condições para uma formação hegemônica, posto que toda articulação discursiva se constitui em oposição a uma outra articulação discursiva que a antagoniza. Assim, a criação da identidade política do “nós” agroecológico constitui-se em antagonismo à criação da identidade política de um “eles”, que vai do latifúndio ao agronegócio, esse como expressão do neoliberalismo.

Vimos na análise que o agronegócio passa a se constituir na expressão do neoliberalismo no meio rural, assumindo-se como significante de toda uma história de exclusão e violência contra o “nós” agroecológico. O “eles” passa a englobar todas as demandas historicamente frustradas, oprimidas, reprimidas do “nós” agroecológico: a violência e ameaça contra suas vidas e de seus com-

panheiros, o esbulho de seus territórios, a situação de desemprego e exploração, a ameaça da insegurança alimentar, o risco da falta de acesso e contaminação de suas terras e água e a impossibilidade de acessar políticas públicas, criadas em diálogo com suas necessidades, que começavam a lhe dar apoio.

Isso reforça a necessidade de dar continuidade ao estudo no sentido de analisar as estratégias discursivas do agronegócio em se apropriar de significantes vazios, definir novos pontos nodais, criar novas cadeias de equivalência que não correspondem à sua narrativa original, mas que certamente lhe são imperativos para a reprodução de sua hegemonia. Assim, reforçamos a relevância em olhar a disputa hegemônica através do discurso, já que os discursos se apresentam como uma verdadeira arena de disputa por significados e sentidos sociais e políticos.

Qual seria, então, o papel do discurso na construção de resiliências para o futuro? Diante da ofensiva já em curso em desqualificar e se apropriar dos conteúdos da agroecologia, como visto acima, da tentativa de desconstrução simbólica e institucional de sua categoria e de alguns de seus principais protagonistas, cabe pensar qual seria o papel do discurso na construção de resiliências para o futuro.

Assim, gostaríamos de concluir colocando algumas questões:

a) Como se coloca o discurso agroecológico em toda a sua diversidade de demandas historicamente excluídas e de representações identitárias frente ao novo contexto político de retrocessos e ataques a direitos sociais conquistados?

b) Diante dos retrocessos e ofensivas acerca de elementos-momentos muito caros à atual cadeia articulatória da agroecologia – os territórios tradicionais, por exemplo –, como o discurso agroecológico tem se construído para criar resiliência e novas formas de resistir?

c) É possível obter êxito em seu programa político com o atual discurso ou é necessário criar novas estratégias discursivas? E quais seriam essas estratégias?

d) Como será o projeto agroecológico ante os retrocessos: volta às ilhas, arquipélagos ou a tentativa de um novo continente?

e) Como a agroecologia poderá construir discursivamente novos *frames* que entoeem paixão além da razão de modo a manter uma força social mobilizada e avançar na construção de uma contra-hegemonia?

Apostamos que a relação instituída no processo participativo junto ao Estado democrático no período agonista, em que houve o avanço da pauta agroecológica em políticas públicas em escala nacional, deixou algum legado de experiência e memória social. É claro que as experiências, as articulações nas redes e organizações continuarão, ainda que com mais dificuldade pelo possível entrave material de incentivo e financiamento.

Como dito por uma participante do CBA 2017, realizado em Brasília, “a

agroecologia sempre resistiu e se reinventou nos territórios, nas experiências, nas comunidades rurais Brasil adentro. Não é porque não teremos mais o apoio de políticas públicas que deixaremos de existir e resistir”.

Nesse ponto, acreditamos ser interessante pensar pela ideia de resistência política e também pela categoria “reexistir”, que tem sido utilizada para superar a categoria resistência. Isso porque a ideia de reexistir implica criar uma nova forma de existência, uma reinvenção de práticas, além das estratégias do presente, já que reproduzir as mesmas estratégias não poderia dar conta dos novos desafios que se colocam.

Por fim, diante dos debates realizados no âmbito dos eventos que orientam esta coletânea, consideramos que este trabalho dialoga para destacar algumas das contribuições que a agroecologia, ao construir seu discurso político, pode trazer para pensar uma nova geração de políticas para o desenvolvimento.

### Referências

ALMEIDA, Silvio Gomes de. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. In: PETERSEN, P. (org.). *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 67-83.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta Política do I Encontro Nacional de Agroecologia*. Rio de Janeiro: ANA, 2002.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta Política do II Encontro Nacional de Agroecologia*. Recife: ANA, 2006.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta política do III Encontro Nacional de Agroecologia*. Juazeiro: ANA, 2014.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta política do IV Encontro Nacional de Agroecologia*. Belo Horizonte: ANA, 2018.

BENFORD, Robert; SNOW, David. Framing Processes and Social Movements: an overview and assessment. *Annu. Rev. Sociol.*, p. 611-639, 2000.

BENSADON, Ligia. *Tecendo projetos políticos: a trajetória da Articulação Nacional de Agroecologia*. Dissertação de Mestrado CPDA/UFRRJ, 2016.

BITTENCOURT, Tháís P. *Por um Brasil Agroecológico: Uma análise da Construção política do Discurso*, Dissertação de Mestrado, CPDA/UFRRJ, 2019.

CASARA, Rubens R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo: Brasil 2020*. Centro de Documentação São Tomás Balduino. Goiânia: CPT, 2021.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (orgs.). *La cultura en las crisis latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216.

FERNANDES, Gabriel; ROMANO, Jorge O. Aliança pela agroecologia na América Latina: potencialidades e desafios. In: *Agriculturas. Experiências em Agroecologia*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 4-9, 2016. Disponível em: <[http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Agriculturas\\_V13N3\\_EDITOR-CONVIDADO.pdf](http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Agriculturas_V13N3_EDITOR-CONVIDADO.pdf)>.

GALVÁN, Íñigo Errejón. *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo*. Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE COMPLUTENSE DE MADRID. Madrid, 2012.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, 2014.

GRISA, Catia. Entrevista concedida à Revista IDeAS. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus. *Revista IDeAS*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, e020002, jan./dez. 2020.

HOWARTH, David; STAVRAKAKIS, Yannis. 'Introduction'. In: HOWARTH, D.; NORVAL, Aletta J.; STAVRAKAKIS, Yannis. *Discourse Theory and Political Analysis*, Ch.1. 2000.

LACLAU, Ernesto. Populismo: que nos disse el nombre. In: PANIZA, Francisco (org.). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2009. p. 51-70.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia y estrategia socialista*. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LUZZI, Nilsa. *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. Tese de Doutorado, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

MÉNDEZ, Ernesto; BACON, Christopher; COHEN, Roseann. Agroecology as a Transdisciplinary, Participatory, and Action-Oriented Approach. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37:3-18, 2013.

MENDONÇA, Daniel. Com o olhar “político” a partir da teoria do discurso. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 153-169, 2009.

MOUFFE, Chantal. For an Agonistic Model of Democracy. In: MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2000.

MOUFFE, Chantal. *Agonística*. Pensar el mundo políticamente. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2014.

MOUFFE, Chantal; GALVÁN, Íñigo Errejón. *Construir um povo*. Por uma radicalização da democracia. Paris: Éditions du Cerf, 2017.

PANIZZA, Francisco (org.). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 2009.

PETERSEN, Paulo F.; ALMEIDA, Silvio G. de. *Rincões transformadores: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro – uma perspectiva a partir da Rede PTA (versão preliminar)*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2004.

ROMANO, Jorge O.; SOARES, Adriano C. O.; MENEZES, Francisco. Agricultura familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto

de desenvolvimento rural. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (orgs.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 1, p. 51-97.

SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia; NIEDERLE, Paulo; PEREIRA LEITE, Sergio; MILHORANCE, Carolina; DAMASCENO FERREIRA, Ângela; SAUER, Sergio; ANDRIGUETTO-FILHO, José Milton. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29 31, p. 2-8, 2020.

SAMBUICHI, Regina H. R.; MOURA, Iracema F. de; MATTOS, Luciano M. de; AVILA, Mário L. de; SPINOLA, Paulo A. C.; SILVA, Ana P. M. da (orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2016.

SCHMITT, Claudia Job; NIEDERLE, Paulo André; AVILA, Mário; SABOURIN, Eric; PETERSEN, Paulo; SILVEIRA, Luciano; ASSIS, William; PALM, Juliano; FERNANDES, Gabriel. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: SABOURIN, Eric; PATROUILLEAU, Maria Mercedes; LE COQ, Jean François; VASQUEZ, Luis; NIEDERLE, Paulo Andre (orgs.). *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe*. 1. ed. Porto Alegre: FAO, 2017. v. 1, p. 73-122.

SILIPRANDI, Emma. *Mulheres e agroecologia: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar*. 291 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SNOW, David. *Framing and social movements*. The Wiley-Blackwell encyclopedia of social and political movements. Blackwell Publishers, 2012.

WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T.; FRANCIS, C.; VALLOD, D.; DAVID, C. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29, p. 503-515, 2009.

# A dimensão territorial dos mercados imersos: o caso da manga Ubá em Minas Gerais

*Sergio Schneider*

*Nayla Almeida*

*Natália Salvate*

## Introdução

Nos anos recentes, o estudo dos mercados alimentares evoluiu significativamente no que se refere ao entendimento sobre seu funcionamento, assim como em relação aos processos de construção e à inserção dos agricultores nesses espaços de comercialização. Os referenciais da sociologia econômica têm sido mobilizados por diferentes autores para analisar os mercados enquanto construções sociais, o que promoveu um grande interesse por esse tema. Além disso, houve um resgate da análise institucionalista histórica de Karl Polanyi, que se tornou uma referência importante na retomada do conceito de imersão (*embeddedness*), que passou a ser utilizado de forma recorrente pelos estudiosos, tornando-se um marco nas discussões sobre os mercados na sociologia econômica.

A contribuição de Polanyi (2012) para o estudo dos mercados tornou-se seminal por afirmar que em todas as sociedades há a coexistência de diferentes formas de integração, sendo a troca mercantil hegemônica na sociedade atual, mas não única. No capitalismo, sustentava Polanyi, a interação mercantil torna-se a instituição que ordena e organiza tanto as relações econômicas como a sociedade. Entretanto, essa hegemonia não implica a separação institucional da sociedade em esferas econômicas e políticas, pois “[...] um tal padrão institucional não poderia funcionar a menos que a sociedade fosse subordinada, de alguma forma, às suas exigências. Uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado” (POLANYI, 2012, p. 77).

Segundo Polanyi, permitir que “[...] o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmembramento da sociedade” (POLANYI, 2012, p. 78). Portanto, as relações econômicas ou as trocas mercantis nas sociedades modernas estão imersas em relações sociais que operam como se fossem valores e normas ou mesmo dispositivos legais. Por isso, o capitalismo é um modo de produção em que o mercado se torna o mecanismo de alocação *par excellence* da riqueza produzida e também o dispositivo cultural de legitimação da apropriação dessa riqueza; as instituições

(normas, regras, leis, entre outras) são absolutamente necessárias e críticas para a existência e manutenção do próprio sistema.

Essa formulação de Polanyi é a chave para a ideia de que, mesmo nas sociedades de mercado, é possível que existam ou coexistam várias formas de integração, como a reciprocidade, a redistribuição e as trocas mercantis. Os mercados não são outra coisa senão um mecanismo de interação entre indivíduos que buscam trocar bens e mercadorias seguindo determinadas normas, valores ou regramentos legais, que são as instituições que regulam essas relações. Assim, mercados não são dados *a priori* e tampouco refletem as relações entre ofertantes e demandantes, mediados por preços relativos. Ao contrário, os mercados são construções sociais ou, mais precisamente, instituições que organizam a vida econômica em uma sociedade de mercado (SCHNEIDER; CAS-SOL, 2020).

O conceito original de imersão, utilizado por Polanyi em sua obra-prima, “A Grande Transformação”, influenciou uma geração de estudiosos, entre os quais o sociólogo americano Mark Granovetter (1985). Granovetter retomou o conceito de imersão social e mostrou como a economia se assentava em redes de relações sociais, denominadas fortes (amizade, interconhecimento) e fracas (parentesco). Juntamente com outros teóricos, seu trabalho foi seminal para inspirar aqueles que hoje se agrupam no âmbito da Nova Sociologia Econômica, como Beckert (2007), Swedberg (2005), Fligstein (2001) e outros. A partir da década de 1990, esse debate aterrissa no Brasil, e autores como Abramovay (1992) introduzem a discussão dos mercados para criar uma delimitação conceitual entre campesinato e agricultura familiar. Todavia, somente a partir dos anos 2000 a discussão e a pesquisa sobre os mercados começaram a ganhar força, principalmente a partir dos estudos de John Wilkinson e da publicação do livro “Mercados, Redes e Valores”, em 2008, que analisa as novas estratégias dos agricultores familiares perante as transformações do sistema agroalimentar e a construção de mercados locais e de venda direta a partir da formação de redes. Juntos, esses trabalhos compõem a base para os debates acerca da construção social de mercado no Brasil, que, atualmente, tem como principais referências Schneider (2016), Niederle (2011), Carneiro (2012, 2019), Belik (2016) e outros.

Nos estudos recentes sobre os mercados imersos (*nested markets*), a dimensão da imersão das relações sociais e econômicas alcançou um status central. Nos estudos sobre sistemas alimentares localizados, o conceito refere-se, normalmente, a processos socioculturais, associados a relações entre produtores e consumidores. Através da interação social, relações de respeito e confiança, as trocas passam a ser socialmente imersas ou reincorporadas nas atividades econômicas de um lugar (FEAGAN, 2007). Os trabalhos de Ploeg, Jingzhong e Schneider (2012) já haviam mostrado que os mercados imersos são parte dos mercados mais amplos e estão integrados ao capitalismo, mas ocupam um espa-

ço intersticial, conformando o que Ploeg (2016) define como falhas estruturais. Assim, os mercados imersos estão enraizados em padrões distintos dos convencionais, em quadros normativos e formas de governança, que derivam de um processo de interação social entre os agentes que os compõem (PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012).

O trabalho de Salvate (2019) aportou uma contribuição importante à abordagem dos mercados imersos ao criar uma ferramenta metodológica que, a partir de indicadores e variáveis, permite aferir as características das cinco dimensões dos mercados imersos (distintividade, multifuncionalidade, conectividade, governança e infraestrutura sociomaterial), que tangenciam as questões da imersão social e dos recursos de uso comum. Mas há um aspecto que ainda merece estudos mais aprofundados, que se refere à dimensão espacial ou, mais precisamente, à abrangência e alcance dos mercados imersos.

O trabalho inicial de Salvate (2019) demonstrou que a dimensão espacial dos mercados imersos vinha sendo analisada de forma insuficiente. A interseção e o diálogo com a abordagem da Cesta de Bens, apresentada por Pecqueur (2001) e desenvolvida no Brasil por Cazella (2020), assim como as discussões do Comitê de Segurança Alimentar (CSA), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2016), levaram a considerar que os mercados imersos têm uma dimensão espacial ou, mais precisamente, territorial. Nesse sentido, a discussão sobre o enfoque territorial dos mercados imersos também pode ser vista como uma resposta às críticas sobre as abordagens que se propõem a analisar as novas formas de comercialização e distribuição de alimentos em nível local, que aportaram contribuições interessantes no âmbito da abordagem das redes alimentares alternativas (HINRICHS, 2003; SONNINO; MARSDEN, 2005; FONTE, 2008).

Este capítulo apresenta uma discussão inicial e preliminar sobre a dimensão territorial dos mercados imersos. Há elementos e indicadores para caracterizar como esses mercados se formam e se estruturam. Contudo, ainda sabemos pouco sobre seu alcance espacial e menos ainda sobre como os agentes e atores presentes em um determinado lugar utilizam o espaço para estabelecer formas de poder que são inerentes às relações sociais. Para entender como se dão o alcance e o funcionamento dos mercados em um determinado espaço social pretendemos mobilizar o conceito de mercados territoriais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Em síntese, será feito um diálogo com outras abordagens sobre mercados, tais como a cesta de bens e serviços (CBST) e a abordagem cidade-região (city region), visando confrontá-las com a nossa abordagem e testar algumas hipóteses baseadas na metodologia que vimos desenvolvendo a partir do trabalho de Salvate (2019). Pretende-se com essa contribuição ampliar o entendimento dos mercados em sua dimensão territorial e dar subsídios para avançar nas análises dos resultados da pesquisa que teve como base a ferramenta metodológica desenvolvida por Salvate (2019) e aperfeiçoada pelos autores.

Para dar embasamento empírico a essa discussão será apresentado e discutido o trabalho de campo exploratório feito por Nayla Almeida sobre o mercado construído em torno da manga Ubá no estado de Minas Gerais. O estudo de caso da manga Ubá foi escolhido por ter, entre as dimensões que compõem o diagnóstico de mercados imersos, a distintividade como fator mais evidente. Trata-se de uma manga com características organolépticas peculiares com relação às outras variedades, além da dinâmica produtiva e de comercialização estar situada numa região geográfica determinada. O objetivo principal consiste em discutir a dimensão territorial dos mercados alimentares imersos, tentando apontar em que medida e de que forma esses mercados operam numa escala espacial ou territorial. Portanto, a primeira seção, após esta introdução, traz a questão da territorialidade dos mercados nas análises sobre os sistemas alimentares. Em seguida, serão apresentadas e discutidas as aproximações entre as abordagens dos *nested markets* e CBST. Na terceira seção, demonstra-se o caso da manga Ubá em Minas Gerais e os resultados da pesquisa para, em seguida, apresentar as considerações finais.

## 1. A dimensão territorial nas análises sobre sistemas alimentares

A modernização agrícola desencadeou um processo altamente concorrencial no âmbito da produção, em que aqueles que possuem mais capital para acessar os recursos fornecem grande volume de mercadorias a preços relativamente baixos. Apesar de evidências em contrário, não faltam estudiosos que creem nas economias de escala na produção agrícola. Ocorre que, analisada em perspectiva longitudinal, a produção de escala no setor agrícola e alimentar acaba levando ao fenômeno denominado por Ploeg (2008) de *squeeze* (*aperto ou “tesoura de preços”*), que se manifesta na compressão dos ganhos de produtividade ao longo do tempo. Os custos aumentam acima dos ganhos, reduzindo ingressos e perdendo a capacidade de investimento em atualização tecnológica e, conseqüentemente, desaparecendo as vantagens das escalas.

Entre as respostas formuladas a esse problema encontram-se as iniciativas capitaneadas pelas redes alimentares alternativas (RAA), que se constituem em formas de aproximação entre produtores e consumidores, visando resolver o problema de acesso aos mercados, por um lado, e a redução de preços, por outro. As redes alimentares alternativas baseiam-se em cadeias curtas de comercialização e abastecimento e colocam no centro da discussão o papel e o lugar das economias de escopo nos mercados alimentares (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017; BELLETTI; MARESCOTTI, 2020).

As RAA dizem respeito a uma série de estratégias mobilizadas por produtores, consumidores e outros atores no intuito de criar novas formas de produção e distribuição de alimentos que tenham certa independência dos padrões

de mercado e distribuição globais. As iniciativas que constituem as RAA baseiam-se na proximidade relacional entre produtores, processadores e consumidores e em novas convenções sobre a qualidade dos produtos, geralmente ligadas a valores socioculturais e características específicas de uma determinada região ou território. Em síntese, o espaço e o lugar tornam-se elementos que explicam o sucesso e o dinamismo social e econômico dessas formas de produção. Vale ressaltar que a abordagem dos circuitos curtos foi uma das primeiras a analisar as configurações dessas redes ao se caracterizar principalmente pelo encurtamento geográfico e relacional das cadeias de produção e abastecimento (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003).

Em geral, as abordagens sobre as redes alimentares alternativas e cadeias curtas de abastecimento assentam-se em duas características principais: a localização da produção e do consumo através do encurtamento das cadeias e a definição social de qualidade a partir das relações entre produtores e consumidores, de forma que a imersão social constitui o principal fator de distinção entre mercados alternativos e convencionais (SONNINO; MARSDEN, 2005). Esses aspectos estão relacionados à imersão social e econômica dessas formas de produção e consumo em determinados espaços. Estudos mais recentes apontaram a complexidade desses novos mercados e as limitações que a ênfase no local e na qualidade representa em termos analíticos (SONNINO; MARSDEN, 2005; GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012; WINTER, 2003). Vários estudos reforçaram o problema da dicotomia entre os mercados locais e globais como um obstáculo para entender as relações entre ambos, assim como as complementaridades.

Goodman, Dupuis e Goodman (2012) foram particularmente críticos à visão romantizada do local como um espaço ideal, criticando o que chamaram de “localismo defensivo”. Esse localismo não é intrinsecamente positivo, pois pode ser apropriado por agentes elitizados que reforçam a exclusão e negam a justiça social, além de ser facilmente cooptados pelo sistema cooperativo. Nesse sentido, é preciso compreender as complexidades e armadilhas do “local” como espaço livre de relações de poder e competitividade (BORN; PURCELL, 2006). A solução, segundo Goodman, Dupuis e Goodman (2012), seriam ações para promover o *localismo reflexivo*, levando em conta os processos políticos de construção das iniciativas locais socialmente inclusivas.

Uma vez compreendido e aceito que o local não é algo “bom *a priori*”, os estudos sobre sistemas alimentares locais voltaram ao que Ilbery (2005) tinha sugerido ao reivindicar que os alimentos estão imersos em diferenciais de produto, processo e lugar. Segundo Ilbery (2005), o uso desse esquema pode ser muito eficaz nas ações que promovem o desenvolvimento territorial na medida em que a construção de produtos distintos pode acontecer por meio da mobilização de recursos naturais, produtivos e sociais diferenciados em lugares especí-

ficos através de processos específicos. Conforme salienta Wiskerke, as especificidades das novas geografias alimentares podem basear-se não apenas em atributos do produto em si, mas também em normas sociais, tradições culturais, estrutura agrária que fazem parte de uma determinada região, formando uma governança territorial. Além disso, resultados empíricos dessa forma de análise apontaram para a promoção de produções agrícolas sustentáveis, desenvolvimento de mercados locais, criação de identidades regionais e redução da degradação de recursos naturais (ILBERY, 2005).

Outra abordagem que propõe discutir os sistemas alimentares na perspectiva de seu lugar no espaço, utilizando o referencial da abordagem territorial, foi apresentada por Pecqueur (2001). A abordagem da cesta de bens e serviços territoriais (CBST) consiste em identificar recursos de um território que podem ser explorados, organizados ou revelados. O reconhecimento e a valorização desses recursos criam os recursos específicos, mobilizados pelos atores locais que, a partir de negociações, conformam um sistema de governança (PECQUEUR, 2006). Quando a articulação dos atores locais com propósito de mobilizar os recursos e ativos específicos consegue criar uma oferta diversificada de bens e serviços territoriais, tem-se o efeito cesta, cujo principal benefício para o território é a criação da renda de qualidade territorial (MOLLARD, 2001).

Adotar a perspectiva territorial no estudo dos sistemas alimentares também permite tratar os aspectos da sustentabilidade ambiental. A conformação de novos arranjos entre produção, distribuição e consumo em menores escalas geográficas permite novas dinâmicas produtivas, como o uso de variedades e espécies mais adaptadas ao local de produção, redução na emissão de poluentes pelo trajeto logístico, dadas as menores distâncias entre produtores e consumidores, entre outros fatores (WISKERKE, 2010).

Segundo Caron *et al.* (2018), esses fatores constituintes dos sistemas alimentares podem ser mobilizados para atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável a partir do renascimento dos territórios rurais e promover o *nexus* entre segurança alimentar e nutricional, integridade dos ecossistemas, clima e justiça social. Esse *nexus* pode ser mobilizado com o potencial das instituições territoriais em fornecer funções e serviços sociais, econômicos e ambientais que promovem o bem-estar da sociedade. De acordo com Caron *et al.* (2018), os territórios que possuem instituições políticas fortes e capital social podem ser a base para promover mudanças nos sistemas alimentares. É importante a presença de agentes com autonomia para pensar e implementar os projetos de desenvolvimento sustentável. A governança exercida por esses agentes dos sistemas locais é essencial para lidar com os conflitos de poder com interesses globais.

Mais recentemente, em uma tentativa de incrementar a discussão sobre a relação campo-cidade e alimentação, a abordagem dos sistemas alimentares cidade-região – *city region food systems* (SACR) – surgiu como uma ferramenta de

análise mais voltada para explorar as relações rural versus urbano (BLAY-PALMER *et al.*, 2020). Partindo da geografia regional que vincula proximidade geográfica e desenvolvimento econômico, o termo “cidade-região” designa a integração entre os espaços urbanos, periurbanos e rurais com o fluxo de pessoas, bens e serviços ecossistêmicos ligados à produção e a consumo de alimentos. Apesar da abordagem SACR usar o termo “região” para discutir sistemas alimentares, seus signatários referem-se ao território. Blay-Palmer *et al.* (2020) ressaltam a importância de dinâmicas sociais que moldam esse espaço por meio da formação de governanças em diferentes níveis institucionais, que interagem a fim de organizar o uso dos recursos, o fluxo de bens e serviços.

Na abordagem dos SYAL<sup>2</sup>, os atributos locais como conhecimentos específicos, habilidades tradicionais, paisagem e patrimônio são mobilizados para criar valor e distintividade nos produtos. A ideia de sistema é utilizada para englobar todo o conjunto de atividades agroalimentares, identificadas e mobilizadas para enraizar aspectos particulares aos produtos que, por sua vez, estão ligados a um espaço geográfico. O território aparece enquanto sinônimo de espaço na medida em que é palco da articulação entre diferentes atividades produtivas que transcorrem numa determinada localidade – como agroindústrias, turismo, gastronomia, atrações culturais –, criando uma economia imersa na cultura e na identidade dos indivíduos que vivem nesse espaço (FOURNIER; MUCHNIK, 2012)<sup>3</sup>.

Na abordagem ou enfoque SYAL, o mercado resulta de uma construção social decorrente dos padrões de qualidade e das regulamentações comerciais que condicionam a organização social e a coordenação entre os atores que compõem o sistema produtivo local (FOURNIER; MUCHNIK, 2012). De uma maneira geral, essa abordagem não discute os conflitos de poder e não se refere aos aspectos da circulação e do abastecimento, assim como não toca nas relações entre esse tipo de formação social e seu entorno social ou na relação dos mercados locais com os mercados em geral. Alguns autores têm criticado as limitações dessa abordagem por ser demasiadamente focada nos produtos e nos sistemas de produção (LAMINE *et al.*, 2019) ou por permanecer restrita<sup>4</sup> aos

---

<sup>2</sup> Tomando-se especificamente os autores e referências que discutiram a territorialidade dos mercados alimentares é mister referir os trabalhos pioneiros realizados a partir de meados da década de 1980 e, sobretudo, nos anos 1990 pelos expoentes do enfoque SYAL (Sistemas Agroalimentares Localizados). Esses pesquisadores foram, de fato, pioneiros ao adaptar a abordagem dos distritos neomarthalianos sobre sistemas produtivos locais às questões alimentares.

<sup>3</sup> Vale notar que nos primeiros trabalhos os autores do enfoque SYAL utilizavam a escala local nas suas análises, mas lentamente passaram a utilizar o termo território no intuito de valorizar e criar especificidade na produção agroalimentar (MUCHNICK, 2010; REQUIER-DESJARDINS, 2013).

<sup>4</sup> Estudos recentes realizados por Silva, Balem e Silveira (2015) discutem essas limitações em um estudo de caso realizado no sul do Brasil com base no Programa Pacto São Chico – Produtos Jeito Caseiro.

mercados de proximidade em que nem sempre os consumidores dispõem da renda necessária para adquirir produtos singulares (PECQUEUR, 2006).

Nos anos recentes, parece ter havido uma relativa estagnação na agenda dos estudos patrocinados pelo enfoque SYAL. Não obstante, a abordagem da Cesta de Bens (CBST), apresentada por Pecqueur (2001), Cazella *et al.* (2019; 2020) e outros é, de certa forma, herdeira dessa tradição e passou a ser mobilizada e vem ganhando impulso.

Entretanto, malgrado os avanços, a questão dos mercados e sua projeção territorial ainda carecem de aprofundamento. Vale lembrar que autores como Schneider e Tartaruga (2005) tentaram discutir como a abordagem territorial poderia ser mobilizada para discutir os processos de desenvolvimento rural e mercados como estratégia de mitigação da vulnerabilidade social do meio rural. A pertinência do conceito de território para analisar mercados aparecia na medida em que as relações sociais, que acontecem nos espaços físicos dos mercados, envolvem agentes que carregam consigo aspectos culturais, identitários, políticos e simbólicos que são “impressos” em suas práticas, principalmente aquelas que envolvem a produção de bens e serviços territoriais.

Mas foi Pecqueur (2005) quem propôs um entendimento bastante factível para compreender as relações entre os processos restritivos impostos pela globalização e suas relações com os territórios como palco empírico e real das estratégias de adaptação. Sua proposta foi sugerir que existem territórios dados e territórios construídos, sendo que, no primeiro, não há valor acrescentado ou produzido, mas existem limites geográficos de abrangência que são bem definidos, de forma que essa classificação é mais adequada para tratar de ações que envolvam políticas públicas ou projetos de desenvolvimento. No território construído, os limites de sua abrangência são mais dinâmicos, pois dependem da articulação dos atores ao mobilizar os recursos disponíveis para a criação de bens ou serviços que possuem algum tipo de valor. É justamente nos territórios construídos que produtos específicos são gerados através de processos de aprendizagem coletiva únicos e normalmente inovadores.

Em resumo, essa breve revisão do estado da arte sobre as dinâmicas territoriais dos sistemas alimentares mostra que já há um pequeno estoque de referências em forma de abordagens ou enfoques, que talvez possam se transformar em teorias mais consolidadas. A sugestão de Pecqueur de separar os territórios em dados e construídos ajuda, em parte, a resolver o problema das escalas e da intermediação entre o local e o global, que até então pareciam unidades de análise irreconciliáveis nas diferentes abordagens. Mas ainda há um caminho a ser trilhado, e nós estamos apostando no potencial representado pelo diálogo entre a abordagem da CBST e a dos mercados imersos. Os mercados são construções sociais, e os territórios são construídos através das e nas arenas de conflitos e nos

locais de disputa de poder, o que nos leva a refletir mais detalhadamente sobre mercados e territórios alimentares.

## 2. Território e mercados alimentares

Com base em Haesbaert (2004), a conformação de um mercado territorial pressupõe a existência ou o desenvolvimento de processos de (re)territorialização das relações de troca de bens e mercadorias em um determinado espaço. Esse processo ocorre quando se verifica a transformação dos recursos de um território em ativos através da criação de valor feita pelos atores, instituições e clusters que atuam nesse espaço (PECQUEUR, 2006). Em se tratando de mercados, o produto final dessas interações é um bem ou serviço específico, realizado não apenas através de processos econômicos e com fins econômicos, mas sobretudo a partir de aspectos culturais, simbólicos, ou seja, de relações de poder.

Incluir a dimensão territorial no estudo dos mercados enriquece e fertiliza a ideia de que há uma construção além da imersão do social no econômico, conformando as relações de poder no espaço. Assim, elementos centrais de disputa de poder, como o uso e a mobilização de recursos, são postos no centro do debate a fim de compreender como esses mercados são construídos, quais são as regras e acordos envolvidos em seu funcionamento e de que forma os aspectos culturais e políticos permeiam as ações dos atores. A dimensão territorial permite, portanto, analisar como a ação coletiva é posta em prática para a mobilização dos recursos em um determinado espaço com finalidades econômicas. Dessa forma, o território passa a ser uma ferramenta heurística para analisar como se manifestam as relações de poder no espaço e como se dão as interações entre os atores, as redes e as instituições.

Assim, os mercados territoriais podem ser compreendidos enquanto recursos que se sustentam pelas regras e práticas formais (leis, contratos, padrões), informais/tácitas (valores, hábitos, costumes) e que possuem uma base espacial. Os mercados territoriais funcionam por intermédio de instituições que servem como referência para guiar e orientar ou mesmo exercer pressão e coerção sobre as relações de troca de bens e serviços que ocorrem entre os agentes que ofertam e demandam. Esses mercados não estão isolados ou desconectados dos mercados globais; pelo contrário, eles existem e se reproduzem em relação a eles, utilizando estratégias de resistência, reação e até mesmo acoplagem para manter sua autonomia relativa. Em síntese, os mercados territoriais estão imersos no espaço em que foram criados e podem ser compreendidos como contramovimentos na perspectiva de Karl Polanyi (2000).

Essa abordagem dos mercados em sua feição espacial e territorial representa um passo adiante em relação aos estudos sobre os sistemas alimentares localizados (SYALES), assim como das cadeias curtas de abastecimento (CCA)

e das redes alimentares alternativas (RAA). Permite identificar as conexões em nível macro entre diferentes arranjos de produção e distribuição de bens e serviços que transcorrem em um espaço local. De alguma forma, as diferentes iniciativas e experiências localizadas estão ligadas a sistemas alimentares regionais ou até mesmo nacionais, o que pode ser verificado através da diversidade de canais de comercialização que são acessados. Ademais, o sustentáculo desses arranjos que perpassam o local tem sua base fortemente imersa em relações sociais, normas e regras entre os participantes do mercado.

Abordagens e reflexões dos mercados imersos em relação aos mercados territoriais não são inéditas. As discussões sobre o acesso aos mercados por agricultores familiares estão presentes nos esforços recentes da FAO sobre *territorial markets* (FAO, 2021). Esta preocupação ganhou relevância a partir de 2016, quando o Comitê de Segurança Alimentar (CFS, 2016)<sup>5</sup> elaborou e publicou o documento *Connecting Smallholders to Markets*, que discute e demonstra as diferentes estratégias mobilizadas por agricultores para acessar mercados.

O documento do CFS (2016) aponta para a importância em fortalecer o acesso de pequenos agricultores aos mercados que estão próximos aos locais de produção, trazendo como recomendação central a necessidade de se conectar sistemas alimentares localizados aos territórios. É possível identificar uma semelhança muito clara entre o conceito de mercados territoriais do Comitê de Segurança Alimentar e a abordagem dos mercados imersos (*nested markets*) desenvolvida por Ye, Ploeg e Schneider (2012). Com relação a essa aproximação analítica, o estudo tipológico de mercados de produtos agroecológicos, elaborado por Loconto (2018), argumenta ser possível tratar os mercados imersos enquanto mercados territoriais, partindo de evidências que indicam que esses mercados se estabeleceram sob fortes ligações com a comunidade em uma determinada área geográfica.

O debate sobre mercados territoriais do CFS está em franco processo de evolução e amplia sua preocupação com as questões relacionadas ao atingimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável da agenda 2030 (CARON *et al.*, 2018; BLAY-PALMER *et al.*, 2020; MORGAN; SONNINO, 2010; SCHERMER, 2015). Todavia, o principal desafio para compreender mercados territoriais está na escassez de dados<sup>6</sup> sobre suas características.

---

<sup>5</sup> O Comitê de Segurança Alimentar Mundial é uma plataforma internacional e intergovernamental, composto por observadores e representantes de órgãos como a FAO, International Fund for Agricultural Development (IFAD), The World Food Programme (WFP) e representantes de Estados que fazem parte da Organização das Nações Unidas. O comitê desenvolve recomendações e orientações sobre tópicos relacionados à segurança alimentar no mundo a partir de relatórios científicos baseados em evidências (CFS, 2021).

<sup>6</sup> Por isso, na tentativa de preencher essa lacuna, o CFS, juntamente com outras organizações representativas de pequenos agricultores e estudiosos, como a Via Campesina, Agricultural

A elaboração e validação dessa metodologia foi realizada a partir de diversos *workshops*<sup>7</sup> com a participação de representantes de organizações globais e regionais de produtores para discutir as variáveis mais importantes que deveriam constar nas análises (FAO, 2021). Embora o mapeamento considere aumentar progressivamente a escala geográfica da coleta de dados (local, região, país), justamente por assumir que sistemas alimentares têm ligações multiníveis no espaço, o principal foco da metodologia dedica-se aos canais de comercialização de proximidade utilizados pelos pequenos produtores. Assim, ainda que no mapeamento se use o termo “mercados territoriais”, os processos de territorialização desses mercados ainda não podem ser claramente identificados. Não é possível identificar, por exemplo, quais as características que fazem determinado mercado territorial ser singular ante outros mercados territoriais ou mesmo de que um mercado territorial se relaciona com os outros tipos de mercados.

Em caráter complementar a esse mapeamento, a metodologia de diagnóstico de mercados imersos, apresentada a seguir, pode fornecer uma fotografia do mercado territorial em questão bem próxima da realidade, permitindo direcionar com um pouco mais de precisão o mapeamento proposto pela FAO.

### 3. Metodologia de análise de mercados territoriais

Estudiosos da sociologia rural que discutem as dinâmicas da mercantilização agrícola e rural desenvolveram um esforço de promover diálogos conceituais entre a economia política marxista, a abordagem histórico-institucional de Polanyi e o aporte da perspectiva orientada aos atores (LONG; PLOEG, 2011).<sup>8</sup>

A abordagem dos mercados imersos situa a discussão sobre as relações de produção e consumo no âmbito da sociologia econômica, particularmente no campo do estudo da construção social de mercados (POLANYI, 1990; GRANOVETTER, 1985; ZELIZER; 1989, 2009) e a partir das contribuições ins-

---

Producers’ Organizations of West Africa (ROPPA), French National Institute for Agricultural Research (INRAE), Research and Promotion of Alternatives in Development (IRPAD), Terra Nuova e Universidade de Wageningen, elaborou a metodologia Mapping of Territorial Markets – methodology and guidelines for participatory data collection para identificar esses mercados com base nas recomendações do fórum realizado pelo CFS em 2016.

<sup>7</sup> Os encontros foram realizados entre 2017 e 2021 em países da África, América Latina e Ásia com a presença de organizações de agricultores, notadamente a Via Campesina no contexto latino-americano, a fim de discutir e validar a metodologia de mapeamento de mercados territoriais sistematizada por Mamadou Goïta (FAO, 2021).

<sup>8</sup> Desse esforço resultou a abordagem dos *nested markets*, que foi trazida a lume no trabalho pioneiro de Ye, Ploeg e Schneider (2012) e aprofundado no livro “Construção de Mercados e Agricultura Familiar” (PLOEG, 2016). No Brasil, estudos posteriores (CASSOL; SALVATE; SCHNEIDER; 2016; SALVATE, 2019) vêm sendo realizados para discussão dessa abordagem e sua aplicabilidade empírica.

titucionalistas de Elinor Ostrom (1990, 2010), através do conceito de *common pool resources* ou recursos de uso comum (RUC).

É importante esclarecer que compreendemos os mercados enquanto um local físico, no qual as trocas econômicas acontecem regidas por agentes econômicos dotados de interesses. O mercado situado no espaço físico é também um lugar de disputa de poder a partir da concorrência em diversos âmbitos que vão além do preço, como a concorrência pela qualidade ou pelo público consumidor. Nesse ponto, a perspectiva territorial faz-se pertinente na medida em que as relações assimétricas de poder no espaço irão configurar as estratégias de ação dos agentes econômicos (RAFFESTIN, 1993).

Dessa maneira, a abordagem desenvolvida por autores como Polman (2010), Ploeg (2016), Cassol, Salvate e Schneider (2016) e Salvate (2019) insere-se como uma nova ferramenta de análise para discutir a construção social de mercados a partir das abordagens institucionalistas e da sociologia econômica.

Um mercado imerso pode ser compreendido enquanto um segmento específico do mercado mais amplo (PLOEG, 2016), que possui características territoriais, fortemente ancorado em relações sociais e econômicas que permitem caracterizá-lo a partir do conceito de imersão social. Nesses mercados, os recursos e ativos territoriais são mobilizados por atores e agentes que comungam determinados dispositivos institucionais para organizar o funcionamento dessas trocas econômicas social e territorialmente imersas.

Para uma discussão empírica mais refinada e que permita comparações entre casos foi desenvolvida por Salvate (2019) uma ferramenta de diagnóstico dos mercados imersos, composta inicialmente por cinco dimensões que expressam as principais características desses mercados. A primeira dimensão é a distintividade, que se refere às características de distinção do produto frente aos mercados mais amplos. A conectividade do mercado indica as ligações estabelecidas entre os participantes desse mercado e entre os diferentes tipos de mercados. A dimensão da multifuncionalidade, como o próprio nome indica, aponta para as diversas funções que as unidades produtivas desempenham ao participar do mercado em questão para além da função agroalimentar. Na dimensão da governança, procura-se identificar práticas e interações dos participantes do mercado com relação a seu funcionamento. A quinta dimensão, infraestrutura sociomaterial, assinala em que medida são mobilizados artefatos para que a produção e o fluxo de produtos aconteça.

Por fim, uma sexta dimensão foi incorporada nessa ferramenta a partir do trabalho de Nayla Almeida e foi testada na pesquisa de campo exploratória no caso da manga Ubá, que é a relevância (PEREIRA *et al.*, 2020; PEREIRA *et al.*, 2018; HEBINCK, 2018). Tal aspecto diz respeito aos resultados da participação do mercado nas unidades produtivas, como questões de renda, reinvestimentos, gênero e expectativas para o futuro da atividade, e incorpora o avanço

recente das discussões sobre mercados imersos feitas por Schneider e Ploeg, Ye Jingzhong e Schneider (2021, no prelo).

Segundo Polmann (2010), esses mercados operam sob mecanismos de governança, que Elinor Ostrom (1990) identificou como recursos de uso comum. Esses recursos conformam um sistema de recursos natural ou feito pelo homem, que é grande o suficiente a ponto de ser custoso excluir potenciais beneficiários. Nesse sentido, os estudos empíricos da pesquisadora mostram como um grupo de indivíduos interdependentes pode se auto-organizar e se autogovernar para obter benefícios conjuntos, extraindo unidades menores do recurso nesse sistema.

Com relação aos mercados imersos, consideramos todo o mercado enquanto recurso de uso comum a partir da presença mais ou menos evidente das dimensões explicitadas acima. Os esforços em auto-organização do mercado imerso resultam num conjunto de regras institucionais de governança e gestão do recurso comum, evitando a degradação do recurso disponível em determinado território. Assim, em um mercado imerso, um conjunto de benefícios comuns é produzido através de um conjunto de regras compartilhadas. Especificamente a dimensão governança, cujos indicadores foram construídos com base na discussão de Ostrom, busca apontar com mais clareza em que grau essas características estão presentes e que fazem o mercado em questão ser identificado como um RUC.

O principal objetivo da ferramenta de análise dos mercados imersos é diagnosticar cada caso empírico, de modo que seja possível comparar os diferentes mercados e descobrir como acontecem suas conexões no espaço material, os fatores que estimulam seu desenvolvimento, seu desaparecimento ou mesmo sua estagnação. É desejável que existam diversas configurações possíveis de mercados imersos, dependentes de circunstâncias específicas relacionadas à sua gênese, sobretudo com relação aos conflitos de poder no espaço em que ocorrem. Por isso a construção das dimensões no diagnóstico dos mercados imersos demonstra um esforço para poder identificar e aferir o tipo de configuração que esse mercado assume no momento da análise.

Outra abordagem pertinente que se propõe a mobilizar o conceito de território construído no estudo de mercados é a cesta de bens e serviços territoriais (CBST). Desenvolvida por Pecqueur (2001) e Mollard (2001), a abordagem vem sendo aplicada ao contexto brasileiro através de estudos de caso na Serra Catarinense (CAZELLA *et al.*, 2019; DE PAULA, 2019; CAZELLA *et al.*, 2020). Um grande diferencial dessa abordagem com relação às que analisam circuitos curtos de abastecimentos deve-se ao fato de que, enquanto a primeira focaliza os arranjos diferenciados de comercialização, essa considera a dinâmica de funcionamento de todos os mercados de uma região.

Com a mobilização de recursos e ativos específicos é possível criar novos mercados em um território, como os mercados de turismo, agroalimentar, arte-

sanato, além da dinamização do próprio mercado de trabalho. A mobilização dos recursos e ativos irá compor uma renda específica que reflete a valorização de características intrínsecas do território em questão. Mollard (2001) denomina essa renda como renda de qualidade territorial, traduzida pela soma de todas as rendas geradas pelos recursos específicos. Na teoria, a renda de qualidade territorial apoia-se no conceito marshalliano de excedente do consumidor, que trata da sensação de satisfação por consumir um produto de maior qualidade do que o preço pago por ele e na influência dos fatores ambientais de David Ricardo. Assim, o excedente econômico gerado por essa renda expressa os recursos e ativos territoriais mobilizados para compor a CBST (MOLLARD, 2001).

De toda maneira, a aplicação dessa abordagem para o contexto socioeconômico brasileiro, conforme as observações de Cazella *et al.* (2020), precisa ser repensada. Existem basicamente duas formas de alcançar a renda de qualidade territorial: seja pelo maior preço do serviço/produto territorial, seja pela maior quantidade do serviço/produto ofertado. As singularidades do meio rural brasileiro, todavia, não permitem que um produto ou serviço tenha preços muito elevados sob o risco de aprofundar desigualdades sociais no território, uma das grandes preocupações nas abordagens territoriais sobre sistemas alimentares, conforme discutido por Lamine *et al.* (2019). Portanto, é importante pensar estratégias que incluam os atores sociais que não fazem parte das principais redes de produção e abastecimento, seja nos circuitos curtos ou longos (CAZELLA *et al.*, 2020).

Apresentadas as abordagens mais atuais que vêm sendo aplicadas ao contexto brasileiro nos estudos dos mercados, apresentamos na próxima sessão os resultados preliminares da pesquisa de mestrado em andamento que discute os aspectos da dimensão territorial dos mercados a partir do diagnóstico de mercados imersos.

#### **4. Manga Ubá/Minas Gerais: um mercado imerso territorializado**

A manga Ubá distingue-se por seu aroma, cor e sabor marcantes dentre as mangas brasileiras. Trata-se de uma árvore frutífera introduzida por imigrantes italianos no município de Ubá (Minas Gerais) no final do século XIX. Desde essa época, era costume dos moradores confeccionarem a *mangada*, típico doce artesanal feito com a polpa da manga Ubá, além de ser muito comum o consumo da fruta *in natura*. Em meados dos anos 2000, a prefeitura municipal incentivou uma campanha de preservação das mangueiras da cidade, de tal modo que hoje em dia é fácil encontrá-las espalhadas pelos quintais e espaços públicos da cidade.

A presença marcante dessa fruta na cidade e nas propriedades rurais de Ubá foi incentivada pelo estabelecimento de diversas agroindústrias processa-

doras de polpa de suco desde os anos 2000 até os dias atuais. A venda para esses agentes do mercado constitui o principal canal de comercialização de pequenos, médios e grandes agricultores da região.

Especificamente, a colheita da manga é realizada de forma manual, implicando custos com mão de obra que irão impactar na organização dos produtores e na escolha do principal canal de comercialização. Agricultores de pequeno porte, diversificados, geralmente fazem a colheita utilizando mão de obra familiar e comercializam em canais de venda direta, como as feiras locais. Agricultores de médio e grande portes oscilam entre contratar mão de obra para a colheita e executar eles próprios a venda para as agroindústrias ou vender o “pomar fechado”, ainda verde, para atravessadores que realizam todo o trabalho de colheita na propriedade.

Entre os participantes desse mercado há também os produtores artesanais de mangada. São homens e mulheres que geralmente compram ou ganham as mangas maduras para confeccionar o doce na cidade de Ubá, mas que também pode ser encontrado nos municípios do entorno, como Viçosa, Visconde do Rio Branco, Guidoal e Guiricema. Há, inclusive, a tradicional festa da manga em Guidoal quando, além de atrações musicais e gastronômicas, há a confecção da mangada em um tacho montado na praça principal da cidade.

A metodologia utilizada na pesquisa de campo foi do tipo estudo de caso (YIN, 2010) com base na ferramenta de diagnóstico dos mercados imersos. O objetivo específico do trabalho de campo foi aplicar a ferramenta de diagnóstico de forma remota e presencial. Primeiro, foram realizadas ligações telefônicas e preenchimento on-line do questionário e, posteriormente, *in loco*, foram conduzidas entrevistas semidiretas e preenchimento do questionário impresso.

O instrumento de diagnóstico dos mercados imersos teve como objetivo identificar em que medida suas características estão presentes em cada mercado estudado. Portanto, foram desenvolvidos indicadores e variáveis dentro de cada uma das seis dimensões de análise: distintividade, conectividade, multifuncionalidade, governança, infraestrutura sociomaterial e relevância. Os indicadores para captar as variáveis consistiram de afirmações que os respondentes deveriam indicar em que medida concordam ou não (de 1 a 5) através de uma escala do tipo *Likert*<sup>9</sup>. Para coletar essas informações, valemo-nos da percepção dos atores. Nesse sentido, desenvolvemos um modelo específico para mensurar as variáveis das dimensões dos mercados imersos, levando em consideração a percepção dos prin-

---

<sup>9</sup> A escala do *Likert* é utilizada para medir o grau de concordância com as respostas feitas por um entrevistador. Na pesquisa de campo realizada, foi elaborada uma escala de cinco pontos, nomeados nos extremos com as afirmações “concordo fortemente” e “discordo fortemente” com um ponto neutro no centro (LIKERT, 1932).

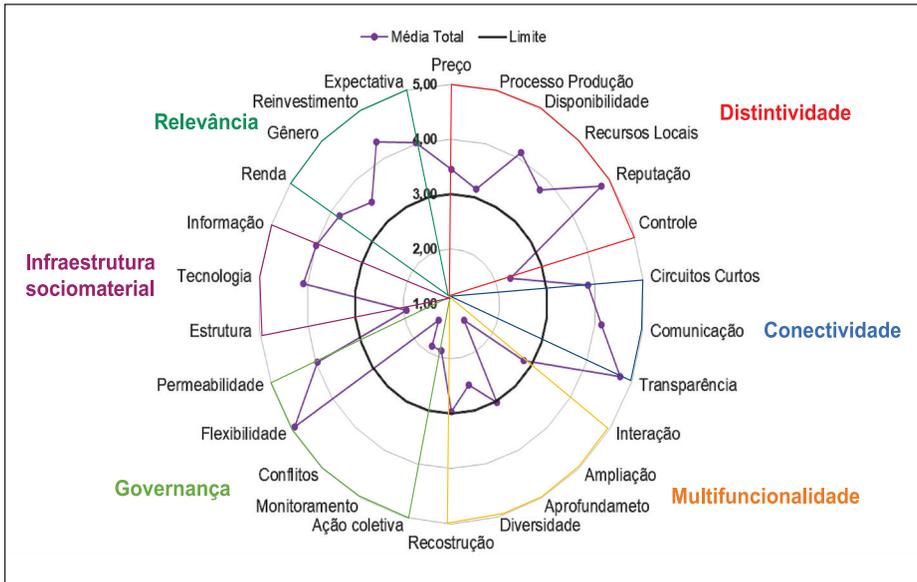
cipais atores envolvidos nos mercados (produtores). Os resultados do diagnóstico forneceram dados quantitativos e qualitativos, expressos sob a forma de um gráfico radar a partir da média aritmética dos resultados (Gráfico 1).

O estudo de caso da manga Ubá foi escolhido por ter inicialmente a dimensão da distintividade do produto mais evidente dentre as dimensões que compõem o diagnóstico de mercados imersos. A análise dos dados de campo tem apontado, todavia, que se trata de um mercado imerso em potencial, pois existem outras dimensões importantes que dão sustentação ao diagnóstico de um mercado imerso ao apontar, por exemplo, para a autogovernança e a conexão material entre os participantes.

Considerando que a construção da territorialidade se assenta em aspectos simbólicos, como a memória cultural e fatores sociais de identificação com o espaço, o território no qual a produção e consumo da manga Ubá acontece é fortemente enraizado. Entretanto, os agentes que fazem parte desse mercado ainda não criaram instituições fortes o suficiente para gerir o uso desse recurso específico de maneira autogovernada. Esse fato pode ser melhor explicado com base no gráfico que o diagnóstico proporciona.

O resultado do diagnóstico é apresentado sob a forma de um gráfico radar (Gráfico 1), no qual estão dispostas todas as dimensões e as respectivas variáveis que as compõem. A dimensão da distintividade é composta pelas variáveis preço, processo de produção, disponibilidade, recursos locais, reputação e especificidade. A dimensão conectividade é composta pelas variáveis circuitos curtos, comunicação e transparência. Na dimensão de multifuncionalidade, encontramos as variáveis interação, ampliação, aprofundamento, diversidade e reconstrução. Na dimensão governança, ação coletiva, monitoramento, conflitos, flexibilidade e permeabilidade. Na infraestrutura sociomaterial, estrutura, tecnologia e informação e, por fim, a dimensão relevância é composta pelas variáveis renda, gênero, reinvestimento e expectativa. Há um limite intermediário na marca 3 da escala para organizar a discussão das dimensões. A seguir, discutiremos seus resultados mais notórios.

**Gráfico 1:** Médias das variáveis de diagnóstico do mercado imerso da manga Ubá/MG



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

### Distintividade

A maior parte das variáveis dessa dimensão situa-se acima do limite; apenas *especificidade* está abaixo com um valor de 2,3, indicando uma certa concordância dos entrevistados em relação aos indicadores. Na visão dos entrevistados, a manga Ubá ou a mangada não são percebidas como um produto específico, ainda que ambos sejam tradicionalmente consumidos pela comunidade. Trata-se de uma fruta ou doce com características que podem ser copiadas, mas que, todavia, exigem técnica e conhecimento para ser reproduzidas. Frequentemente, os entrevistados diziam que “meu produto é único”, “igual ao meu ninguém faz” ou “o meu é muito bom”, e esse aspecto é evidente na variável reputação (4,79), que indica o reconhecimento do produto pelos consumidores. Além disso, os aspectos marcantes da manga Ubá com relação ao aroma, sabor e cor são indicativos de sua reputação pelos consumidores.

Outra variável importante dessa dimensão diz respeito ao preço (3,45). O resultado desse diagnóstico indica que os participantes desse mercado consideraram que não recebem um preço alto pela venda de seus produtos. Exceto as respostas de alguns produtores artesanais de doce, a maioria dos agricultores considera que o preço pago pelo quilo da manga é muito baixo.

## Conectividade

Nesse mercado, a variável *transparência* dada pela dimensão da conectividade diz respeito à circulação das informações e à possibilidade da propriedade/local de produção estar aberto para receber visitas ou fiscalizações. A principal informação circulante no mercado da manga Ubá diz respeito ao preço pago pelo quilo da manga pelas agroindústrias, canal de comercialização mais acessado pelos agricultores. De acordo com as entrevistas de campo, o preço é divulgado pelas empresas no mês de dezembro, e há entre os agricultores aqueles que optam por vender para os atravessadores, caso o preço pago seja muito baixo a ponto de não remunerar a mão de obra para a colheita. Quando se vende para o atravessador, é ele quem contrata a mão de obra para a colheita e o carregamento do caminhão com as frutas para destinos variados.

## Multifuncionalidade

As variáveis da multifuncionalidade ficaram todas abaixo do limite 3, indicando uma discordância dos entrevistados em relação aos indicadores e, conseqüentemente, uma baixa diversidade de atividades nas unidades produtivas. A variável que ultrapassa um pouco esse limite é o *aprofundamento*, que se refere a novas práticas agrícolas ou de processamento para agregar valor ao produto. De fato, alguns agricultores entrevistados consideravam o plantio de manga orgânica e a prática da poda anual como ações que melhoram a qualidade do produto.

## Governança

As variáveis na dimensão governança para esse caso possuem valores muito baixos ou muito altos. As variáveis que apontam para algum tipo de ação conjunta situam-se muito abaixo do limite, o que pode ser verificado nas entrevistas complementares quando os agricultores comentavam a “desunião” entre os produtores de manga, principalmente na cidade de Ubá. Por outro lado, percebemos que se trata de um mercado altamente flexível (4,94) no que diz respeito às tomadas de decisão e mudanças no processo produtivo. Outro valor próximo do máximo em nossa escala é a variável *permeabilidade* (3,97), indicando a facilidade em entrar ou sair desse mercado, no caso produzir manga Ubá ou vender o doce de manga. O objetivo dessa variável é identificar regras, normas ou acordos informais que dificultem a entrada de agentes oportunistas nesse mercado. Aqui é importante ressaltar que, como já observado por Salvate (2019), a variável permeabilidade possui dois lados: um mercado altamente permeável, isento de regulações e controle, pode estar aberto ao oportunismo (OSTROM, 1992), e um mercado rígido e impermeável pode gerar exclusões e práticas elitistas (GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012). Nesse sentido, é im-

portante pensar no equilíbrio da permeabilidade de forma que a autogovernança permita o bom funcionamento desse mercado e a geração de benefícios comuns a seus participantes. Conforme observamos no gráfico, o mercado da manga Ubá pode encontrar-se muito aberto à ação de agentes oportunistas, colocando seus aspectos de distintividade e governança em risco.

### **Infraestrutura sociomaterial**

Nessa dimensão, a variável *estrutura* aponta que o acesso a espaços e equipamentos coletivos nesse mercado é muito baixo. De fato, o único espaço coletivo acessado por alguns agricultores é a feira livre. Esse baixo valor da variável está coerente com os resultados da dimensão governança, que aponta para as ações coletivas. Nessa dimensão, a variável que apresenta um valor um pouco maior é a *tecnologia*, pontuando 4,9. Entretanto, o contato telefônico com os agricultores não foi fácil por conta das dificuldades em conseguir um sinal de telefone ou estabilidade na ligação. De toda forma, em se tratando de um questionário de percepções, podemos dizer que os entrevistados concordam que têm acesso à tecnologia necessária para trabalhar, o que inclui internet, telefonia e outros equipamentos.

### **Relevância**

O principal resultado da dimensão relevância foi o fato de os participantes poderem reinvestir na atividade a partir dos ganhos financeiros obtidos pela participação nesse mercado. Entretanto, a expectativa com relação a ele é baixa e tem sido cada vez menor, a ponto de muitos pomares estarem sendo reduzidos. Esse desânimo deve-se sobretudo ao pouco retorno na venda da fruta *in natura*, tendo em vista os altos custos com a mão de obra para a colheita.

### **Considerações finais**

Neste trabalho, esforçamo-nos para apresentar alguns dos principais pontos da discussão atual sobre mercados e territórios. Sugerimos que a categoria analítica mercados territoriais pode ser encontrada de forma rarefeita em várias abordagens, especialmente nas discussões sobre *nested markets* e sobre cesta de bens e serviços territoriais. Em ambas, a dimensão territorial comparece enquanto referência ao modo de funcionamento dos mercados, ainda que nem sempre de forma explícita. Para dar ancoragem empírica a essas discussões, apresentamos os resultados preliminares de um estudo de caso que está em curso sobre a manga Ubá em Minas Gerais.

O estudo do caso da manga Ubá permite-nos afirmar que estamos na presença de um mercado imerso emergente que se constitui e funciona em um espaço determinado do sul de Minas Gerais. O mercado territorial da manga

Ubá revela possuir atributos relacionados à especificidade, assim como à posição em relação ao mercado geral de frutas tropicais. Também se verificou que o caso do mercado da manga Ubá se assenta em dispositivos de governança que possuem abrangência territorial, que estão assentados nas instituições que governam seu funcionamento.

Do ponto de vista teórico, neste ensaio procuramos lançar luzes sobre a discussão pioneira de Polanyi sobre as três formas de integração econômica – reciprocidade, redistribuição e trocas mercantis – e suas relações com a abordagem dos recursos de uso comum, discutidos por Elinor Ostrom. Isso nos levou a refletir sobre o papel dos mercados na construção da territorialidade. Portanto, de forma geral, podemos dizer que estudar mercados territoriais, seja sob a abordagem conceitual dos mercados imersos ou de outras, remete à análise dos processos de construção das instituições que governam esses mercados.

Procuramos esclarecer em que medida os mercados imersos podem ser considerados mercados territoriais. Reafirmamos que não se deve tratar o território enquanto sinônimo de espaço local e que os mercados situados num determinado território são o resultado da construção que conecta as dinâmicas locais com seu entorno mais amplo. Por isso os mercados imersos e territorializados não podem simplesmente ser copiados, transpostos e reproduzidos para outros lugares, como se fossem objetos intercambiáveis. Na verdade, essa característica dos mercados territoriais representa um poderoso antídoto e um diferencial importante em face da globalização e do risco frente aos mercados globais e padronizados.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Unitec, 1992.
- BECKERT, Jens. The great transformation of embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology. *Max Planck Institute for the Study of Societies Cologne*. Discussion Paper, n. 1/07, 2007.
- BELIK, Walter. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Novos Mercados. In: TEO, Carla Rozane P. A.; TRICHES, Rozane M. (org.). *Alimentação Escolar: Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento*. 1. ed. Chapecó: Argos, 2016. v. 1, p. 65-88.
- BORN, Branden; PURCELL, Mark. Avoiding the local trap: scale and food systems in planning research. *Journal of Planning Education and Research*, n. 26, p. 195-207, 2006.
- BLAY-PALMER, Alisson *et al.* Validação da perspectiva de sistema alimentar cidade-região: promovendo sistemas alimentares cidade-região inclusivos e transformativos. In: PREISS, Potira; SCHNEIDER, Sergio (org.). *Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos*. Editora da UFRGS, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211399>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CARNEIRO, Marcelo. Entre o Estado, a sociedade e o mercado: análise dos dispositivos de governança da indústria florestal na Amazônia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 64, p. 73-86, jan./abr. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000100006>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CARNEIRO, Marcelo. Sociologia dos agenciamentos mercantis e a contribuição de Michel Callon para o estudo dos mercados. *Revista Sociedade e Estado*, v. 34, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934030005>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CARON, Patrick. Food systems for sustainable development: proposals for a profound-four-part transformation. *Agronomy for Sustainable Development*, v. 38, n. 3, p. 1-12, 2018.

CASSOL, Abel; SALVATE, Natalia; SCHNEIDER, Sergio. Mercados imersos: uma perspectiva de análise institucional e relacional das trocas e do intercâmbio mercantil. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 15, n. 33, maio/ago. 2016.

CAZELLA, Ademir; DE PAULA, Leandro; MEDEIROS, Monique; TURNES, Valério. A construção de um território de desenvolvimento rural: recursos e ativos territoriais específicos. *Revista Redes*, v. 24, n. 3, p. 49-74, set./dez. 2019

CAZELLA, Ademir; MEDEIROS, Monique; DESCONSI, Cristiano; SCHENIDER, Sergio; DE PAULA, Leandro. O Enfoque da “Cesta de Bens e Serviços Territoriais”: Fundamentos Teóricos e Aplicação no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Territorial*, Taubaté, v. 16, n. 3, p. 193-206, set./dez. 2020.

CFS – Committee on World Food Security. FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 2021. Disponível em: <<http://www.fao.org/cfs/en/>>. Acesso em: 14 jul. de 2021.

CFS – Committee on World Food Security. FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. *Connecting Smallholders to markets – An analytical guide*. 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming/detalh/en/c/388066/>>. Acesso em: 26 jun. de 2021.

DE PAULA; Leandro. *Cesta de Bens e Serviços Territoriais: uma possível estratégia de desenvolvimento territorial para a Serra Catarinense?* Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. *Mapping of territorial markets – Methodology and guidelines for participatory data collection*. 2021. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/fr/c/CB5217EN/>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. *Short Food Supply Chains for Promoting Local Food in Local Markets*, 2020.

FEAGAN, Robert. The place of food: mapping out the ‘local’ in local food systems. *Progress in Human Geography*, v. 31, n. 23, p. 23-42, 2007. Disponível em: <<http://phg.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/1/23>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FLINGSTEIN, Neil. *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

- FONTE, Maria. Knowledge, food and place. A way of producing, a way of knowing. *Sociologia Ruralis*, v. 48, n. 3, 2008.
- FOURNIER, Stéphane; MUCHNIK, José. El enfoque “SIAL” (Sistemas Agroalimentarios Localizados) y la activación de recursos territoriales. *Agroalimentaria*, v. 18, n. 34, p. 133-144, jan./jun. 2012.
- GOODMAN, David; DUPUIS, Melanie; GOODMAN, Michael. *Alternative food networks: knowledge, practice, and politics*. Abingdon: Routledge, 2012.
- GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, p. 481-510, nov. 1985.
- HAESBAERT, Rogerio. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HINRICHES, Claire; ALLEN, Patricia. Selective Patronage and Social Justice: Local Food Consumer Campaigns in Historical Context. *Journal of Agricultural Environmental Ethics*, v. 21, p. 329-352, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10806-008-9089-6>>. Acesso em: 07 jul. 2021.
- HINRICHES, Claire. The practice and politics of food system localization. *Journal of Peasant Studies*, v. 19, p. 33-45, 2003.
- LAMINE, Claire; GARÇON, Lucile; BRUNORI, Gianluca. Territorial agrifood systems: A Franco-Italian contribution to the debates over alternative food networks in rural areas. *Journal of Rural Studies*, v. 68, p. 159-170, 2019.
- LIKERT, Rensis. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, v. 22, n. 140, p. 1-5, 1932.
- LOCONTO, Marie Allison. Agroecology, local food systems and their markets. *AGER: Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, 2018, v. 25 n. 2, p. 13-42, 2018. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01966250>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- LONG, Norman; PLOEG, Jan Douwe. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstrução do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER; Sergio; GAZOLLA, Marcio (orgs.). *Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-48.
- MOLLARD, Amédée. Qualité et développement territorial: un grille d’analyse théorique à partir de la rente. *Économie rurale, [S. l.]*, p. 16-34, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/https://doi.org/10.3406/ecoru.2001.5240>>.
- MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 3, n. 2, p. 209-224, 2010.
- MUCHNIK, José. *Systèmes agroalimentaires localisés: les lieux, les mets et les mots*. ISDA 2010, Montpellier, 28-30 jun, 2010. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00520751>>. Acesso em: 14 jul. 2021.
- NIEDERLE, Paulo. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográficas para vinho no Brasil e na França*. 2011. 263f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

- OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, v. 100, n. 3, p. 641-72, 2010.
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 24, n. 1 e 2, p. 10-22, 13 jun. 2006. Disponível em: <<http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/243>>. Acesso em: 14 jun. 2021.
- PECQUEUR, Bernard. Qualité e développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. *Économie Rurale*, n. 261, p. 37-49, 2001.
- PEREIRA, Laura *et al.* Food system transformation: integrating a political-economy and social-ecological approach to regime shifts. *International journal of environmental research and public health*, v. 17, n. 4, p. 1.313, 2020.
- PEREIRA, Laura *et al.* Designing transformative spaces for sustainability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, v. 23, n. 4, 2018.
- HEBINCK, Aniek *et al.* Imagining transformative futures: participatory foresight for food systems change. *Ecology and Society*, v. 23, n. 2, 2018.
- PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.
- PLOEG, Jan Douwe van der. Mercados aninhados recém criados: uma introdução teórica. In: MARQUES, F.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. *Construção de Mercados e Agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- PLOEG, Jan Dowe van der; JINGZHONG, Ye; SCHNEIDER, Sergio. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Journal of Peasant Studies*, v. 39, p. 133-173, 2012.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- POLMAN, Nico; POPPE, Krijn; SCHANS, Jan-Willem van der; PLOEG, Jan Douwe van der. Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture. *Revista di Economia Agraria*, v. 125, n. 2, jun. 2010.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMBO, Anelise; FILIPPI, Eduardo. A Análise Escalar nos Estudos das Dinâmicas Territoriais: considerações a partir de experiências de desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. *GEOUSP: espaço e tempo*, v. 18, p. 269-287, 2014.
- RENTING, Henk; MARSDEN, Terry; BANKS, Joe. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and Planning*, v. 35, p. 393-411, 2003.
- REQUIER-DESJARDINS, Denis. Sistemas agroalimentares localizados e qualificação: uma relação complexa. *Interthesis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 95-118, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2013v10n2p95>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

SALVATE, Natalia. *Mercados imersos: uma nova abordagem sobre a construção social de mercados*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2019.

SCHERMER, Markus. From “Food from Nowhere” to “Food from Here”: changing producer–consumer relations in Austria. *Agriculture and Human Values*, v. 32, n. 1, p. 121-132, 2015.

SCHNEIDER, Sergio. *Rural development and the construction of new markets*. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2015. 212 p.

SCHNEIDER, Sergio; PLOEG, Jan Douwe van der; HEBINCK, Paul. Reconsidering the contribution of nested markets to rural development. In: HEBINCK, P.; PLOEG, J. D.; SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Iván. Território e abordagem territorial. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 23, n. 1 e 2, p. 99-116, 13 dez. 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.37370/raizes.2004.v23.237>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. The contribution of economic sociology. *Routledge Handbook of Sustainable and Regenerative Food Systems*, p. 171-187, 2020.

SCHNEIDER, Sergio; GAZOLLA, Marcio (org.). *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2017.

SCHNEIDER, Sergio; SALVATE, Natalia; CASSOL, Abel. Nested Markets, Food Networks, and New Pathways for Rural Development in Brazil. *Agriculture*, v. 6, n. 4, p. 1-19, nov. 2016.

SILVA, Gustavo; BALEM, Tatiana; SILVEIRA, Paulo Roberto Cardoso. A constituição do SIAL (Sistema Agroalimentar Localizado) de São Francisco de Assis (RS) a partir de estratégias locais e políticas públicas. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 17, n. 3, 2015.

SONNINO, Roberta; MARSDEN, Terry. Beyond the divide: rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, v. 6, p. 181-189, 2006.

SWEDBERG, Richard. Markets as social structures. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (ed.). *The handbook of Economic Sociology*. Princeton: Oxford University Press, 1994.

WINTER, Michael. Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*, v. 19, p. 23-32, 2003.

WISKERKE, Johannes. On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 2010.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. São Paulo: Artmed Editora, 2010.

ZELIZER, Vivian. Dualidades perigosas. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, abr. 2009.

ZELIZER, Vivian. The Social Meaning of Money: “Special Monies”. *American Journal of Sociology*, v. 95, n. 2, p. 342-377, sep. 1989.

# **Sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis: ações territoriais para uma agenda global**

*Potira V. Preiss*

## **Introdução**

A necessidade de reconstruir os sistemas alimentares para obter processos mais saudáveis e sustentáveis não é tema novo na agenda internacional. Uma inflexão na forma como temos produzido, comercializado e consumido alimentos não é apenas essencial para as próximas gerações. Essas devem ter assegurados recursos naturais e um ambiente minimamente hospitaleiro, mas também a população atual deve ter saúde, e o direito humano à alimentação adequada precisa deixar de ser um luxo de poucos para se tornar a realidade de todos.

Este capítulo contribui para a discussão da Agenda 2030 (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) com uma reflexão sobre como sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis podem ser construídos a partir de ações territoriais que deem centralidade à segurança alimentar e nutricional e às dinâmicas de abastecimento da agricultura familiar, fomentando, assim, processos de desenvolvimento regional.

O texto está dividido em cinco seções. Após esta introdução, resgatamos o histórico das agendas globais frente às questões agroalimentares, dando ênfase aos objetivos do desenvolvimento sustentável a serem atingidos até 2030. Na sequência, buscamos evidenciar a insustentabilidade do atual sistema alimentar global, indicando pontos nevrálgicos a serem reestruturados em prol do atendimento à segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento sustentável. Uma seção é dedicada a pensarmos como fomentar processos de transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis a partir dos contextos vividos em dois territórios do sul do Brasil: a região do Vale do Rio Pardo e a região metropolitana do Delta do Jacuí. A reflexão combina dados coletados em pesquisa realizada em 2020 com revisão de literatura, indicando quais ações podem ser adotadas no âmbito local para melhor explorar as potencialidades regionais e beneficiar a população e os agricultores familiares. Por fim, traçamos algumas considerações finais.

## 1. A Agenda 2030 e os sistemas agroalimentares

Em termos históricos, a primeira agenda de metas globais elaborada pelas Nações Unidas foi a Agenda 21<sup>1</sup>, formulada no processo da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992 no Rio de Janeiro, também conhecida como Eco-92. No Brasil, foram construídos tanto um plano nacional como diferentes ações localizadas, assim como um conjunto de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2002; MALHEIROS *et al.*, 2008). Entre as diferentes ações figuravam as metas de reduzir a fome, desenvolver sistemas agrícolas mais sustentáveis e reverter os padrões de consumo para dinâmicas mais ecológicas e inclusivas. A complexidade da Agenda 21 provocou reflexões e debates, porém ações insuficientes para consolidar processos efetivos de mudança.

No ano 2000, uma nova agenda internacional foi proposta pela ONU, denominada Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), tendo como foco central a redução da pobreza até o ano de 2015. O documento propunha oito metas de ação global, a saber: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) alcançar a educação primária universal; 3) promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental e 8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Após alguns anos de implementação e diferentes planos, ainda que muitos indicadores tenham melhorado em termos globais, a agenda foi novamente insuficiente para disparar as mudanças sociais e econômicas necessárias.

Em especial, a implementação da agenda falhou por ter uma abordagem altamente linear e restrita, que incentivou investimentos e programas em ações pontuais, deixando de atuar nos processos estruturais. Por exemplo, apesar da erradicação da fome estar no objetivo 1, as ações foram majoritariamente abordadas através de programas assistenciais, projetos de suplementação nutricional e produção agrícola em larga escala. Esses tiveram pouco impacto real na melhora das condições nutricionais da população e, paralelamente, incentivaram a agricultura industrial insustentável, o aumento das dinâmicas de exclusão dos agricultores familiares, o agravamento da crise ambiental e energética, além de uma forte atuação do setor privado como protagonista em ações de desenvolvimento (VANDEMOORTELE, 2009; MCMICHAEL; SCHNEIDER, 2011).

---

<sup>1</sup> O documento, composto por 40 capítulos, trazia um plano detalhado de como impulsionar o desenvolvimento aliado a estratégias de conservação ambiental com informações claras sobre a necessidade de ação, objetivos a serem alcançados e os possíveis meios de implementação. A partir da assinatura dos 178 países foram desencadeados processos de discussão, adaptação e implementação da Agenda 21 em âmbitos nacional, regional e local, sendo protagonizados por governos e sociedade civil em diferentes partes do globo.

As críticas aos ODMs também incluem um excessivo foco em ações nas áreas rurais, desconsiderando os processos de crescimento urbano, aumento populacional e mudanças nas dietas. Eles falharam ao não apresentar uma abordagem multifacetada que percebesse as diferentes dimensões da insegurança alimentar e incidisse sobre questões como a dificuldade da população urbana para acessar alimentos nutritivos e saudáveis, o que envolve, além da renda, a estrutura de comercialização dos alimentos (CRUSH; FRAYNE, 2011; BURCHI; HOLZAPFEL, 2015).

Em 2012, uma nova Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorreu no Rio de Janeiro, a Rio +20, e uma nova agenda começou a ser negociada de forma a corrigir as falhas da Agenda 21 e dos ODMs. Em parte, o plano era dar maior ênfase às questões ambientais, que haviam sido fortemente negligenciadas, e reforçar que a consolidação de um novo cenário passaria pela colaboração efetiva dos diferentes setores sociais.

Em 2015, esse novo pacto global foi lançado por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma agenda a ser alcançada até 2030 (Agenda 2030) com 17 objetivos estratégicos e 169 metas. O segundo objetivo foca especificamente em erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, sendo que nove objetivos envolvem diretamente os sistemas agroalimentares e os demais relacionam-se indiretamente.

Shepon e colegas (2017) argumentam que todos os ODS podem ser percebidos como etapas para o processo de atendimento à segurança alimentar e nutricional, visto que alguns tratam de processos estruturais da sociedade que precisam ser reelaborados para gerar um contexto de vida plena e digna. Nesse sentido, a sustentabilidade deve ser percebida como uma dimensão da segurança alimentar e nutricional (SAN). A construção de dietas saudáveis, sem estratégias de preservação ambiental e fomento a uma agricultura ecológica, faz com que as políticas e programas contemporâneos corram o risco de aumentar a insegurança alimentar no futuro, uma falha já cometida pelas agendas internacionais anteriores (BERRY *et al.*, 2015).

Caron e colaboradores (2020), ao analisarem as mudanças necessárias aos sistemas agroalimentares frente aos ODS, discutem a importância de uma maior ênfase em processos que possam incidir sobre os padrões de consumo alimentar, fomentar uma agricultura produtiva com bases ecológicas, combater as mudanças climáticas e impulsionar um renascimento dos territórios rurais. A centralidade nos territórios rurais deve corrigir décadas de desinteresse público, que criou um crescimento desigual e melhorias de vida urbana em detrimento das áreas rurais. Isso gerou processos de exclusão social e degradação ambiental, precarizando ainda mais as condições de vida no meio rural, impulsionando massivos processos de migração (CARON *et al.*, 2020).

A dinamização dos territórios rurais com ações que aumentem a autonomia dos atores locais por meio de atividades e serviços que gerem inclusão social e produtiva, maior equidade de gênero, melhoria na oferta de serviços básicos (educação, saúde, telecomunicações, saneamento, transporte) e empregos decentes para os jovens tendem a contribuir para o crescimento econômico equilibrado e a ampliação da SAN de forma ampla, beneficiando as populações rurais e urbanas. Em parte, é nesse sentido que diferentes pesquisadores têm se dedicado a refletir os territórios enquanto lócus de desenvolvimento de ações integradas e multissetoriais entre rural e urbano.

Mais recentemente, em outubro de 2019, a ONU anunciou a realização de uma Cúpula dos Sistemas Alimentares, que deverá acontecer em setembro de 2021 em Nova York. O foco central será o aceleração da Agenda 2030 por meio das questões agroalimentares. Essa convocação é altamente relevante, considerando que as Cúpulas Mundiais têm sido espaços de fortalecimento de temas em âmbito internacional, reunindo autoridades de vários países para discutir, propor soluções e estabelecer acordos em prol de avanços necessários. Uma série de ações tem sido realizada em torno da Cúpula e, principalmente, do documento final, que será assinado pelos países presentes. De certa forma, o que está em jogo é a negociação internacional sobre qual o ideal de sistemas alimentares que será promovido nos anos vindouros pelos governos e agências internacionais. Apesar de ter um complexo sistema de governança e participação, que deveria incluir representantes de todos os segmentos sociais, para os atores relevantes ao tema até o momento o percurso tem sido conturbado e problemático.

Majoritariamente, as críticas têm sido feitas por organizações da sociedade civil e acadêmica, problematizando a falta de transparência nos critérios de decisão e a forte presença do setor privado nas diferentes instâncias. A ênfase, portanto, é uma visão empresarial e corporativa das questões alimentares. Esse conflito de interesses iniciou com a escolha da liderança oficial da Cúpula, personificada por uma das principais defensoras da Revolução Verde na África. Outro elemento fortemente contestado é a baixa inserção da sociedade civil nas estruturas oficiais, levando inclusive à articulação de uma Cúpula Independente dos Povos e a diversos posicionamentos públicos (CSM, 2021; FAKHRI *et al.*, 2021; RAMOS, 2021; CLAEYS, 2021).

## **2. O Insustentável Sistema Alimentar Global**

Existe uma vasta literatura dedicada a argumentar como o sistema agroalimentar global está no cerne das maiores problemáticas atuais da sociedade, das questões ambientais e da crescente insegurança alimentar (Insan). É um sistema que tem atuado muito mais como um catalisador de crises socioambien-

tais e agravamentos nos problemas de desigualdade econômica do que como um promotor de alimentos saudáveis, renda digna e qualidade de vida (PREISS *et al.*, 2019). O próprio conceito de sistema alimentar foi formulado com o intuito de ressaltar que problemas sociais e ambientais que estavam sendo tratados de forma isolada tinham suas raízes na maneira como temos produzido, processado e consumido alimentos, requerendo uma abordagem que desse evidência às interconexões entre a insegurança alimentar e as mudanças ambientais, permitindo a busca de soluções integradas.

Ingram (2011) propõe uma abordagem sistêmica, considerando, de forma articulada, as atividades que envolvem alimentos (da produção, processamento, comercialização, consumo e descarte), incluindo atores, instituições, recursos, infraestrutura, tecnologias em suas múltiplas dimensões sociais, econômicas, ambientais e escalares. Desde então, o conceito tem sido corroborado e utilizado por diversos autores ao redor do globo, tal como no aclamado relatório *Sindemia Global*, termo cunhado em alusão à sinergia existente entre três das principais pandemias contemporâneas (pré-COVID-19): obesidade, desnutrição e mudanças climáticas. Vale ressaltar que essas não só compartilham as mesmas causas, mas interagem entre si e se agravam (SWINBURN *et al.*, 2019). Entre as causas compartilhadas está justamente o sistema agroalimentar global, sendo sua reformulação uma necessidade urgente.

No que diz respeito às mudanças climáticas, o uso intenso de recursos naturais, a poluição dos mananciais hídricos, o desmatamento de matas nativas com alteração no uso dos solos e os altos níveis de emissão de gases do efeito estufa estão na raiz do problema (DE LAURENTIIS *et al.*, 2016; FAO, 2017). Segundo dados da FAO (2019), a agricultura consome 30% da energia produzida no mundo. Ela também é responsável por 20% das emissões de gás carbono na atmosfera, aumentando as mudanças climáticas, provocando perda de biodiversidade e aumento de eventos extremos. Ironicamente, é a própria agricultura que depende dos recursos naturais e de condições climáticas específicas, tornando-se a maior afetada por esses fenômenos. São especialmente graves o crescente aumento da temperatura média do planeta, as alterações nos padrões de precipitação (causando maior frequência de secas ou enchentes) e a ampliação em quantidade e intensidade dos eventos climáticos extremos (FAO, 2019).

O Brasil tem figurado no *ranking* internacional como sétimo maior emissor de gases de efeito estufa, sendo que 69% das emissões brutas estão vinculadas à agropecuária através das mudanças de uso da terra (desmatamento na Amazônia e no Cerrado), fermentação entérica pela criação intensiva de gado e uso de fertilizantes nitrogenados (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019). Outro elemento que coloca o Brasil vergonhosamente no *ranking* mundial é o uso de agrotóxicos, o qual, somente na última década, teve um crescimento de 190%, o dobro de uso em relação a todo o mercado global (JOLY *et al.*, 2019). Além do

agravamento na perda de biodiversidade, essa prática agrícola gera contaminação da água em suas diferentes formas (subterrânea, chuva, rios e córregos), poluição dos solos por metais pesados e emissão de gases de efeito estufa. Como consequência, há uma série de repercussões amplamente comprovadas para a saúde humana, variando da morte por contaminação direta a uma ampla gama de doenças (CARNEIRO *et al.*, 2015; BOMBARDI, 2017).

Em boa medida, os impactos ambientais são frequentemente defendidos como um “mal necessário” para dar conta da crescente demanda por alimentos. No entanto, diferentes pesquisas (D’ODORICO *et al.*, 2014; IPES-FOOD, 2017; FAO, 2018) já evidenciaram que há produção suficiente para alimentar a população atual e a estimativa de crescimento nos anos futuros. Assim, a persistência da fome e da Insan não está relacionada à falta de produção, mas sim de acesso equitativo e justo a uma alimentação adequada e saudável. Os dados mais recentes indicam que 25% da população mundial, um equivalente a dois bilhões de pessoas, passam fome ou não têm acesso regular a alimentos nutritivos (FAO, 2020).

Infelizmente, a pandemia da COVID-19, que perdura por mais de um ano, tem agravado fortemente o quadro de Insan. Os números mais recentes indicam que 55,2% dos domicílios brasileiros encontram-se em insegurança alimentar, um equivalente populacional de 116,8 milhões de pessoas, dos quais 19 milhões passam fome (REDE PENSSAN, 2021). A insegurança alimentar é mais grave nas áreas rurais, e somente entre os agricultores familiares a fome atinge 14,3% da população, sendo que 65,2% desse grupo são afetados em algum nível (REDE PENSSAN, 2021).

O contexto é ainda mais agravado pelo crescente consumo de alimentos industrializados, em especial os ultraprocessados, que são nocivos à saúde, pois possuem altos teores de gorduras, açúcares e sal, diretamente associados com problemas cardíacos, cânceres, obesidade e doenças crônicas (MONTEIRO *et al.*, 2015; IPES-FOOD, 2017; SWINBURN *et al.*, 2019). O consumo de alimentos inadequados, ricos em calorias e pobres em nutrientes, tem colocado as doenças crônicas não transmissíveis entre as principais causas de morte a nível internacional. As evidências indicam que essa foi a causa de 71% das mortes ocorridas em 2016 (FAO, 2020). Infelizmente, são justamente esses alimentos os mais disponíveis para a população brasileira por ser mais baratos e acessíveis em diferentes canais do comércio varejista, ao contrário dos estabelecimentos de venda de alimentos *in natura*, que se tornam cada vez mais restritos (BOCCHI *et al.*, 2020).

Em parte, isso se deve ao fato de que a cadeia de distribuição dos alimentos no Brasil tem sido altamente concentrada, estando 92,9% do varejo alimentar dominado pelos supermercados, deixando apenas 7,1% para outros comércios, como açougues, quitandas, mercearias e feiras livres (BELIK, 2020). As

feiras, em especial, têm sido amplamente discutidas na literatura como espaços de comercialização fortemente alinhados aos princípios multidimensionais da SAN. Ofertam, majoritariamente, alimentos *in natura*, como frutas, verduras e vegetais, os quais são mais saudáveis e favorecem uma alimentação diversa e nutritiva, permitindo práticas alimentares assentadas em culturas locais (ARAÚJO *et al.*, 2015; ARAÚJO; RIBEIRO, 2018; POZZEBON *et al.*, 2018).

As feiras também têm sido reconhecidas por ofertar alimentos com qualidade diferenciada, tais como produtos artesanais e com identidades territoriais, apresentando, frequentemente, valores bastante acessíveis, inclusive quando se trata de produção agroecológica e orgânica. Conforme explicam Preiss & Schneider (2020), os preços tornam-se mais acessíveis devido à ausência de intermediários na cadeia de abastecimento, de forma que 100% do valor pago pelos consumidores é usufruído pelos agricultores familiares. A acessibilidade dos produtos é um fator crucial da SAN, sendo que diferentes estudos têm mostrado que os canais de comercialização vinculados a cadeias longas de abastecimento, em especial os supermercados, aportam valores mais elevados aos consumidores, seja pelo maior custo que serviços em larga escala têm, seja porque se apropriam de forma injusta e coerciva de fornecedores, adotando práticas altamente nocivas aos agricultores familiares (WILLOUGHBY; GORE, 2018; MATIOLI; PERES, 2020).

A relevância dos agricultores familiares, seja para a SAN ou para a consolidação de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, é amplamente reconhecida. Eles são os principais produtores de alimentos no mundo, mas também são atores essenciais no protagonismo de medidas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, na transição agroecológica e na redução da pobreza e da vulnerabilidade social (FANZO, 2018; CARON *et al.*, 2020). Segundo a FAO (2020), a agricultura familiar é responsável por cerca de 80% do valor de produção em alimentos no mundo, contando com 500 milhões de pessoas dedicadas a atividades agropecuárias. A agricultura familiar também possui protagonismo na produção brasileira de alimentos, pois é responsável por 77% dos estabelecimentos agropecuários (3,9 milhões de estabelecimentos) e a maioria dos postos de trabalho no campo (67% da população ocupada). Trata-se da principal produtora dos alimentos que efetivamente chegam à mesa dos brasileiros, como hortigranjeiros, mandioca, frutas, entre outros.

No entanto, a agricultura familiar corresponde a apenas 23% da área ocupada por todos os estabelecimentos agropecuários do país e tem sido historicamente preterida em relação à agricultura patronal nos investimentos públicos brasileiros. Ainda que diferentes políticas públicas tenham sido construídas ao longo dos anos para assegurar apoio à produção agrícola, acesso à terra, inclusão socioeconômica, melhorias nas condições de vida, sempre houve uma desigual ação e valorização do Estado brasileiro frente a essa categoria e à agricultu-

ra patronal, gerando resultados ambíguos, contraditórios e insuficientes (GRISA; SCHNEIDER, 2015; PREISS *et al.*, 2020).

Em suma, a literatura é consensual em afirmar que a reformulação dos sistemas alimentares deve considerar a qualidade dos alimentos mais do que a quantidade, valorizar os agricultores familiares, impulsionar a produção agroecológica e promover padrões equilibrados de consumo. Nas palavras de Swinburn e colaboradores (2019, p. 6), devem ser sistemas que “têm um baixo impacto ambiental, apoiam a biodiversidade, contribuem para a San e apoiam as culturas e tradições alimentares locais”. A própria estruturação da Agenda 2030, previamente exposta, reconhece e corrobora esses redirecionamentos. São essas as inflexões que permitiriam a construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, tendo como resultado a saúde humana, o equilíbrio ecológico, igualdade social e prosperidade econômica.

### **3. Transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis: reflexões a partir de territórios do sul do Brasil**

Considerando a importância de promover sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, dar centralidade às necessidades sociais de San, em sintonia com a equidade econômica e social, uma ampla literatura tem sido desenvolvida com foco na realocação alimentar, tanto em nível internacional como nacional (MARSDEN *et al.*, 2000; FONTE; PAPADOPOULOS, 2010; RENTING *et al.*, 2012; SCHNEIDER; GAZZOLA, 2017; BIROCHI *et al.*, 2019; GELBCKE *et al.*, 2018; LAMINE *et al.*, 2018; PREISS, 2019). Ainda que não seja uma via exclusiva, a reterritorialização dos sistemas alimentares tem potencial não só de qualificar a segurança alimentar da população, mas também de gerar melhores condições de vida em áreas rurais e urbanas ao impulsionar processos de desenvolvimento regional integrado em múltiplas dimensões, atendendo as necessidades sociais, ambientais e econômicas (PREISS; DEPONTI, 2020).

Muitos estudos têm se concentrado em analisar casos de empreendimentos ou articulações de redes de atores para produção, comercialização e consumo de alimentos. Ainda que esses sejam altamente relevantes, é importante que também exercitemos o olhar para os territórios e como as dinâmicas existentes têm facilitado ou dificultado os processos de transição e ampliação dessas experiências. Como o abastecimento regional tem sido penalizado ou impulsionado pelas políticas públicas? Quais ações contribuem para a territorialização da produção e do consumo sustentável? Como a agricultura familiar tem sido valorizada? Em que medida o Estado tem facilitado o acesso da sociedade civil a alimentos que atendam à San? Essas questões estão no cerne da agenda internacional 2030 e são desafios essenciais para a transição dos sistemas alimentares.

Buscando responder essas questões, ainda que em parte, algumas reflexões são apresentadas sobre o contexto de dois territórios do sul do Brasil: o Vale do Rio Pardo e a região metropolitana do Delta do Jacuí. O primeiro refere-se a uma região interiorana do estado com uma expressiva agricultura familiar, mas que requer uma transição da matriz de produção agrícola local para fazer frente à necessidade de abastecimento da população. Na subseção seguinte, trazemos uma reflexão inversa, focando a necessidade de alimentos saudáveis com valores acessíveis para nutrir a população urbana por meio dos mercados da agricultura familiar. Os resultados apresentados combinam revisão de literatura com dados coletados em 2020 no âmbito do projeto de pesquisa “O impacto da COVID-19 na comercialização direta da agricultura familiar no RS”.

### **3.1 Vale do Rio Pardo: uma transição inclusiva e ecológica da matriz produtiva em prol da SAN**

A região do Vale do Rio Pardo (VRP) localiza-se na área central do estado do Rio Grande do Sul e envolve 23 municípios<sup>2</sup>, dos quais Santa Cruz do Sul é a referência em termos políticos, econômicos e culturais. A população total estimada é de 438.800 habitantes, dos quais 63% residem em áreas urbanas e 37% encontram-se em áreas rurais (FEE, 2020). No entanto, em 10 dos 23 municípios, a população que vive nas áreas rurais é superior a 70%. Portanto, apesar da classificação oficial, a ruralidade enquanto cultura e forma de vida é bastante presente, havendo ainda forte influência da colonização alemã na região. Em termos socioeconômicos, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da região é de 0,74, valor que indica uma situação mediana (IDESE, 2016). Apesar disso, há que se considerar a existência de um significativo número de famílias em condições de pobreza na região; os dados mais recentes são de Petry & Silveira (2017), que indicam uma estimativa de 51.251 famílias inscritas no CADÚNICO e 19.324 beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A principal atividade econômica refere-se à exportação de tabaco com uma produção de 9.268 toneladas, segundo os dados do Censo Agro (IBGE, 2019), dando destaque à região na produção nacional. A produção é majoritariamente de responsabilidade de agricultores familiares, que representam 91% das pessoas ocupadas em atividades agrícolas na região (estimativa total de 144.193 pessoas), sendo 59% homens e 41% mulheres (IBGE, 2019). A produção de tabaco está presente desde 1918, quando a empresa Souza Cruz se instalou na região, impulsionando o chamado “Sistema Integrado de Produção de

---

<sup>2</sup> Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

Tabaco”, em que a produção, o processamento e a comercialização são articulados em uma cadeia agroindustrial de forma coordenada pela empresa, gerando um alto grau de especialização produtiva.

De forma sintética, as famílias recebem visitas dos técnicos das empresas, que entregam um pacote de contratos de compromisso de venda e financiamento, sementes e agrotóxicos. A avaliação do financiamento e o preço a ser pago pela safra são determinados pela empresa com base nas exigências do mercado internacional, uma dinâmica que já dura mais de um século e gerou um altíssimo grau de dependência econômica dos agricultores da região em relação à indústria fumageira. Esse contexto apresenta uma alta vulnerabilidade econômica, visto que é pautado pela vitalidade flutuante do mercado global, deixando pouca autonomia e soberania para os agricultores frente à sua produção e renda.

A gravidade dessa dependência tem colocado a região em destaque no Rio Grande do Sul e no Brasil devido à alta taxa de suicídio. As estimativas indicam o dobro da média nacional e o triplo do estado, sendo uma grande porcentagem dos casos entre fumicultores, conforme apontam diferentes estudos (MENEGHEL; MOURA, 2018; DREBES; MARIN, 2021; STAVIZKI JUNIOR, 2021). Além disso, a produção envolve o uso intensivo de agrotóxicos, acarretando problemas de saúde à população e ao meio ambiente (COSTA, 2019). Portanto, a fumicultura é uma matriz produtiva que precisa ser reestruturada, seja pelos problemas sociais, econômicos e ambientais que gera em âmbito regional, seja porque o próprio mercado internacional está fadado a uma redução em resposta à Convenção Quadro para o Controle do Tabaco, que desde 2003 busca incentivar processos de transição para outras formas produtivas e alternativas de renda.

Nesse sentido, é importante mencionar que, ainda que dominante, a produção de tabaco na região não é exclusiva. A região do Vale do Rio Pardo destaca-se como a sétima maior produtora de mandioca no RS com 4.923 toneladas/ano, ofertando também produções consideráveis de hortícolas, legumes, tubérculos, frutas, milho, arroz e erva-mate (IBGE, 2019).

Arend e colegas (2019) analisam as dinâmicas de desenvolvimento regional nos anos recentes e indicam que a substituição do tabaco pela soja entre 2000 e 2014 teve um crescimento de produção 511,03% no conjunto dos 23 municípios da região. Considerando que a soja é uma monocultura altamente nociva por envolver práticas produtivas que impactam o meio ambiente com uso excessivo de agrotóxicos e uma intensa dependência do mercado agroindustrial internacional, parece ser um caminho pouco promissor aos agricultores. Essa monocultura os mantém em um contexto de baixa autonomia e renda, sem trazer benefícios mais amplos para a região em termos econômicos, sociais e ambientais.

Portanto, uma melhor alternativa, alinhada com as tendências internacionais centradas em sistemas alimentares sustentáveis, seria o aumento da produção de alimentos diversificados e saudáveis, focados nas necessidades de abaste-

cimento da população. Dados fornecidos em entrevista pelo Arranjo Produtivo Local do Vale do Rio Pardo (APL-VRP) indicam que 90 milhões de reais são investidos por mês na compra de alimentos fora da região para abastecer a população desse território. O dado ressalta que há um grande mercado em potencial, que garantiria uma demanda considerável para a produção da agricultura familiar local, como também poderia trazer benefícios mais amplos à região.

Esau (2019), ao pesquisar os processos de tomada de decisão pela diversificação agrícola na região, revela que a mobilização da maioria das famílias se centra na necessidade de melhoria da renda da família, busca de qualidade de vida e saúde, sendo a redução da dependência econômica das empresas fumageiras o fator mais positivo apontado pelos agricultores. Zanchi (2019) revela que o processo de diversificação da matriz produtiva também permite o desenvolvimento de outras atividades para complemento da renda, tal como o turismo rural. Nesse caso, o principal atrativo dos roteiros na região tem sido a comida típica colonial, ou seja, os alimentos culturalmente enraizados na região que, além do fator econômico, contribuem para a preservação de saberes intergeracionais e a ressignificação da cultura local, tendo impacto, em especial, na melhoria da autonomia e na qualidade de vida das mulheres, que são as principais protagonistas desse processo (ZANCHI, 2019).

Em parte, a transição já está em curso, fomentada por diferentes projetos e instituições na região. Merece destaque o trabalho realizado pelo APL-VRP, que desde 2013 tem articulado diferentes entidades do campo para fortalecer a cadeia produtiva da agroindústria familiar local, tendo investido, até o momento, R\$16.000.000,00 nessas ações (APL-VRP, 2021). Atualmente, a articulação conta com 165 agroindústrias familiares e 90 instituições dos diferentes municípios que compõem a região, entre as quais estão também regionais da Emater/RS e dois centros de Ensino Superior, sendo que a Universidade de Santa Cruz do Sul atua desde 2016 como entidade gestora (APL-VRP, 2021).

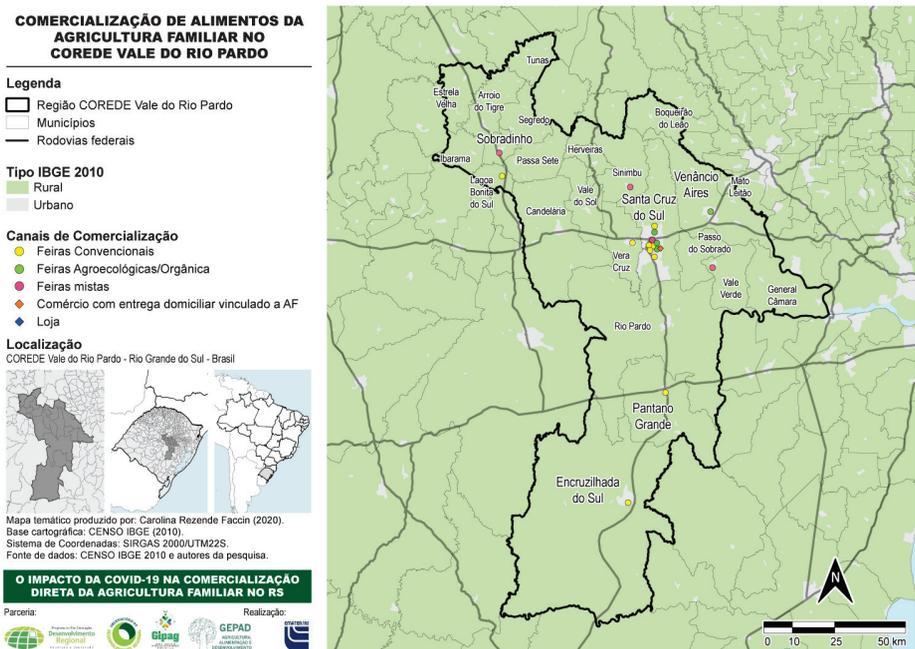
Outra rede que merece destaque é a chamada Articulação em Agroecologia do Vale do Rio Pardo (AAVRP), fundada em 2013 por entidades regionais que trabalham com a agricultura familiar camponesa de base agroecológica, fomentando a produção de alimentos saudáveis e a melhoria nas condições de vida dos agricultores. Entre as instituições que compõem essa articulação está a Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC), que desde 2009 atua na formação de ensino médio técnico de jovens agricultores, contribuindo fortemente para a qualificação profissional, a melhoria da renda, a expansão da produção alimentar agroecológica, bem como para a permanência dessa população nas áreas rurais.

Não podemos deixar de mencionar a atuação do Centro de Apoio à Produção Agroecológica (CAPA), presente desde 1987 e com um papel fundamental na formação e organização social dos agricultores para a comercialização de

seus produtos. Para essa produção têm sido importantes os mercados institucionais, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ainda assim, considerando a San, é importante levar em conta os espaços de acesso direto da população em geral à alimentação. Através de dados coletados em pesquisa realizada em 2021 com foco nos canais de comercialização direta da agricultura familiar, identificamos 19 canais, dos quais 11 estão localizados em Santa Cruz do Sul e oito em outros municípios da região (Figura 2). A maioria refere-se a feiras (18), das quais dez ofertam produtos da agricultura convencional, quatro comercializam exclusivamente alimentos orgânicos e outras quatro disponibilizam ambos os tipos de produtos de forma mista. Em seu conjunto, as feiras geram renda para 228 famílias de agricultores, que, na grande maioria dos casos, comercializam seus produtos no mesmo município em que residem. Apenas três feiras envolvem agricultores residentes em outros municípios, ainda que da mesma região: a Feira Agroecológica da ECOVALE, a Feira Pedagógica da Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC) e a Feira Municipal de Pantano Grande. Esses dados ressaltam o caráter local e territorial dessas dinâmicas de abastecimento.

**Figura 1:** Canais de Comercialização Direta da Agricultura Familiar no Vale do Rio Pardo



Fonte: Autoria própria, pesquisa “O impacto da COVID-19 na comercialização direta da agricultura familiar no RS”.

No que diz respeito aos alimentos comercializados, são ofertadas, em todas as feiras, hortaliças, frutas, ervas, temperos, mel e ovos, os grupos de alimentos *in natura* recomendados como os mais saudáveis e de consumo prioritário para a San, conforme o *Guia alimentar para a população brasileira* (2014). Oito feiras ofertam também laticínios, panificados e embutidos artesanais, dando vazão à produção da agroindústria local. Assim, é inegável a relevância dessas dinâmicas de abastecimento, seja para a renda dos produtores – como mercado de incentivo ao aumento da produção local –, seja pelos benefícios sociais, culturais e econômicos mais amplos que aportam para a região, inclusive na melhoria da qualidade nutricional da população (PREISS *et al.*, 2021).

É preciso reconhecer que os fatores produtivos locais não são o único empecilho para a expansão da comercialização da agricultura familiar. Seguindo a tendência nacional, o domínio dos supermercados na distribuição de alimentos para a população também é percebido na região, sendo esse elemento alvo de pouca atenção, seja das organizações locais, seja do Estado. É importante mencionar que dois municípios da região trazem experiências interessantes em termos de incentivo ao abastecimento direto da agricultura familiar através de programas de “vale-feira”.

Em Vale Verde, esse programa foi implementado através de uma legislação municipal, sancionada em 2017, instituindo um valor de R\$ 30,00 mensais para servidores do Legislativo Municipal e cargos em comissão, tendo contribuído com cerca de R\$ 4.500,00 mensais em recursos direcionados a compras nas feiras locais (SIQUEIRA *et al.*, 2020). Em Venâncio Aires, o sistema foi implantado em agosto de 2018 com pagamento via cartão gerenciado por uma cooperativa de agricultores feirantes, tendo um repasse de R\$ 500.000,00 até maio de 2020 (SIQUEIRA *et al.*, 2020). Em ambos os casos, há margem e interesse para aumento dos programas, que, além do recurso investido diretamente, acabam por incentivar os servidores a frequentar as feiras, sendo comum que as compras ultrapassem o valor específico do vale recebido (SIQUEIRA *et al.*, 2020).

Esses processos já em curso são altamente relevantes e merecem maior investimento público e valorização da população. Ainda assim, há margem para que outras ações sejam realizadas em nível local para ampliar a transição da matriz produtiva, qualificar e ampliar os espaços de comercialização direta da agricultura familiar e assegurar a San da população no Vale do Rio Pardo. Algumas possibilidades seriam: 1. maior alocação de recursos municipais e regionais para apoiar tecnicamente a produção orgânica, especialmente a de base agroecológica; 2. a definição de zonas livres de agrotóxicos com a gradual ampliação de forma a extinguir essa prática no território; 3. fortalecimento das capacitações para o associativismo dos agricultores locais; 4. realização de mais atividades que valorizem a cultura alimentar local, inclusive com formação para o beneficiamento dos alimentos e a adequação da legislação sanitária à realidade da

pequena e média produção familiar agroecológica; 5. realização de feiras nos municípios em que não há nenhuma ainda e aumento nas periferias dos municípios, como em Santa Cruz do Sul, onde as feiras atuais se concentram apenas na região central; 6. implantação do vale-feira nos municípios que ainda não aderiram ao programa e ampliação de valores e público atendido nos municípios que já adotam essa política de forma ativa; 7. promoção dos canais de comercialização da agricultura familiar como estratégia prioritária de abastecimento da população, criando campanhas educativas para a população; 8. apoio à organização de coletivos de consumo locais, facilitando a aproximação entre agricultores e consumidores.

### **3.2 Região Metropolitana do Delta do Jacuí: o mercado alimentar urbano como disruptor de desenvolvimento territorial**

A região envolve dez municípios<sup>3</sup>, entre os quais está a capital do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre. Possui uma população total de 2.550.679 pessoas, das quais 97,62% residem em áreas urbanas e apenas 2,38% em áreas rurais (FEE, 2020). O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE, 2016) da região é de 0,76, valor que indica uma situação mediana, ainda que entre esses municípios dois estejam em situação entre baixa e precária; são eles: Alvorada e Viamão.

Em termos de atividade econômica, a agropecuária não está entre os principais focos da região; os setores de serviço e indústria têm uma participação mais expressiva. Ainda assim, a região possui 36.369 agricultores, dos quais 21.305 são enquadrados como familiares (58% do total), sendo 68% homens e 32% mulheres. Os três municípios com maior população rural são, respectivamente, Santo Antônio da Patrulha (3.868 pessoas), Triunfo (2.179) e Viamão (1.821). Assim, o papel da agricultura frente aos municípios apresenta variações maiores nessa região.

Em termos de produção, nenhum dos municípios se destaca no *ranking* de maiores produtores do RS, estipulado pelo Censo Agro. No entanto, Viamão e Eldorado do Sul compõem, juntamente com outros municípios, um complexo de assentamentos de reforma agrária na região, que tornaram o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) o maior produtor de arroz orgânico da América Latina (PREISS, 2020). Esse conjunto de assentamentos tem crescentemente fortalecido sua produção de hortaliças, frutas e alimentos agroindustriais, tendo o público consumidor da região como um mercado de alta relevância para a renda das famílias.

---

<sup>3</sup> Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e Viamão.

Nesse sentido, diferente do VRP, em que há um grande potencial agrícola que necessita de uma transição da matriz produtiva, na região metropolitana há um grande mercado consumidor de alimentos, que pode e deve ser melhor abastecido pela agricultura familiar, fomentando, assim, não só a melhoria da alimentação na capital, mas principalmente impulsionando processos de desenvolvimento territorial que beneficiem atores essenciais à sociedade. Vamos dar centralidade ao contexto de Porto Alegre, dado o peso que tem em termos populacionais, econômicos e culturais para a região e o estado.

Quando consideramos a capacidade doméstica da produção agrícola da capital, fica bastante evidente que, em curto prazo, temos um contexto bastante restrito. O número de envolvidos com a agricultura é de 1.433 pessoas (0,09% da população), sendo 46% agricultores familiares, o equivalente a 668 pessoas, as quais têm produzido principalmente arroz (4.035 ton./ano) e hortaliças (728 ton./ano), além de mandioca, feijão e frutas. Apesar de atualmente o território do município ser totalmente considerado área urbana, até o ano de 2000, 30% era considerado zona rural (aproximadamente 140 km<sup>2</sup>), área em que ainda está majoritariamente essa população de agricultores familiares. Esse território, que se concentra especialmente no extremo sul do município, tem áreas com vegetação nativa, com fauna e flora de relevância, importantes mananciais hídricos e uma população que preserva hábitos próprios. Portanto a agricultura familiar local tem alta relevância em termos sociais, culturais e ambientais. No entanto, é inquestionável que o município depende de outras localidades para seu abastecimento.

Em termos de abastecimento da agricultura familiar, o mapeamento realizado em 2020 indica que a cidade conta atualmente com 42 feiras convencionais, 21 feiras agroecológicas ou orgânicas e seis empreendimentos com sede em Porto Alegre, que ofertam alimentos via entrega domiciliar, diretamente vinculados à agricultura familiar, e outros quatro sediados em municípios vizinhos, mas que atendem a população da capital.

As feiras convencionais são organizadas pela Prefeitura Municipal. No entanto, dos 199 feirantes envolvidos, a maioria é formada por comerciantes que adquirem produtos na CEASA e revendem nas feiras; apenas 25% são agricultores familiares (em torno de 50 pessoas). A Prefeitura trabalha com duas modalidades de feiras: são 35 feiras-modelo, com a atuação de 92 feirantes, e sete mercadões do produtor, em que atuam 107 feirantes. Em ambos os casos, os feirantes são oriundos do município e da região metropolitana.

A diferença entre esses dois canais refere-se ao tamanho e ao nível de atuação da Prefeitura. Apesar das feiras-modelo serem espaços de comercialização menores, passam por um processo de maior exigência e fiscalização da Prefeitura, tanto para as características dos produtos comercializados como na conformação das bancas e na conduta dos feirantes. Infelizmente, não há dados

de registro de público atendido nessas feiras. Ressalta-se ainda que, embora a CEASA de Porto Alegre receba produção agrícola do RS, também recebe alimentos de todo o país; os alimentos da região correspondem a menos de 10% dos que abastecem a CEASA (WASSMANSDORF, 2018).

Já as feiras agroecológicas/orgânicas são todas protagonizadas por agricultores familiares. Das 21 feiras agroecológicas e orgânicas existentes no município nove acontecem em espaços públicos. São elas: Feira dos Agricultores Ecológicos (FAE), Feira Ecológica do Bom Fim (FEBF), Auxiliadora, Menino Deus, Petrópolis, Rômulo Telles, Três Figueiras, Tristeza e Park Lindoia. Essas feiras têm representantes compondo assentos no Conselho de Feiras Ecológicas (CFEPA) de Porto Alegre, um colegiado importante na gestão das feiras e no diálogo com o município. Entre as referidas feiras, a mais antiga é a Feira dos Agricultores Ecológicos (FAE), fundada em 1989, e a mais recente é a Park Lindoia, criada em 2019.

São cerca de 500 agricultores envolvidos, tendo sua origem não só em Porto Alegre, mas também em outras quatro regiões do estado: Litoral, Serra, Vale dos Sinos e Vale do Caí. Em todas essas feiras há uma importante presença dos agricultores assentados da região metropolitana, dando vazão e incentivo à ampliação da produção agroecológica dessas famílias. A estimativa de atendimento de público conjunto dessas nove feiras (em contexto prévio à pandemia) é de aproximadamente 16 mil pessoas por semana, sendo que apenas na FAE e na Ecológica do Bom Fim, que ocorrem lado a lado aos sábados pela manhã, a estimativa é de 12 mil pessoas. Em relação à população total do município, isso representa que 1,1% da população tem sido atendida por essas feiras.

As demais 12 feiras agroecológicas e orgânicas acontecem em espaços fechados, como centros de ensino, *shoppings* e centros culturais; já o processo de organização e gestão varia. Infelizmente, nem todas conseguiram se manter em funcionamento regular desde março de 2020, quando iniciou a pandemia de coronavírus em nível municipal. Todas as feiras são mobiliadas por agricultores da região metropolitana. Além das feiras, identificamos seis empreendimentos em Porto Alegre com comércio de alimentos com entrega domiciliar diretamente vinculados à agricultura familiar<sup>4</sup>, todos trabalhando com produtos agroecológicos: Cestas Orgânicas e Caipiras, Hortalícias, Loja da Reforma Agrária, Loja da Cooperativa GiraSol, EcoLog – A feira em sua casa e 400g. Também foram identificados outros quatro empreendimentos com sede nos municípios da região, mas que atendem o público consumidor de Porto Alegre: Sítio do Guido,

---

<sup>4</sup> Existem obviamente outros empreendimentos que atuam com comércio de alimentos e entrega domiciliar na capital; no entanto, consideramos aqui os comprovadamente vinculados à agricultura familiar, sendo os produtores os próprios comerciantes ou tendo no máximo um intermediário na cadeia distributiva.

Mãos à Horta: Orgânicos, Mútua – Rede de Reciprocidade e Aromas e Sabores do Campo.

Em termos de alimentos ofertados, a grande maioria refere-se a alimentos *in natura*, sendo que hortaliças, frutas e cereais estão presentes em todos os canais. As feiras têm um papel altamente relevante não só para a San da população da capital, mas também como uma fonte de renda essencial para um conjunto considerável de famílias agricultoras do estado.

Tendo em vista a qualificação da San, a necessidade de maior relevância para os agricultores familiares e o fomento a processos de desenvolvimento territorial sustentável, gostaríamos de tecer algumas reflexões. Primeiramente, em relação às 42 feiras convencionais mobilizadas pela Prefeitura, por que não dar prioridade à comercialização dos agricultores familiares da região? Ainda que a produção de Porto Alegre não seja expressiva, o total de feirantes atuais equivale a um terço da população municipal de agricultores familiares. Se somarmos a disponibilidade dos agricultores residentes nos municípios vizinhos, haveria um significativo aumento não só em pessoal, mas também em quantidade e variedade de alimentos.

Essa estratégia traria um benefício direto para a população do município e região, ampliando os mercados e, conseqüentemente, a renda dos agricultores com um recurso econômico circulando no território metropolitano. Além disso, reduziria o trajeto percorrido pelos produtos e a pegada ecológica deles. E ainda permitiria um maior controle de governança dos alimentos comercializados, indo além do controle sanitário no ato da venda, devido à qualificação na etapa de produção e processamento. Essa dinâmica permitiria a construção de estratégias de fomento a uma transição produtiva no município e a aplicação efetiva da legislação já aprovada (PORTO ALEGRE, 2017) com a intenção de estabelecer uma zona livre de agrotóxicos e desenvolver a produção rural orgânica e sustentável.

Em segundo lugar, considerando as nove feiras agroecológicas geridas pelo CFEPA, existe uma série de demandas que poderiam auxiliar na qualificação e ampliação do atendimento desses espaços, muitas delas já de ciência do governo municipal, porém não contempladas. A FAE e a FEBF reivindicam há tempos o fechamento da via para carros durante a realização das feiras, o que permitiria a ampliação do espaço de circulação, maior segurança para agricultores e consumidores e a potencial ampliação das bancas, o que atenderia um público ainda maior. Importante ressaltar que esse fechamento da via já acontece aos domingos, quando uma feira de artesanato ocorre no mesmo local, e esse formato ampliado tem sido usado durante a pandemia como medida de segurança, indicando a plena viabilidade dessa conformação.

A melhor estruturação das áreas de feira e bancas, a realização de campanhas no município divulgando a relevância das feiras para a San e incentivando

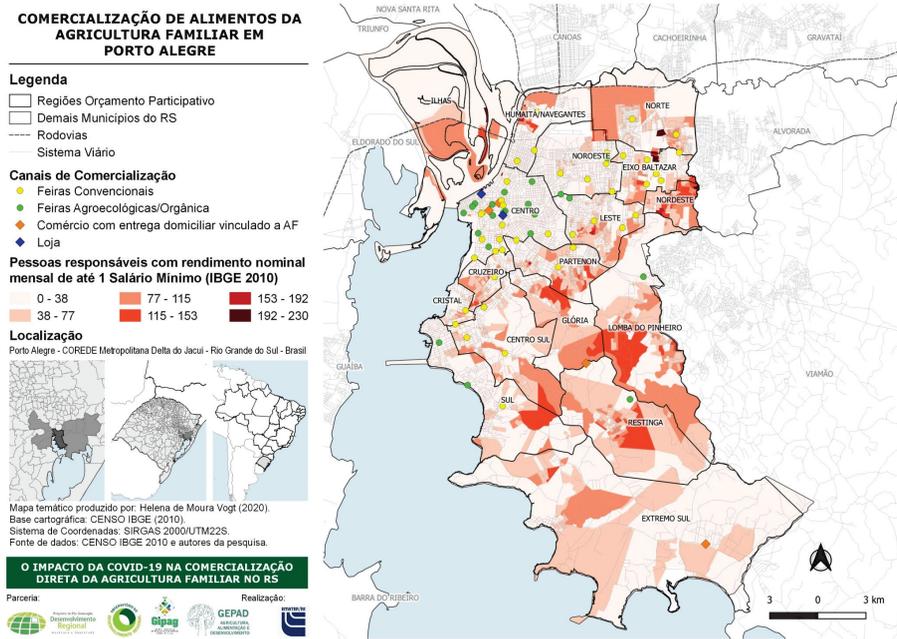
uma maior frequência da população, a realização de conexões vinculando eventos turísticos e culturais às feiras nos diferentes bairros, a criação de vale-alimentação para funcionários públicos municipais e a criação de espaços públicos para facilitação logística desses produtores são algumas das medidas que beneficiariam, concomitantemente, a população e os agricultores da região, alinhando-se para uma maior promoção da SAN e o desenvolvimento sustentável, conforme orienta a Agenda 2030.

Outro elemento a ser considerado é a distribuição no território do município, uma vez que a maioria das feiras e comércios da agricultura familiar está concentrada na região central e no início da zona sul, tendo algumas feiras convencionais avançado de forma esparsa em bairros da zona norte. Essas áreas referem-se principalmente a bairros com população de média a alta renda. Na Figura 2, apresentamos um mapa fazendo um cruzamento da localização dos canais estudados com os dados oficiais sobre a população em que os responsáveis por domicílios possuem o rendimento mensal de até um salário mínimo. Fica evidente que, nas áreas em que essa população é mais expressiva, os canais de comercialização da agricultura familiar estão mais distantes – com duas exceções, que se referem a feiras realizadas por institutos de ensino<sup>5</sup> e, em ambos os casos, atendendo um público mais relacionado à comunidade docente e discente do que à população residente no entorno. Ainda que algumas poucas feiras convencionais se localizem em áreas de média renda, elas são seguramente insuficientes para dar conta da demanda por alimentos saudáveis e diversos a preços que sejam acessíveis à população local.

---

<sup>5</sup> As feiras são promovidas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado (IFRS), uma no Campus Restinga e outra no Campus do Vale da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Figura 2:** Canais de comercialização direta da agricultura familiar em Porto Alegre



Fonte: Autoria própria, pesquisa “O impacto da COVID-19 na comercialização direta da agricultura familiar no RS”.

Ainda que existam outros estabelecimentos que comercializem produtos *in natura*, isso pode significar que a população em maior vulnerabilidade econômica é justamente a que mais tem dificuldade para acessar alimentos frescos e saudáveis. Essa tem sido uma tendência corroborada em outros municípios analisados na mesma pesquisa, mas também em outros estados brasileiros, conforme as evidências de Castro Junior (2018), Zocchio & Hirota (2020) e Bocchi *et al.* (2020). Essa discussão, que tem sido reconhecida na literatura pelo conceito de desertos alimentares, é crucial para o atendimento da SAN, visto que o acesso físico da população a alimentos de qualidade é um dos elementos mais basilares do direito humano à alimentação. Considerando as pesquisas mencionadas anteriormente, que relatam a maior acessibilidade dos alimentos frescos e *in natura* em canais de comercialização direta, a estruturação de feiras nas áreas de baixa renda deveria ser uma prioridade governamental.

Por fim, no que diz respeito a lojas e demais estabelecimentos comerciais mapeados com vínculo direto com a agricultura familiar, ainda que sua tendência seja atender uma população mais abastada, ações de incentivo à manuten-

ção desses estabelecimentos e à facilitação de novos empreendimentos são altamente relevantes para o cumprimento da Agenda 2030. Nesse caso, algumas ações a serem pensadas seriam: 1) atividades de capacitação para agricultores familiares dispostos a empreender negócios similares; 2) criação de incentivos fiscais que facilitem a instalação desses estabelecimentos com redução em impostos municipais ou alocação de áreas para facilitação logística dos produtos; 3) criação de políticas municipais de incentivo para o pequeno e médio varejo local adquirir seus produtos diretamente com esses empreendimentos, fomentando a ampliação do mercado e a renda dos agricultores.

### **Considerações finais**

Este capítulo buscou contribuir para a discussão da Agenda Global 2030 com uma reflexão sobre como sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis podem ser construídos a partir de ações territoriais que deem centralidade à San e às dinâmicas de abastecimento da agricultura familiar, fomentando, assim, processos de desenvolvimento regional. No que diz respeito à agenda global, não podemos deixar de mencionar que, a apenas nove anos de fechar o limite proposto pela Agenda 2030, apesar das abundantes evidências e dos detalhados planos de ação, a transformação efetiva ainda parece uma utopia distante quando olhamos a precariedade vivida por boa parte da população.

Os rumos que estão sendo tomados pela Cúpula dos Sistemas Alimentares, em especial, indicam que há grandes chances de que as negociações firmadas em setembro de 2021 sejam decepcionantes e infrutíferas para as necessidades socioambientais. Caso não consigamos vencer a inércia política que preserva as mesmas estruturas e mantém a hegemonia do lucro sempre à frente dos direitos humanos, seguiremos tendo “vinho velho em garrafas novas”.

Em relação às reflexões territoriais apresentadas, esclarecemos que não é intenção aqui afirmar que a agricultura familiar regional tem condições produtivas de abastecer 100% da população local, propondo um localismo irracional e radical. Tampouco é um olhar romântico que ignora as forças político-econômicas que conduzem o sistema alimentar hegemônico e os desafios que essas impõem. O intuito é argumentar que, frente às evidências científicas mais atuais e a agenda internacional, há uma forte necessidade de olharmos para nossos territórios em suas potencialidades e desafios, criando ações que possam efetivamente atender o direito humano à alimentação adequada e saudável e valorizar quem protagoniza a agricultura socialmente inclusiva e sustentável. Nesse sentido, há uma boa margem de ação que pode ser implementada nas diferentes regiões, reorientando o foco e o fluxo do abastecimento alimentar para dinâmicas mais benéficas e democráticas. Para tanto, as políticas municipais e territoriais são essenciais, assim como a ação da sociedade civil em prol de outras realidades.

## Referências

- ARAÚJO, Alexandre Moura; RIBEIRO, Eduardo Magalhães. Feiras, feirantes e abastecimento: uma revisão da bibliografia brasileira sobre comercialização nas feiras livres. *Estudos: Sociedade e Agricultura*, v. 26, n. 3, p. 561-583, 2018.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio; LIMA, Roberto Alves; MACAMBIRA, Júnior. *Feiras agroecológicas: institucionalidade, organização e importância para a composição da renda do agricultor familiar*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2015.
- AREND, Silvio Cezar; DEPONTI, Cidonea Machado; SILVEIRA, Rogério Leando Lima; BRANDT, Grazielle Betina; SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola; ZANCHI, Verence. Observando o desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo: notas sobre as dinâmicas econômicas recentes. *Barbarói*, n. 55, p. 234-257, 2019.
- ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES DO VALE DO RIO PARDO – APL-VRP. *Histórico*. 2021.
- BELIK, Walter. *Estudo sobre a Cadeia de Alimentos*. Ibirapitinga: Instituto Ibirapitinga e Instituto Clima e Sociedade, 2020.
- BERRY, Elliot M.; DERNINI, Sandro; BURLINGAME, Barbara; MEYBECK, Alexandre; CONFORTI, Piero. Food security and sustainability: can one exist without the other? *Public health nutrition*, v. 18, n. 13, p. 2.293-2.302, 2015.
- BIROCHI, Renê; ROVER, Oscar José, SCHULTZ, Glauco. *Alimentos bons, limpos e justos da agricultura familiar brasileira*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2019.
- BOCCHI, Carmen Priscila; GONÇALVES, Rafaela de Sá; OLIVEIRA, Natália de Araújo. Mapeamento dos desertos alimentares no Brasil. In: PREISS, Potira Viegas; SCHNEIDER, Sergio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 93-106.
- BOMBARDI, Larissa Mies. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH – USP, 2017.
- BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável; Da Agenda 21 Nacional. *Agenda 21 Brasileira: Resultado da consulta nacional*. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar para a População Brasileira*. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- BURCHI, Francesco; HOLZAPFEL, Sarah. Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture. In: LOEWE, Marcus; RIPPIN, Nicole. *The sustainable development goals of the Post-2015 Agenda: Comments on the OWG and SDSN Proposals*. Bonn: German Development Institute, 2015. p. 17-20.
- CARNEIRO, Fernando Ferreira; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva; RIGOTTO, Raquel Maria; FRIEDRICH, Karen; BÚRIGO, André Campos (org.). *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- CARON, Patrick *et al.* Sistemas alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. *Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

CASTRO JUNIOR, Paulo César Pereira. *Ambiente alimentar comunitário medido e percebido: descrição e associação com índice de massa corporal de adultos brasileiros*. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

CIVIL SOCIETY AND INDIGENOUS PEOPLES' MECHANISM – CSM. *Letter to the CFS Chair on Food Systems Summit*. 2021. Disponível em: <<http://www.csm4cfs.org/letter-csm-coordination-committee-cfs-chair/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CLAEYS, Priscilla. *Failure to engage: civil society marginalized in UN Food Summit*. 2021. Disponível em: <<https://www.agroecologynow.com/civil-society-marginalized-in-un-food-summit/>>. Acesso em: 4 jun. 2021.

COSTA, João Paulo Reis *A articulação em agroecologia do Vale do Rio Pardo – AAVRP/RS: A agroecologia como possibilidade de existência e resistência na construção de “Espaços de Esperança” na região do Vale do Rio Pardo*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

CRUSH, Jonathan; FRAYNE, Bruce. Urban food insecurity and the new international food security agenda. *Development Southern Africa*, v. 28, n. 4, p. 527-544, 2011.

DE LAURENTIIS, Valeria; HUNTER, Dexter; ROGERS, Christopher. Overcoming food security challenges within an energy/water/food nexus (EWFN) approach. *Sustainability*, v. 8, n. 1, p. 95, 2016.

D'ODORICO, Paolo; CARR, Joel; LAIO, Francesco; RIDOLFI, Luca; VANDONI, Stefano. Feeding humanity through global food trade. *Earth's Future*, v. 2, n. 9, p. 458-469, 2014.

DREBES, Laila Mayara; MARIN, Joel Orlando Bevilaqua. Suicídios de fumicultores e atuação dos agentes de extensão rural pública no Vale do Rio Pardo/RS. *Grifos*, v. 30, n. 54, p. 315-336, 2021.

ESAU, Carlos. *A Tomada de decisão dos agricultores familiares pela diversificação dos meios de vida na microrregião geográfica de Santa Cruz do Sul-RS*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. *The future of food and agriculture: Trends and challenges*. Rome: FAO, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. *Transforming Food and Agriculture to Achieve the SDGs*. Rome: FAO, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. *United Nations decade of family farming 2019-2028: global action Plan*. Rome: FAO, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. *The state of food security and nutrition in the world 2020: transforming food systems for affordable healthy diets*. *The State of Food Security and Nutrition*. Rome: FAO, 2020.

FAKHRI, Michael; ELVER, Hilal ; DE SCHUTTER, Olivier. *Fome, pandemia e a ONU em ponto morto*. 2021. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/fome-pandemia-e-a-onu-em-ponto-morto/>>. Acesso em: 4 jun. 2021.

FANZO, Jessica. The role of farming and rural development as central to our diets. *Physiology & Behavior*, v. 193, p. 291-297, set. 2018.

FONTE, Maria; PAPADOPOULOS, Apostolos G. *Naming food after places: food relocation and knowledge dynamics in rural development*. Farnham: Ashgate, 2010.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. *Perfil Socioeconômico: COREDE Vale do Rio Pardo*. Porto Alegre: 2020.

GELBCKE, Daniele Lima; ROVER, Oscar José; BRIGHTWELL, Maria das Graças Santos Luiz; SILVA, Clécio Azevedo; VIEGAS, Maurício da Trindade. A “proximidade” nos circuitos de abastecimento de alimentos orgânicos da Grande Florianópolis/SC, Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 26, n. 3, p. 539-560, 2018.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO – IDESE. *Banco de dados agregados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE, 2016.

INGRAM, John. A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change. *Food Security*, v. 3, n. 4, p. 417-431, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS – IPES Food. *Unravelling the Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. Brussels: IPES-Food, 2017.

JOLY, Carlos A. *et al. Apresentando o diagnóstico brasileiro de biodiversidade e serviços ecossistêmicos*. Brasília: Embrapa Solos, 2019.

LAMINE, Claire; DAROLT, Moacir Roberto; PERES, Terena; MARECHAL, Gilles; MAGDA, Danièle. A transição ecológica de sistemas agroalimentares territoriais: uma abordagem dinâmica e pragmática. *Cadernos de Agroecologia*, v. 13, n. 1, 2018.

MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHILIPPI JR, Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*, v. 17, p. 7-20, 2008.

MARSDEN, Terry; BANKS, Jo; BRISTOW, Gillian. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia ruralis*, v. 40, n. 4, p. 424-438, 2000.

PERES, João; MATIOLI, Victor. *Donos do mercado: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade*. São Paulo: Elefante, 2020.

MCMICHAEL, Philip; SCHNEIDER, Mindi. Food security politics and the Millennium Development Goals. *Third World Quarterly*, v. 32, n. 1, p. 119-139, 2011.

MENEGHEL, Stela Nazareth; MOURA, Rosylaine. Suicídio, cultura e trabalho em município de colonização alemã no sul do Brasil. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v. 22, p. 1.135-1.146, 2018.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* Dietary guidelines to nourish humanity and the planet in the twenty-first century. A blueprint from Brazil. *Public Health Nutrition*, v. 18, n. 13, p. 2.311-2.322, 2015.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* The UN Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing. *Public Health Nutrition*, v. 21, n. 1, p. 5-17, 2018.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil*. Brasil: Observatório do Clima, 2019.

PETRY, Heitor Álvaro; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. *Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030)*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

POZZEBON, Luciana; RAMBO, Anelise Graciele; GAZOLLA, Marcio. As cadeias curtas das feiras coloniais e agroecológicas: autoconsumo e segurança alimentar e nutricional. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 42, p. 405-441, 2018.

PREISS, Potira. As dimensões do conhecimento agroecológico: a experiência dos agricultores familiares assentados em Viamão, RS. *Redes*, v. 25, n. 1, p. 104-134, 10 jan. 2020.

PREISS, Potira. Consumidores organizados em prol da segurança alimentar e nutricional: conexões entre Brasil e Equador In: VILANI, R. M.; VANZELLA, E.; BRAMBILLA, A. *Alimentação e Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Editora do CCTA, 2019. v. 1, p. 179-208.

PREISS, Potira; NAVARRO, Renata Soares; WEBER, Jaime Miguel; MELLO, Lavinia Lopes. Abastecimento alimentar e COVID-19: uma análise das feiras no Vale do Rio Pardo-RS. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 28, p. e021007-e021007, 2021.

PREISS, Potira; MARQUES, Flávia Charao; WISKERKE, Johannes. Fostering sustainable urban-rural linkages through local food supply: A transnational analysis of collaborative food alliances. *Sustainability*, v. 9, n. 7, p. 1155, 2017.

PREISS, Potira; SCHNEIDER, Sergio; GRISA, Catia; MOLINA, Ariel Andrade. Os sistemas agroalimentares e a crise do COVID-19: é possível um cenário mais justo e equitativo? In: SANTOS, Ronaldo Pereira; POCHMANN, Márcio. *Brasil pós-pandemia: reflexões e propostas*. São Paulo: Alexa Cultural, 2020, v.1, p. 235-260.

PREISS, Potira; SCHNEIDER, Schneider; Mercados e segurança alimentar e nutricional. In: PREISS, Potira; SCHNEIDER, Sergio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

PREISS, Potira; DEPONTI, Cidonea Machado. Reflexões sobre o potencial da realocização alimentar para o desenvolvimento regional. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DEPONTI, Cidonea Machado. *Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020, v.1, p. 261-292.

RAMOS, Mariana Franco. *Defensor de agrotóxicos representará Brasil em cúpula da ONU sobre alimentação*. 2021. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2021/05/11/defensor-de-agrotoxicos-representara-brasil-em-cupula-da-onu-sobre-alimentacao/>>. Acesso em: 4 jun. 2021.

REDE PENSSAN. *VIGISAN: Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

RENTING, Henk; SHERMER, Markus; ROSSI, Adanella. Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 19, n. 3, p. 289-307, 2012.

SCHNEIDER, Sergio; GAZZOLA, Márcio. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017, p. 9-26.

SHEPON, Alon et al. Call for action for food security and sustainability in Mediterranean countries. In: MEYBECK, Aalexandre; REDFERN, Suzanne; HACHEM, Fatima; CA-

PONE, Roberto; DERNINI, Sandro. *Development of voluntary guidelines for the sustainability of the Mediterranean diet in the Mediterranean region*. Roma: FAO, 2017. p. 97-99.

SIQUEIRA, Angélica; DE OLIVEIRA LUCAS, Evandro; DA CRUZ, Fabiana Thomé.. Políticas voltadas para feiras da agricultura familiar no Vale do Rio Pardo (RS): estratégias locais para a soberania e segurança alimentar e nutricional. *Retratos de Assentamentos*, v. 23, n. 2, p. 65-96, 1 ago. 2020.

STAVIZKI JUNIOR, Carlos. *Repertórios de ação coletiva e políticas públicas: uma análise a partir da construção da política de prevenção ao suicídio no município de Santa Cruz do Sul (RS)*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021.

SWINBURN, Boyd *et al.* The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10.173, p. 791-846, 2019.

VANDEMOORTELE, Jan. The MDG conundrum: meeting the targets without missing the point. *Development policy review*, v. 27, n. 4, p. 355-371, 2009.

WASSMANSDORF, Luiz Felipe. Das problemáticas no abastecimento de alimentos: a função social das CEASAS. 2018, Pelotas. *Anais do Seminário de Estudos Urbanos e Regionais*, 2018.

WILLOUGHBY, Robin; GORE, Tim. *Ripe for change: Ending human suffering in supermarket supply chains*. Oxford: Oxfam, 2018.

ZANCHI, Verence. *Ressignificação do alimento em roteiros de turismo rural: uma estratégia de desenvolvimento regional no Vale do Rio Pardo/RS, Brasil*. Tese de Doutorado. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

ZOCCHIO, Guilherme, HIROTA, Renata. São Paulo: entre a abundância e a escassez no acesso à alimentação. *O Joio e o Trigo* [Internet]. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2020/06/sao-pauloambiente-alimentar/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

# O território agroecológico da Borborema no Agreste Paraibano: olhares sobre o sistema alimentar

*Ramonildes Alves Gomes*  
*Thiago Lima Matias*

## Introdução

O espaço social aqui denominado Território da Borborema refere-se a uma construção social, política, cultural e identitária resultante da mobilização dos atores sociais que integram uma espacialidade geográfica, mas sobretudo atores que interagem para a identificação de problemas, assim como para encaminhar alternativas e soluções. Assumindo a definição de território assinalada por Bernard Pecqueur (1987, p. 9), do território como uma escala construída, cuja potência cria um meio favorável ao desenvolvimento. Quanto à caracterização, o Território da Borborema é identificado pelo predomínio da agricultura familiar, da pequena propriedade, cujas dinâmicas produtivas são historicamente dominadas pela policultura, associada à pecuária.

O que chama a atenção para a apresentação e problematização do Território da Borborema como um território agroecológico são alguns aspectos idiossincráticos, por assim dizer, que ressaltam dessa realidade. Quais sejam: 1. Um espaço marcado pela história de luta de trabalhadores rurais contra o latifúndio; 2. A presença marcante de mediadores externos atuando na construção de redes sociotécnicas e de um capital social; 3. Uma tendência à modernização das estratégias produtivas influenciadas pelo Estado através das políticas públicas, mas sobretudo pela ação pública<sup>1</sup>; 4. E, por último, um contínuo processo de transição agroecológica, evidenciado pela produção e comercialização de 1.800 toneladas de alimentos no Território entre os anos de 2006-2009; além da presença de 16 feiras agroecológicas que acontecem em diferentes municípios do Território.

---

<sup>1</sup> Ação Pública segue a noção já bastante usual na França, que implica as ações de instituições públicas, mas que se articula a uma pluralidade de atores – públicos, privados, vinculados à sociedade civil ou a outras escalas estatais, mas que atuam como coletivo em nível local ou nacional para a produção de formas de regulação da ação coletiva (HAUSSENTEUFEL, 2008; MASSARDIER, 2008).

A produção bibliográfica especializada, que elegeu o Território da Borborema como referência empírica, é relativamente vasta (PIRAUX, M.; BONNAL, P., 2011; CANIELLO, *et.al.* 2014; PIRAUX, M.; MIRANDA, R. S., 2010; BAS-TOS, 2017), também se debruçou sobre questões relacionadas à constituição do Território, às ações públicas que tiveram como objetivo a implementação da política de desenvolvimento territorial<sup>2</sup>, os arranjos institucionais resultantes das próprias políticas públicas, mas também do esforço da sociedade civil – a exemplo do Polo Sindical da Borborema, etc.

Ainda sobre o escopo da bibliografia que trata do Território da Borborema, registramos trabalhos que refletiram sobre a produção agroecológica e outros temas correlatos, ou seja, as feiras agroecológicas, os mercados, a transferência de tecnologias e de aprendizados, o empoderamento das mulheres, a inclusão dos jovens e as diferentes metodologias de cultivo e de reprodução de saberes alternativos e tradicionais: quintais produtivos, sementes crioulas, mandalas, cultivos de plantas medicinais, entre outros (MARIANO NETO, 2006; PETERSEN; SILVEIRA, 2007; CARVALHO, 2008; PAULINO, 2016; MATIAS, 2016; SOBRINHO, 2018).

As sociologias dos sistemas alimentares e da alimentação (POULAIN, COMTE, 2004; JACOB, CHAVES, 2019; MARSDEN *et al.*, 2003) sugerem que a interação entre as formas de produzir, comercializar e os modos de consumir alimentos são cruciais para desenvolver práticas alternativas ao modelo hegemônico da agricultura produtivista. A partir dessa premissa, depreendemos a importância da agroecologia e dos investimentos no Território da Borborema para consolidar as práticas agroecológicas como um sistema alimentar saudável e inclusivo, especialmente para a agricultura familiar.

Ante o cenário apresentado propomo-nos a refletir sobre os limites e obstáculos enfrentados pela agroecologia para se consolidar como um sistema alimentar referenciado; ao mesmo tempo, e apesar dos avanços no que se refere à governança no Território, promovida pelas ações dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), as dificuldades em sensibilizar e articular diferentes setores ministeriais terminam por inviabilizar aspectos como a intersectorialidade e a relação entre agricultura, consumo e ambiente.

---

<sup>2</sup> Atualmente paralisada devido ao desmonte do MDA no ano de 2016, a política territorial consistiu na existência de pequenas dotações orçamentárias para que por meio da capacidade de organização local as metas de desenvolvimento endógeno dos Territórios Rurais e da Cidadania pudessem ser alcançadas. De caráter autônomo e endógeno, os programas (PRONAT-2003/Programa Territórios da Cidadania-2008) foram políticas que tinham como meta a ampliação de processos de desenvolvimento rural sustentável e a “eficiência” das mesmas por meio das disposições locais dos cidadãos (cunho municipal/multiterritorial) (SDT/MDA; 2015).

As contribuições que serão apresentadas apoiaram-se em uma epistemologia qualitativa, que consistiu no esforço de revisão e análise da bibliografia produzida sobre o Território da Borborema e a presença da agroecologia nesse lugar. Analisamos ainda relatórios produzidos pelo NEXTAP/NEDET Borborema (Chamada CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014) durante a vigência do projeto (2014 a 2016), além dos relatos e entrevistas realizadas com atores territoriais no período entre fevereiro de 2016 e junho de 2017.

O artigo foi sistematizado em dois subtemas, além desta introdução e das considerações finais, quais sejam: “A agroecologia e as feiras agroecológicas: um sistema alimentar alternativo no Território da Borborema”, cujo objetivo é delimitar/caracterizar espacialmente o Território, enfatizando como a “ação pública” potencializa a transição agroecológica apesar dos limites edafoclimáticos do Agreste Nordeste.

O segundo subtema, intitulado “Território da Cidadania da Borborema (PRONAT/PTC): o papel da governança como vetor para o fortalecimento de políticas apoio ao rural agroecológico”, tem como objetivo problematizar a potência do Território, que conta com uma governança constituída pela sociedade civil, por instituições formais como a EMATER e a Universidade Federal de Campina Grande – UFCG (Projeto MDA/CNPq – NEDET Borborema), bem como os limites da agroecologia postos pela ausência da intersectorialidade das políticas públicas, assim como pelo desmantelamento dessas no período mais recente.

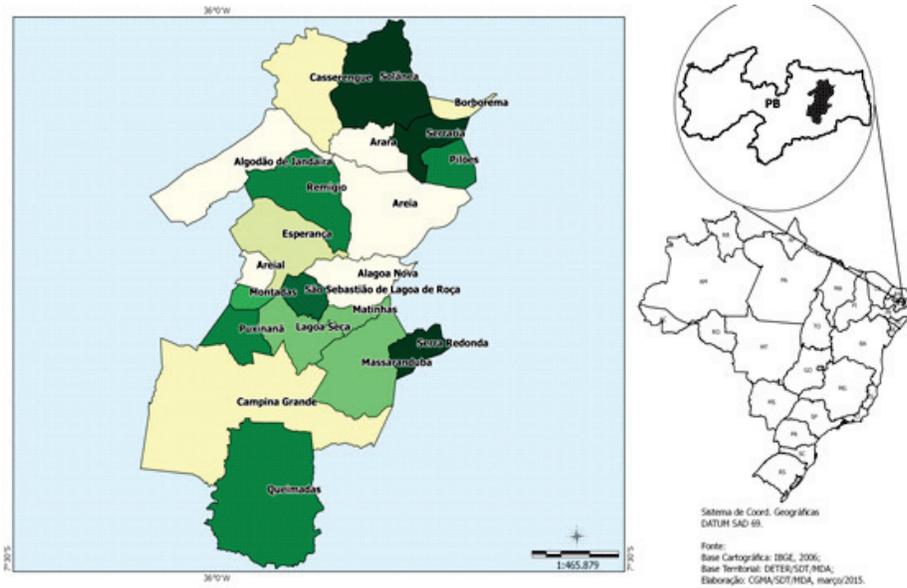
## **1. A agroecologia e as feiras agroecológicas: um sistema alimentar alternativo no Território da Borborema**

O Território da Borborema situa-se no Agreste Paraibano e ocupa uma área de 3.233 km<sup>2</sup> (23,1% do estado), sendo composto por 21 municípios e uma população estimada em 4.059.905 habitantes, de acordo com os dados do IBGE (2021); o Território da Borborema possui 24.708 estabelecimentos da agricultura familiar (66.014 – pessoal ocupado na agricultura familiar). Possui também 1.722 famílias assentadas em 45 projetos de reforma agrária (32.763 hectares – área reformada)<sup>3</sup> (BRASIL/SDT/MDA, 2015; NEDET BORBOREMA, 2017).

---

<sup>3</sup> Segundo o IBGE, em 2011, o Produto Interno Bruto do Território da Borborema atingiu o montante de 6,94 bilhões de reais, o que representou 19,6% do PIB da Paraíba. A população urbana é predominante no território da Borborema, mas dos 21 municípios que o compõem oito (38%) apresentam uma população rural maior do que a população urbana e quinze (71,4%) têm populações rurais superiores a 30% dos habitantes (BRASIL, 2011; RELATÓRIO FINAL NEXTAP, 2017, p. 17/18).

**Figura 1:** Território da Cidadania da Borborema



Com condições edafoclimáticas consideradas favoráveis ao desenvolvimento da agricultura, tendo historicamente registrado o desenvolvimento de ciclos de monocultivos típicos da Mesorregião do Agreste Paraibano<sup>4</sup>, com o predomínio de determinadas atividades produtivas voltadas para o abastecimento do mercado interno, cuja manutenção de lavouras alimentares para consumo local caracteriza a Mesorregião do Agreste como uma região diversificada (BEZERRA, *et al*, 2014).

Vale dizer que, no Território da Borborema, movimentos defensores da agricultura familiar e fundamentados em valores ecológicos assessoraram e acompanharam todo o processo de transição agroecológica que deu origem aos primeiros agricultores agroecológicos, experimentadores ou multiplicadores. Trabalhando de maneira articulada, essas redes passam a atuar na luta contra a utilização de agrotóxicos e na busca de alternativas produtivas mais adaptadas às limitações vivenciadas pela agricultura familiar dessa região (MARIANO NETO, 2006; MATIAS, 2016).

<sup>4</sup> De acordo com os estudos de Piraux e Miranda (2011), as principais atividades agropecuárias do Agreste Paraibano no decorrer do século passado destacam-se na alternância e convivência de culturas e no local ocupado pelos agricultores familiares em três períodos: Mercado Internacional (1900-1969), Modernização da Agricultura (1970-1990) e Agricultura Alternativa (2000 – presente), cujos cultivos do algodão, cana, sisal e a pecuária de corte e leite se desenvolveram por meio de políticas públicas essencialmente concentradas em incentivos fiscais (BNB, SUDENE, GTDN, Estatuto da Terra, Proálcool).

A mesma agricultura familiar que congrega no Território um conjunto de ideias, valores, conceitos e estratégias de ação compartilhado pelos sujeitos sociais, o que faz da horticultura uma atividade produtiva forte no Território. Assim, a agricultura familiar congrega tanto critérios identitários (estrutura produtiva do espaço rural) como um forte desempenho econômico, chegando a empregar 86,4% do pessoal ocupado no setor contra apenas 13,6% empregados nos estabelecimentos patronais (CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2013b).

Ao se caracterizar por usar mão de obra familiar, dispondo de capital de exploração de baixa intensidade e de tecnologias mais adaptadas à realidade local, as unidades de produção familiar agroecológica traduzem-se em espaços produtivos menores do que quatro hectares constituídos pela policultura e por um pequeno número de animais, onde normalmente toda a família trabalha, seja na produção, no beneficiamento ou na comercialização (RAMALHO *et al.*, 2010).

Com o excedente da produção, um número significativo de agricultores sindicalizados vende o que produz em feiras agroecológicas, feiras do produtor, entregas a domicílio, vendas on-line. Além de reconectarem os vínculos entre produtores e consumidores em novos circuitos de produção e consumo na região, muitos desses agricultores/feirantes se diferenciam tanto por suas formas organizativas como pela promoção de conhecimentos e intercâmbio de experiências práticas em agroecologia promovidos no contexto do Polo Sindical da Borborema (PSB) (MATIAS, 2016).

Advindo da luta histórica dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, o Polo Sindical da Borborema é o principal ator coletivo do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema e congrega uma rede de quinze Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), sendo doze localizados no Território da Borborema. O PSB também congrega aproximadamente 150 associações comunitárias e uma organização regional de agricultores ecológicos: a Associação EcoBorborema (AS-PTA, 2012).

Ainda no início dos anos 1990, em algumas localidades do Território a presença ativa de movimentos sociais, comprometidos com a promoção de novos formatos sociotécnicos para a agricultura familiar, contribuiu para que práticas alternativas de agricultura gradativamente fossem introduzidas na região e assimiladas pelos agricultores familiares. Aproveitando as janelas de oportunidade criadas pelo Estado e sob o formato de articulações distintas, a adoção de estratégias locais de desenvolvimento e de convívio com as dificuldades climáticas e as irregularidades das chuvas no semiárido confluíram para que as políticas públicas, acessíveis ao universo da agricultura familiar durante a primeira década dos anos 2000, fossem aproveitadas para promover a agroecologia no Nordeste em geral e no Território da Borborema em particular (CARVALHO, 2008; MATIAS, 2016).

Além dos elementos estruturais que corroboraram esse movimento de emersão e transição agroecológica, é importante destacar outros aspectos, como o aumento demográfico ocasionado pelo declínio da dinâmica da cana-de-açúcar e pelo consequente dinamismo promovido pela introdução de novas culturas de mercado na região. Tudo isso contribuiu para a fragmentação das terras do Território, que se tornou minifundista, portanto com espaços produtivos cada vez menores.

“Embora contribuísse para a criação de empregos rurais na época do verão, o cultivo do sisal também levou muitas famílias agricultoras a abandonar o campo em função da revalorização das terras e por não permitir o consórcio com cultivos alimentares” (SILVEIRA, 2010, p. 15). Vale dizer que a combinação da pecuária com o modelo modernizante da cana, incentivado pelo Proálcool, terminou por empurrar grandes contingentes da população rural para as periferias dos municípios.

Pode-se inferir que as décadas de 70 e 80 do século XX foram marcadas por sucessivas transições, ou seja, da grande propriedade canavieira para o surgimento dos minifúndios, de um modelo produtivo centrado na monocultura para a emergência da policultura de subsistência. Contudo:

[...] ao introduzir um novo padrão técnico fundado na crescente artificialização da agricultura por meio do emprego intensivo de insumos industriais, muitas famílias agricultoras foram induzidas a ingressar em trajetórias de especialização produtiva, passando a depender crescentemente dos mercados para se reproduzir econômica e socialmente (SILVEIRA, 2010, p. 15).

Além das dificuldades e lutas envolvendo o acesso à terra e à água, a pressão sobre os recursos naturais tornou-se mais evidente, ocasionando degradação ambiental e intensificando as atividades produtivas. Todavia, ainda que de modo precário, foram marcantes as experiências dos agricultores familiares que, já na década de 1980, tiveram acesso a financiamentos e crédito agrícola, os quais se faziam acompanhar de uma assistência técnica dita produtivista, fundamentada no uso de defensivos químicos e na especialização produtiva.

Esse modelo fez com que muitos agricultores familiares do Território ficassem cada vez mais dependentes da utilização de agrotóxicos, fertilizantes químicos e sobretudo dos subsídios governamentais, que levou ao endividamento da maior parte dos agricultores familiares. Concomitantemente nesses anos, problemas como envenenamentos, dores desconhecidas e náuseas, abortos e intoxicações diversas passaram a fazer parte do cotidiano de inúmeras famílias de agricultores (CARVALHO, 2008).

Paralelamente às experiências de adoecimentos diversos foram surgindo e se consolidando estratégias de resistência evidenciadas como redes de movimentos e organizações engajadas na disseminação de novos discursos no meio rural. Esses novos atores e espaços coletivos produziram um “caldo” que subsi-

diou o surgimento de práticas agrícolas alternativas a partir de novos formatos sociotécnicos para a agricultura de base familiar. O enfoque da agroecologia passou então a redesenhar as relações sociais no Agreste Paraibano, apresentando arranjos diferenciados na agricultura familiar da região (MARIANO NETO, 2006).

Ao desenvolver atividades assistencialistas ligadas à saúde ou de assistência previdenciária, a atuação do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) do município de Lagoa Seca estimulou processos de mobilização para que um número de agricultores familiares associados tomasse consciência da importância do acesso aos recursos naturais, bem como dos cuidados necessários à sustentabilidade<sup>5</sup> desses recursos (CANIELLO *et al.*, 2014).

Ademais, o STR de Lagoa Seca, em parceria com outros sindicatos, passou a questionar as ações governamentais que subsidiaram o modelo agrícola produtivista e a repensar a viabilidade das técnicas convencionais de produção. A realidade dramática, resultante da utilização intensiva de técnicas agroquímicas, decorrente da popularização das práticas de quimificação e mecanização na agricultura, torna-se o combustível para que o STR de Lagoa Seca assumira a bandeira da luta contra o uso intensivo de agrotóxicos (CARVALHO, 2008).

O apoio e a presença de organizações não governamentais, como a Articulação do Semiárido Paraibano (ASA-PB) e a AS-PTA<sup>6</sup>, na região, por toda a última década do século passado foram extremamente relevantes para dar início, de forma organizada, a um movimento que cresceu tanto pelas formas organizativas como pelo número de articulações comprometidas com a pauta da agroecologia. Todo esse processo mais localizado é retroalimentado pelos coletivos articulados ao Fórum Seca, instituições sindicais e comunitárias, setores da Igreja e das universidades públicas, o qual, por sua vez, tinha como objetivo central a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento sustentável e de convivência com o Semiárido (ASA, 2012).

---

<sup>5</sup> Inicialmente, essa articulação passou a edificar uma rede que começa a integrar as organizações em torno da troca de experiências e metodologias, tendo como foco de ação a região semiárida do Nordeste. A rede começou a se reunir em 1993, ano em que ocorreu mais um período de seca prolongada, quando trabalhadores rurais de todo o Nordeste ocuparam a sede da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), exigindo novos rumos nas políticas públicas. Desse modo, uma série de discussões, envolvendo mais de 300 entidades no Fórum Nordeste, discutiu ações permanentes para o desenvolvimento do Semiárido (CARVALHO, 2008, p. 124).

<sup>6</sup> Organizada em diferentes áreas temáticas (recursos hídricos, sementes, criação animal, saúde e alimentação, cultivos ecológicos, comercialização) do Programa Paraíba, a ONG Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa esteve empenhada em fomentar relações de intercâmbio com outras organizações, redes e movimentos do campo agroecológico em outras regiões do estado da Paraíba e do Semiárido brasileiro através da ASA e do Polo Sindical da Borborema (AS-PTA, 2009; 2012).

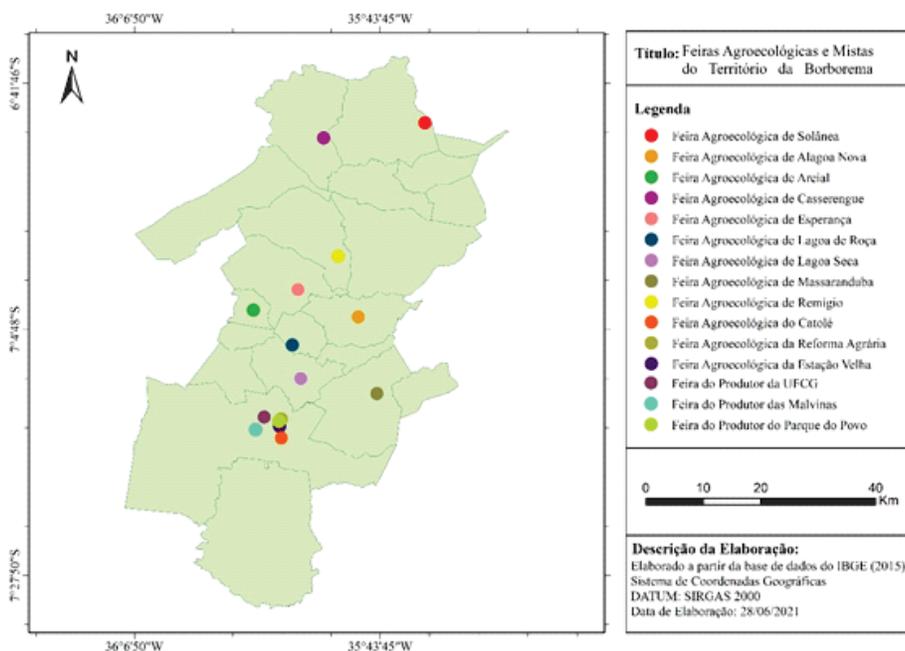
É também o Polo Sindical da Borborema que se apresenta como principal organizador dos agricultores agroecológicos. Além de atuar no intuito de buscar políticas mais adaptadas à região semiárida, assim como também elaborar proposições concretas para mobilizar recursos por parte de órgãos governamentais, o PSB e outras organizações (AS-PTA, Associação EcoBorborema, EMATER, entre outras) têm promovido o enfoque agroecológico especialmente por meio de ações concretas, como as feiras livres mistas, orgânicas sob o enfoque da agroecologia (GOMES *et al.*, 2015; MATIAS, 2016).

Seguindo padrões voltados à produção e comercialização de alimentos livres de agrotóxicos, os agricultores familiares de diversas comunidades do Território da Borborema são estimulados a investir na produção de orgânicos de base agroecológica. As feiras organizadas pela Associação EcoBorborema contam com um total de 88 agricultores/feirantes ativos. Estes são articulados pelo Polo Sindical da Borborema e de ONGs que trabalham diretamente sob o enfoque da agroecologia, a exemplo da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – AS-PTA (AS-PTA, 2012).

Para organizar as feiras que acontecem no raio de atuação dos sindicatos que integram o Polo Sindical da Borborema, a Associação EcoBorborema, criada no contexto do Polo Sindical, apresenta-se como a entidade representativa e articuladora dos feirantes, mediando o acesso a programas e projetos do governo federal, gerando e compartilhando as informações necessárias e mantendo contatos frequentes com os poderes públicos locais dos municípios onde acontecem as feiras.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> As feiras agroecológicas do PSB estão localizadas nos municípios de Alagoa Nova, Areal, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Solânea. As que acontecem no município de Campina Grande acontecem no Museu do Algodão – Estação Velha, no Bairro do Catolé, Praça Clementino Procópio – Centro. As feiras do Produtor – UFCG, Parque do Povo e no Bairro das Malvinas também apresentam agricultores/feiras sindicalizados (GOMES *et al.*, 2015; MATIAS, 2016).

**Figura 2:** Feiras Agroecológicas e Mistas no Território da Borborema

Os agricultores/feirantes participantes das feiras são assessorados pela AS-PTA desde o ano de 1998. Desde o início, os agentes mediadores têm atuado para que os agricultores familiares descentralizem a comercialização dos seus produtos e passem a negociar diretamente a sua produção. No âmbito do Polo Sindical da Borborema, houve sucessivos debates e intercâmbios promovidos para decidir sobre o que deveria ser feito com o excedente da produção. Chegou-se à conclusão de que a alternativa seria a criação da Feira de Produtos Orgânicos da Agricultura Familiar de Lagoa Seca, que foi inaugurada às vésperas das festas natalinas sob o lema “Natal sem veneno”, fato que ocorreu no dia 22 de dezembro de 2001.

Como já dissemos, no Território da Borborema, as unidades de produção familiar agroecológica são espaços produtivos menores do que quatro hectares, distribuídos entre policultivos e uma pequena pecuária. É nessa pequena área onde geralmente toda a família trabalha, seja na produção, no beneficiamento ou na comercialização (RAMALHO *et al.*, 2010). Os agricultores que participam das feiras agroecológicas caracterizam-se por usar mão de obra familiar, dispondo de capital de exploração de baixa intensidade e de tecnologias mais adaptadas à realidade local.

As 15 feiras alternativas acontecem em dias variados da semana em diferentes municípios do Território, em geral no período da manhã. Além da oferta

e demanda por alimentos mais saudáveis, agricultores/feirantes e consumidores compartilham nos espaços das feiras valores esquecidos e criam laços de amizade. Para os agricultores entrevistados nessas feiras agroecológicas, a procura por um tipo de alimento saudável com características específicas é cada vez mais frequente. Por sua vez, esses argumentos também justificam certa agregação de valor aos produtos, ou seja, o esforço e a adesão a um modelo alternativo de produzir denotam preocupações com a saúde dos consumidores, o que permite criar uma confiança mútua e diferenciar os produtos das “feirinhas” de outros disponíveis no mercado.

Nas feiras que acontecem no Parque do Povo, na UFCG e no Mercado das Malvinas em Campina Grande, a tentativa de afastar os atravessadores é fortemente apoiada pelo escritório local da EMATER. Esse apoio vem possibilitando que 79 agricultores/feirantes obtenham maior retorno financeiro pela venda direta. O destaque é que, embora essas sejam feiras mistas, portanto com produtos tradicionais e produtos agroecológicos, os agricultores agroecológicos narraram que a alternativa de inclusão no mercado através das feiras, bem como a exigência dos consumidores por produtos “limpos” fizeram com que as feiras deixassem de ser apenas uma estratégia para excluir a figura do intermediário e no decorrer dos anos se consolidassem como um espaço de alimentos orgânicos.

Ao prestar serviços para o INCRA, a COONAP é a Cooperativa de Assistência Técnica que faz o acompanhamento nos assentamentos de reforma agrária do Território e afirma que todo o trabalho realizado tem como objetivo *convencer os agricultores/assentados a produzir de maneira totalmente orgânica, que tenham formação em agroecologia e que não vendam seus produtos para atravessadores*. O resultado desses esforços, segundo os agricultores agroecológicos, é que a participação semanal na feira é hoje o seu único meio de comercialização, sendo a única fonte de renda de algumas famílias, o único meio de adquirir os produtos que não são produzidos em seus lotes.

Nas feiras agroecológicas presentes no Território da Borborema são visíveis as relações de proximidade, que revelam interesses em comum entre consumidores e agricultores durante o processo de venda direta. Um dos aspectos que merece destaque é o estabelecimento de novas relações de mercado, alimentadas pela fidelização dos consumidores. No decorrer dos anos, o espaço da feira, além de aproximar agricultores e consumidores, criou um intercâmbio de conhecimentos e confiabilidade sobre a certificação dos produtos, que no decorrer dos anos passou a fidelizar cada vez mais consumidores que residem nas proximidades dos espaços de comercialização.

De acordo com os agricultores que fazem a Feira Agroecológica da Estação Velha, o motivo pelo qual os consumidores preferem comprar na feira em detrimento do supermercado se justifica no relacionamento direto entre consumidor e agricultor, que cria vínculos de diversas intensidades, bem como a cons-

ciência dos benefícios que os produtos ecológicos trazem para a saúde do consumidor. É o que Perez-Cassarino (2012) chama de Circuitos de Proximidade, em que a construção de espaços e relações de mercado prioriza a proximidade espacial, que, por sua vez, possibilita a informação interpessoal, gerando sociabilidades, relações de solidariedade e reciprocidade entre os atores envolvidos.

Além dos vínculos que surgem entre agricultores e consumidores para assegurar o valor da confiabilidade/confiança em seu produto e nas técnicas produtivas empregadas em seus estabelecimentos, muitos agricultores aderiram à prática da certificação participativa, a qual consiste em visitas de intercâmbio entre agricultores agroecológicos com o objetivo de promover uma espécie de fiscalização e acompanhamento mútuo, objetivando tanto o diálogo para tirar dúvidas como a troca e a geração de novos conhecimentos (GOMES; MATIAS, 2015).

Além da certificação participativa, a organização e o planejamento dos agricultores são um exercício permanente e que resvalam em outro vetor importante do sistema alimentar, que é o consumidor (FRANÇA *et al*, 2010). No caso das feiras que acontecem no Território da Borborema, os agricultores interferem frequentemente na transformação e comercialização dos produtos, ficando a cargo desses a fiscalização da viabilidade dos produtos, assim como os cuidados e a não utilização de agrotóxicos nas lavouras. Nesse sentido, essas feiras têm fortalecido as redes de relações, cuja proximidade e confiança entre os envolvidos são um elemento fundamental para a ampliação do enfoque agroecológico, bem como para a agricultura familiar e para as estratégias de comercialização solidárias que beneficiam tanto agricultores como consumidores.

Cabe mencionar que a participação dos consumidores nesse mercado amplia as possibilidades das feiras agroecológicas da agricultura familiar tornarem-se cada vez mais uma alternativa imprescindível na concorrência com as grandes redes varejistas, incentivando a produção e popularizando o consumo de alimentos saudáveis. Entre a maioria dos consumidores entrevistados nas feiras analisadas pode-se destacar uma confiança absoluta nos agricultores agroecológicos, um reconhecimento inquestionável na qualidade dos produtos por eles oferecidos; todavia assinalaram que as feiras deveriam ressaltar mais a agricultura familiar como um valor, um compromisso político com a produção saudável e livre de agrotóxico.

## **2. A política territorial e o papel da governança: a consolidação da agroecologiano Território da Borborema**

### **2.1 O PRONAT e a construção do Território da Borborema**

Ainda no início do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, Partido dos Trabalhadores, ocorreram mudanças que merecem destaque no tocante

às políticas públicas, particularmente às políticas de desenvolvimento territorial. A partir de 2003, o Estado passou a induzir a constituição de territórios zonas (caráter intermunicipal) em espaços geográficos contínuos, que aglutinaram municípios selecionados a partir de critérios como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pouco dinamismo econômico, baixos níveis de desenvolvimento e de crescimento. Além de possuírem indicadores sociais como educação, saúde e mortalidade muito aquém da média nacional, sem contar com uma capacidade institucional, mensurada pelo grau de participação local nas decisões financeiras e gerenciais do município. A partir da noção de Território, um número significativo de políticas foi sendo construído através de um processo permanente de diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada (FAVARETO, 2010).

No ano 2003, foi implementado o Programa dos Territórios Rurais de Identidade por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão diretamente ligado ao MDA. O espaço aberto por esse programa enquanto estratégia da Política de Desenvolvimento Territorial possibilitou que a ação pública do Polo Sindical da Borborema em construção ganhasse visibilidade em meio a um conjunto mais amplo de atores e instituições privadas e públicas, tornando o Território da Borborema uma arena privilegiada de expressão e disputa de projetos de desenvolvimento rural. Para coordenar os territórios da extinta SDT/MDA, foi instituído o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema<sup>8</sup> com dois objetivos principais:

Primeiro, apoiar o desenvolvimento sustentável territorial da Borborema através do fortalecimento da agricultura familiar, com base na agroecologia e na valorização e no aprimoramento das capacidades e dos conhecimentos dos agricultores familiares e suas organizações. E segundo, promover a capacitação e a mobilização para a gestão participativa do desenvolvimento sustentável da Borborema através de ações que gerem capital humano e social e busquem a integração das políticas públicas territoriais, além de estruturar a base técnico-operacional para o apoio à gestão social do território (PIRAUX; BONNAL, 2007, p. 31).

Constituídos, de modo paritário, por representantes governamentais e da sociedade civil organizada pertencente respectivamente a cada Território, os Co-

---

<sup>8</sup> No Fórum, existe uma divisão entre duas grandes categorias de atores coletivos: os representantes da sociedade civil (Polo Sindical e das Organizações da Borborema, Fórum dos Assentados da Reforma Agrária, ASA-PB, AS-PTA, PATAC, ONG Arribaçã, entre outras organizações e redes) e os representantes do Estado (secretarias municipais de desenvolvimento rural sustentável, a Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas – EPASA, EMATER, UFPB, UEPB, o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba – INTERPA e o Banco do Nordeste do Brasil – BNB) (PIRAUX; BONNAL, 2007).

legiados Territoriais<sup>9</sup> tornaram-se espaços de discussão, planejamento e execução de ações. É possível afirmar que os Fóruns, Colegiados Territoriais e outras instâncias de discussão e formulação de políticas na perspectiva da governança são antes espaços de participação social, de representação, articulação e harmonização política que permitiram aos agentes do mundo rural participarem da gestão social de políticas públicas, do exercício de controle social do programa e fomento e das discussões de alternativas para o desenvolvimento dos Territórios (MDA, 2008).

No final da primeira década do século XXI, quando estava em pleno funcionamento, o Colegiado Territorial da Borborema<sup>10</sup> homologou inúmeros projetos. Um deles foi destinado à compra de equipamentos de informática para o município de Massaranduba e de um veículo utilitário para uso da AS-PTA, organização social com forte interface com o Polo Sindical. Outro projeto serviu à construção de um viveiro de mudas e aquisição de máquina debulhadora para o município de Alagoa Nova. Finalmente, o mais importante deles, um projeto concebido pelo Polo Sindical e apresentado pela Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca (SEDAP) ao PRONAT: a construção do Banco Mãe de Sementes. Lamentavelmente, tanto o Colegiado como o Fórum do Território da Borborema estão desarticulados em termos de governança, ainda que com um capital social enraizado. Registros dos bens e recursos conquistados através do Colegiado Territorial dão conta do seguinte cenário: as onze moto-ensiladeiras destinadas aos STRs têm sido usadas pelos agricultores familiares, já as debulhadoras não foram localizadas; apenas uma, depositada na garagem da casa de um prefeito (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2014).

Assim mesmo, diferente de outros Territórios Rurais e da cidadania da Paraíba, o Território da Borborema fortaleceu-se, ao mesmo tempo em que agregou um significativo número de agentes da sociedade civil e do poder público na gestão social do território. Tendo a agricultura familiar como símbolo de identidade e vetor de um conjunto de ideias, nas quais os sujeitos sociais nele inseridos compartilham valores, conceitos e estratégias de ação, o Colegiado Territo-

---

<sup>9</sup> Como uma das ações e estratégias para legitimar o desmonte das políticas públicas o governo do presidente Jair Bolsonaro (sem partido) assinou o Decreto 9759/2019. Esse ato sacramentou o encerramento oficial de conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei. Entre esses o Colegiado Territorial da Borborema. Eventualmente os membros se encontram, em geral para atividades outras que realizam em comum, atividades mobilizadas pela Rede AS-PTA ou pelo Polo Sindical da Borborema; enfim, como instância de governança do Território não há qualquer mobilização.

<sup>10</sup> O Colegiado do Território da Borborema é composto por sete instâncias, sendo a Plenária a instância soberana. Além da plenária, existem o Núcleo Diretivo, três Câmaras Temáticas (Segurança no Campo; Assistência Técnica, Financiamento e Acesso aos Mercados; e Educação e Cultura no Campo) e dois Comitês Setoriais (Juventude e Mulheres) (NEXTAP, 2017).

rial da Borborema torna-se a expressão do capital social acumulado e historicamente construído pelos movimentos sindicais (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013b).

Assim, o PRONAT/PTC foi resultado do trabalho realizado por uma rede de articuladores e colaboradores contratados, em sua maioria ONGs que prestavam assessoria. Até o ano de 2012, o papel das ONGs e das universidades/institutos federais (com suas células de acompanhamento) contribuiu para que agentes territoriais se mobilizassem em torno de temas como: fóruns, eventos para definir projetos de infraestrutura (PROINF), políticas de convivência com o semiárido, agroecologia, programas de comercialização, bancos de sementes, entre outros.

O estreitamento da relação entre a sociedade civil e as organizações do Estado, tendo como principal incentivador no território o Polo da Borborema, passou a fortalecer a capacidade de diálogo e negociação em torno das políticas públicas no âmbito do Fórum de Desenvolvimento Territorial. Esse esforço da ação pública passou a atuar efetivamente em políticas mais adaptadas à região, elaborando proposições concretas para mobilizar recursos por parte de órgãos governamentais, entre os quais: o Programa um Milhão de Cisternas (p1mc) – para a provisão de água para o consumo humano; o Programa Uma Terra e Duas Águas (p1+2) – para acesso e manejo de água para a produção de alimentos; o Programa de Aquisição de Alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (PAA-CONAB) – para o abastecimento dos bancos de sementes por meio da compra de variedades locais e de alimentos agroecológicos para o abastecimento de escolas e creches, entre outros (VEGA; JALIL, 2013).

Concomitantemente, durante a primeira década do século XXI, a ASPTA, a ONG Arribaçã e o Polo da Borborema apresentaram experiências acerca da Política Pública de ATER por ocasião de seminários promovidos por órgãos do Estado como a EMATER. Esse tipo de evento, pouco a pouco, abre espaço para a inserção da perspectiva agroecológica na pauta das políticas públicas, assim como aproxima as organizações não governamentais dos escritórios locais da EMATER, fazendo com que novas práticas de assistência técnica e extensão rural passem a ser formuladas.

Em consequência, tem-se a aceitação da agroecologia como estratégia produtiva pela EMATER/PB, que passa a disputar o apoio do governo do Estado por meio do discurso da Nova Política Nacional de ATER, em que a Gestão Unificada EMATER/EMEP/INTERPA, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca, passa a capacitar extensionistas rurais com vistas à ampliação e à adoção de práticas agroecológicas para os agricultores familiares em diversas localidades do Território da Borborema.

Com relação aos resultados mais significativos alcançados no Território da Borborema, tem-se a existência de 83 Bancos de Sementes Comunitários,

distribuídos em onze municípios, mantendo estoque de cerca de 10 mil quilos de sementes de 19 variedades; a construção de 480 novas cisternas de captação de água de chuva, totalizando 4.800 cisternas no conjunto da região, beneficiando cerca de 24.000 pessoas com água potável e para outros usos domésticos.

Mais de 150 mil mudas de 70 espécies diferentes de uso múltiplo foram produzidas em viveiros comunitários e no viveiro da AS-PTA, distribuídas entre aproximadamente 1.500 famílias para rearborização de suas respectivas propriedades; além disso, 81 quintais domésticos de famílias, beneficiando-se também da constituição de fundos rotativos para a implantação de pequenos criatórios nas propriedades (AS-PTA, 2012).

Aproximadamente 120 comunidades gerenciam Fundos Solidários em 16 municípios do PSB, os quais financiaram diversas ações como: reforma e construção de casas, banheiros, máquina de costura, tela, criação animal, lona para silos, barracas e implementos para as feiras agroecológicas, minipadaria, barragens subterrâneas, hora de trator para reforma de barreiros, aluguel de terra para roçados de grupo de jovens, corte de terra, artesanatos, compra de moinho, pequenos empréstimos para atender as necessidades diversas das famílias, entre outros.

De acordo com o documento do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS, 2010), o conjunto de ações para fortalecimento da agroecologia no Território da Borborema 2010 – 2020 tem em seu eixo principal a intensificação da produção agroecológica familiar e reforma agrária, a saber:

Fortalecimento dos sistemas diversificados de produção nos roçados; produção dos sistemas sustentáveis de criação animal (bovinos, caprinos, ovinos); implantação de Campos de Produção de Sementes crioulas; ampliação da Rede de Viveiros no Território, fortalecendo a rede de conhecimento agroecológico; fortalecimento dos sistemas diversificados de produção nos reservatórios de água (piscicultura, hortas, etc.); fortalecimento de feiras agroecológicas, entre outras (PTDRS, 2010).

Desde o início do PRONAT dentro do Território da Borborema, o tema da comercialização dos produtos da agricultura familiar sempre esteve em pauta e sempre como uma estratégia importante defendida pela rede de agroecologia. Com iniciativas de estímulo à estruturação de novas relações de mercado e da formulação de estratégias e propostas de políticas para a sustentabilidade da agricultura de base familiar, as chamadas feiras do produtor ou feiras agroecológicas de agricultores familiares da região (FREIRE; ALMEIDA, 2005).

Em termos gerais, entre os anos de 2003 a 2014 foram apoiados 17 projetos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais com uma verba aplicada de R\$ 2.260.704,75. Os temas variam de sementes crioulas, recursos hídricos, cultivos ecológicos, criações de animais, saúde e alimentação saudável, envolvendo uma teia de organizações que se amplia para

além das redes iniciais ao apresentar relações cada vez mais tênues com representantes dos governos federal, estadual e municipal, além de entidades como a EMBRAPA, EMATER, universidades, institutos federais e escolas agrícolas (BRASIL, 2015).

Entre os projetos realizados destacam-se: a construção de cisternas de placas-kit p/construção de cisternas; construção de barragens subterrâneas; produção de relatórios; capacitação das famílias agricultoras em produção de mudas frutíferas e monitoramento; aquisição de veículo utilitário, equipamentos de informática; construção e aquisição de equipamentos para beneficiamento de produção agrícola; apoio à dinamização econômica e social; apoio à educação do campo; apoio à mobilização e sensibilização de atores sociais, à comercialização e aos processos de comunicação; implantação de unidade móvel de extração de mel.

No período que compreende o PRONAT (2004 a 2014), foram muitas as contradições identificadas nos Territórios Rurais, sobretudo as dificuldades de obter credibilidade para a política entre os agricultores familiares e suas organizações. Além disso, um dos principais desafios evidenciados pela SDT/MDA na época foi identificar e constituir os territórios a partir da complexidade existente nas inúmeras identidades regionais, bem como da sensibilização do público-alvo da política sobre sua relevância enquanto um novo elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável.

Conforme o ex-delegado federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Paraíba (2014-2016), atual professor do IFPB Campina Grande, Ms. Luiz Gonzaga Firmino Junior, o mesmo aponta em entrevista que entre os anos de 2004 a 2007 o objetivo foi fazer várias reuniões e

[...] provocar os municípios para levar a política para frente para se ter uma compreensão nacional do que era política e também uma compreensão por parte do governo. [...] embora fosse uma decisão da presidência da República, uma política nacional, nos estados ela não se realizava na prática. Pronto! Por exemplo, as prefeituras iam mais pedir do que oferecer. Então, muitas vezes, elas iam lá para disputar recursos. Do outro lado, o MDA divulgava a lista de ações dizendo o que já tinha sido feito, mas não dizia o que ia ofertar (entrevista com o ex-delegado do MDA na Paraíba Gonzaga Junior no dia 20 de novembro de 2019).

Aliado às questões ligadas à prefeiturização, o fraco poder das instituições não governamentais (ONGs) e acordos na construção de ações efetivas por parte dos entes federativos (governos municipal, estadual, federal), bem como o distanciamento entre os agentes formadores de políticas e o público-alvo se materializaram em algumas das dificuldades dos agentes territoriais em executar, de fato, uma gestão compartilhada que garanta a diversidade de interesses e forças sociais presentes (PIRAUX; BONAL, 2007).

Ademais, desde a segunda metade do governo Lula, a suspeita de que o governo federal estava fazendo repasses vultuosos para as redes de instituições da sociedade civil organizada e demais ONGs fez com que fosse necessário a efetivação de um trabalho paralelo, bem como a fiscalização do que estava acontecendo dentro dos territórios rurais dos estados brasileiros. Concomitantemente, com os diversos cortes orçamentários a partir dos primeiros anos do governo Dilma, a política territorial encontrou-se fragilizada, principalmente pela desarticulação provocada pela falta de recursos das organizações da sociedade civil que nunca apresentaram suas prestações de contas de modo claro.

É nesse cenário que, a partir do ano de 2009, como uma tentativa de retomar as atividades propostas pelo PRONAT/PTC e viabilizar o funcionamento dos colegiados territoriais, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) instituiu um novo desenho institucional para realizar a chamada “assessoria territorial”, dessa vez centrada em equipes de pesquisadores e extensionistas, oriundos de grupos e núcleos das Universidades Públicas Federais. Tais grupos e núcleos mobilizaram uma rede de articuladores e colaboradores contratados, além de organizações não governamentais (ONGs) e de outros serviços de assessoria e extensão.

Embora tenha produzido avanços importantes para a consolidação da estratégia de desenvolvimento territorial e atendimento aos colegiados, o modelo de gestão social promovido por essas ONGs apresentou muitos problemas associados às dificuldades legais, tanto no que diz respeito ao financiamento das atividades como à instabilidade e até mesmo à ausência de assessores nos territórios (PIRAUX; CANIELLO, 2015; CANIELLO, *et al.*, 2014b). A desconfiança da existência de corrupção e falta de transparência por parte das ONGs em nível nacional fez com que a gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT) consolidasse e ampliasse o trabalho de assessoria já realizado pelas universidades e institutos federais.

## 2.2 Reconfiguração da política territorial: desafios da governança

Concomitantemente ao processo de reconfiguração da abordagem territorial para o desenvolvimento rural com as Células Territoriais de Acompanhamento<sup>11</sup> através da aproximação formal das instituições públicas de ensino superior como parceiras da SDT, convocaram-se as universidades públicas para

---

<sup>11</sup> De acordo com Piraux *et al.* (2020), o processo de monitoramento das ações territoriais implementado pelo PRONAT passou por mudanças e foi dividido em duas fases: caracterizadas por reorientações e pela implementação de dois grandes projetos em parceria com o CNPq e Universidades Públicas: o “Projeto Células”, desenvolvido entre 2007 e 2011, e o “Projeto NEDETs”, entre 2013 e 2016. Para maiores detalhes do que foram os projetos ver: PIRAUX; VALENCIA; CANIELLO; ROCHA, 2020.

acompanhar as ações em 218 Territórios Rurais e em 108 Territórios da Cidadania. Até o ano de 2012 tinham sido identificados pela Secretaria 164 grupos de pesquisa que privilegiavam o desenvolvimento territorial como centralidade das suas ações em 81 universidades públicas, presentes nas 27 unidades da Federação (BRASIL/MDA/SDT, 2015).

Assim, objetivando uma matriz de ações mais enxuta na recomposição dos Comitês de Articulação Estadual (CAEs), a SDT/MDA decidiu mudar a estrutura da assessoria territorial, que passou de Células Territoriais para Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) por meio de parcerias com Universidades e Institutos Tecnológicos públicos, mediadas pelo CNPq.<sup>12</sup> A partir do ano de 2013, os NEDETs passaram a assessorar os diversos Colegiados Territoriais no planejamento, programação de ações de inclusão social e produtiva no campo, promovendo também o acompanhamento da política nos territórios da região.

As atividades dos NEDETs eram norteadas pelo objetivo de colaborar com o processo de consolidação da abordagem territorial, estimulando e fortalecendo a institucionalização da atuação dos colegiados e a participação dos agentes sociais nas instâncias territoriais. No Brasil, 241 territórios foram integrados aos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Os NEDETs iniciaram seu poder de atuação tanto nos Territórios Rurais de Identidade como nos territórios atendidos pelo Programa Territórios da Cidadania. No estado da Paraíba, estes Núcleos de Extensão estiveram presentes em 14 dos 15 Territórios Rurais.<sup>13</sup>

No caso do Território da Cidadania da Borborema, em novembro de 2014, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) implantou (através do Projeto UNICAMPO e do Projeto Universidades Cidadãs) um projeto de apoio a três territórios paraibanos, criando o Núcleo Multiterritorial de Extensão Universitária do Agreste Paraibano (NEXTAP), composto pelos NEDETs da Borborema, do Curimataú e do Seridó Paraibano. A partir do projeto “Acompanha-

<sup>12</sup> O processo de constituição dos NEDETs foi dividido em duas etapas: a primeira desenvolveu-se como projeto-piloto – universidades importantes no desenvolvimento territorial foram convidadas a implantar os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, onde foram aprovados 11 projetos de nove universidades para alcançar 51 territórios em oito estados com 135 pessoas envolvidas. A segunda etapa aconteceu em 2014 por meio de Chamada Pública 2014 e com realização de parcerias com as universidades públicas para a implantação de Núcleos nos Territórios restantes por meio de edital e seleção de propostas apresentadas à SDT (para atender 138 territórios com 90 projetos aprovados de 48 universidades em 24 estados com 511 pessoas envolvidas) (PORTAL DOS NEDETs, 2014).

<sup>13</sup> As equipes NEDETs eram formadas por um coordenador de projeto, um coordenador de núcleo, um Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS), um Assessor Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP), um Assessor Territorial de Gênero (ATGe) e bolsistas de Iniciação à Extensão (IEX). Ao todo foram 101 projetos (muitos 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 (PORTAL DOS NEDETs; 2017).

mento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (Paraíba)”, o NEX-TAP subdividiu-se em outros três Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDETs, que atuaram cada um em seu respectivo território, somando ao todo 38 municípios.

O Território da Borborema passou a ser assessorado pelo NEX-TAP (responsável pela execução do Projeto de Pesquisa e Extensão “Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano – Paraíba”), que estabeleceu uma agenda de ações. Além do auxílio à produção agroecológica, o NEX-TAP assessorou o processo de compras municipais (PAA e PNAE), realizou diagnósticos e eventos para a divulgação de estudos técnicos sobre o desempenho dos municípios nesses mercados institucionais.

Entre os anos de 2014 a 2016, a assessoria do NEX-TAP/NEDET Borborema desenvolveu-se por meio de forte articulação com o MDA para a realização de atividades formativas, envolvendo diversos atores sociais nos municípios pertencentes ao Território, do auxílio no processo de mobilização dos representantes dos Colegiados (gestores de prefeituras municipais, câmara de vereadores, EMATER, secretarias da agricultura, BNB, etc.) (RELATÓRIO FINAL NEX-TAP, 2017).

Em relação à revitalização do Colegiado Territorial da Borborema, o mesmo foi composto, portanto, pelos seguintes membros, homologados em plenária nos dias 03 e 04 de março de 2015:

1) Sociedade Civil: 21 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS; 21 Sindicatos dos Trabalhadores Rurais – STR; Acajama; AP Mandioca; APAB; APPTA; Arribaça; AS-PTA; COONAP; COOP-TERA; COPAF; Eco Borborema; Fórum dos Assentados; MST e POAB (Polo Sindical), 2) Poder Público: 21 prefeituras; Banco do Nordeste; Câmara de Vereadores de Lagoa Seca; EMATER; EMBRAPA; SEDAP; UEPB; UFCG e UFPB. Somando-se 84 entidades representadas no Território da Borborema (RELATÓRIO FINAL NEX-TAP, 2017, p. 32).

Vale dizer que as ações do Projeto NEX-TAP/NEDET Borborema tiveram um peso significativo no processo de assessoramento e acompanhamento dos espaços de participação da população e no monitoramento da execução das políticas no âmbito do Território. Os profissionais da academia (Coordenadores, Assessores Técnicos, Bolsistas e Voluntários da UFCG) passaram a se articular e a operacionalizar atividades de extensão que visavam, acima de tudo, ao monitoramento e à avaliação dos Colegiados com a adoção de um conjunto de métodos e ações de assessoria.

A articulação entre o Fórum Territorial, a EMATER, as Entidades Executoras (EEs) do PNAE e a Secretaria Estadual de Educação sobre o cumpri-

mento do percentual mínimo de compras da agricultura familiar com o enfoque agroecológico, o NEXTAP/NEDET Borborema realizou uma série de mesas de diálogo e discussões sobre o tema nas reuniões plenárias e nas câmaras temáticas dos municípios. A partir desses dados, diversas dificuldades para acessar o PNAE foram relatadas, como: demora na divulgação da chamada pública e a falta de respeito à produção local, fazendo com que muitos municípios não alcancem o percentual estabelecido por lei para o PNAE.

Particularmente, as movimentações voltadas para a comercialização de produtos da agricultura familiar no Território, onde foi identificado um baixo desempenho no PAA e PNAE, foram observados avanços, principalmente em relação ao empoderamento dos atores locais no acesso a informações importantes. No entanto, os limites organizacionais das entidades representativas dos agricultores familiares e a descontinuidade dos projetos impactaram negativamente os programas e causaram prejuízos na dinâmica territorial produtiva.

Do mesmo modo, uma série de contradições foi evidenciada em virtude das exigências operacionais e dos descompassos ligados ao compromisso com o cronograma das gestões municipais, que culminam na indisposição de agentes públicos. A respeito disso, Caniello *et al.* (2016, p. 91) apontam que são ressaltados alguns aspectos da chamada “falta de vontade política” dos gestores. Além da falta de interesse na divulgação, atrasos no pagamento das compras realizadas e na realização de licitações ao invés de chamadas públicas com o lançamento de apenas um edital anual, os gestores locais desconsideraram a sazonalidade da produção do Território.

Sobre esse aspecto, o Projeto NEXTAP/NEDET Borborema realizou uma série de levantamentos de dados e informações subsidiárias à pesquisa e avaliação acerca: da situação do Colegiado Territorial e dos demais projetos apoiados pela SDT/MDA na Borborema. Tendo em vista o fortalecimento dos Colegiados através das ações de assessoria técnica de qualificação/organização e funcionamento de suas instâncias, o NEDET Borborema criou, por conseguinte, espaços de interlocução, trabalhando temas como, por exemplo, a comercialização (grande gargalo da agricultura familiar), inclusão produtiva, assistência técnica voltada para a agroecologia, técnicas de convivência com o semiárido, importância das mulheres rurais, etc.

De modo geral, durante o período compreendido pelo Projeto NEXTAP/NEDET Borborema (2014-2016), as atividades do Território totalizaram 183 eventos como: 8 reuniões plenárias; 34 reuniões do núcleo dirigente (núcleo diretivo); 22 reuniões das câmaras temáticas; 26 mesas de diálogo; 39 reuniões com comitês setoriais; 4 oficinas de formação; 9 atividades de mobilização; 7 Encontros de Intercâmbio; 12 seminários; 4 Conferências; entre outros eventos (RELATÓRIO FINAL NEXTAP, 2017).

Apesar do trabalho sistemático realizado dentro do Território da Cidadania da Borborema, com ações diversas em muitos campos dentro da dinâmica territorial (Plenárias; Assistência Técnica; Núcleos Diretivos; Câmaras Temáticas; Comitês, etc.), a realização das atividades de assessoria nos Territórios deparou-se com inúmeras dificuldades, sobretudo pela mudança na conjuntura política do Brasil no ano de 2016. Uma conjuntura marcada por incertezas e desmantelamento das políticas públicas, além dos problemas já existentes de participação social dos agentes institucionais, a política territorial perdeu força e o colegiado da Borborema se dissolveu.

Nos anos posteriores e no seio da sociedade civil organizada, as ações do Programa Paraíba da AS-PTA no contexto do PSB continuam a incidir e estimular o protagonismo dos agricultores familiares nas ações de experimentação agroecológica através dos fundos rotativos solidários, dos eventos e, principalmente, das feiras agroecológicas. Mesmo com suas falhas de governança, as dinâmicas territoriais executadas prosseguem configurando um ambiente tanto de disputa como de questionamento do modelo empresarial e produtivista da Revolução Verde, buscando sempre as janelas de oportunidades para demonstrar a viabilidade e a sustentabilidade do sistema alimentar fundado na agroecologia para o Território da Borborema.

### **Considerações finais**

Ao refletir sobre sistemas alimentares, é mister considerar os vetores multidimensionais que atuam pressionando ou resistindo às mudanças sociais necessárias à construção e ao funcionamento do próprio sistema. Não é mais aceitável que consideremos apenas as estruturas diretamente relacionadas à melhoria da produção. Privilegiar os sistemas alimentares, uma dinâmica central para impulsionar o desenvolvimento, implica valorizar mecanismos que conduzam a uma transformação das condições de vida enquanto uma necessidade urgente.

Transformar condições justas de vida e construir um território onde haja qualidade de vida envolve um processo por vezes lento de mudança de mentalidade, mas também pela introdução de um modo de operar em rede com articulações paralelas entre os diversos mercados consumidores, a nutrição e a saudeabilidade dos alimentos, a criação de espaços de lazer e de sociabilidade, a valorização de uma agenda pública que valorize o papel e o lugar de fala das mulheres, dos jovens, dos idosos, do trabalho e dos recursos naturais, entrelaçando toda sorte de consequências sociais, econômicas e ambientais para que efetivamente possamos conceber uma visão de sistema.

Ao longo deste texto, procuramos deixar claro que a agroecologia no Território da Borborema, mesmo que experimentando um processo longo de transição, só tem sido possível porque é um sistema que, ao mesmo tempo em que

elegeu uma dinâmica produtiva, criou em torno dela um espaço social de governança – espaço permeado por disputas entre atores coletivos: ONGs, universidades e poder público, ora pelo acesso a políticas, ora pela criação de janelas de oportunidades que democratizassem a própria formulação e implementação, a exemplo dos núcleos que promoveram o diálogo entre redes sociais existentes nos territórios. Sem dúvida, os NEDETs retomaram o PRONAT/PTC, fortalecendo processos de organização e de gestão com o apoio a programas estratégicos como o PAA, PNAE, PROINF, a valorização da mulher, da comercialização da agricultura familiar e outras ações diversas em muitos campos dentro da dinâmica territorial.

A gestão territorial está apoiada em uma governança que considera as representatividades sociais do território, o potencial produtivo, a experiência histórica dos atores, de certo modo tornando mais concreta a perspectiva teórica de Sen (2010) de que a sociedade é constituída por indivíduos imbuídos de práticas sociais cotidianas que modificam e multiplicam a realidade onde vivem. Assim, mais do que a presença ou o direcionamento das políticas públicas, é o protagonismo da ação pública que tem produzido os insumos para que a agroecologia e os circuitos curtos das feiras sejam um marcador identitário e distintivo do território.

## Referências

AS-PTA, Associação AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia. *Boletim Informativo*. Disponível em: <<http://aspta.org.br/campanha/boletim-608-12-de-novembro-de-2012/>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BASTOS, Valério. *Limites e Avanços da Governança em Territórios Rurais: uma análise do Território da Borborema* – PB. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

BASTOS, Valério; SOUZA, Cimone; CANIELLO, Márcio; FERREIRA, Rosemary. *Sindicalismo Rural, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: O caso do Polo Sindical e das organizações da agricultura familiar da Borborema* – PB – *Anais do II SEDRES* – UEPB, Campina Grande, 2014.

BEZERRA, Bergson.; ARAUJO, Jucilene.; PEREIRA, Daniel; LAURENTINO, Gustavo; SILVA, Lindemberg. Zoneamento agroclimático da palma forrageira (*Opuntia* sp.) para o estado da Paraíba. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental* (online), v. 18, p. 755-761, 2014.

BRASIL. *SGE: Capacidades Institucionais*. Brasília, MDA/SDT, 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2013. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Territórios da Cidadania. Documento de Apoio*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/arquivos/074931.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2021.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Ideias e práticas na gestão social do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba”. *Sustentabilidade em Debate*, v. 4, n. 2, 2013b.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Identidade e Diversidade no Território da Cidadania da Borborema-PB. *Raizes*, v. 34, n. 1, jan./jun. 2014.
- CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério; MARTINS, Maria de Fátima; PIRAUX, M., CANTALICE, Luciana. Projeto de Pesquisa Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). *Relatório Final*. Campina Grande, GPAD/UFCG; Brasília, SGE/SDT/MDA, 2014b.
- CARVALHO, Cinthia. *Agroecologia, campesinato e movimento social no Agreste da Paraíba*. 2008. 190f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.
- CARVALHO, Cinthia; MALAGODI, Edgard. Agroecologia: um novo modo de pensar o desenvolvimento rural ou um novo modo de acessar políticas públicas. *Anais do 3º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Campina Grande: EDUFCG, 2008.
- FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010.
- GOMES, Ramonildes; MATIAS, Thiago L; PAULINO, Jonatta S. Articulações interinstitucionais na realização de feiras agroecológicas na Microrregião de Campina Grande-PB. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 3, p. 103, 2015.
- JACOB, Michelle; CHAVES, Viviany Sociologia da Alimentação: do microscópio ao telescópio. *Revista Inter-legere (UFRN)*, v. 2, p. 1-8, 2019.
- JALIL, Laetícia. M. Rede de Assistência Técnica e Extensão Rural da Sociedade Civil Nordeste, *Rede ATER-Nordeste*, 2013. (Relatório de Pesquisa).
- MARIANO NETO, Belarmino. *Abordagem Territorial e Enfoques Agroecológicos no Agreste / Brejo Paraibano: Desenhos, Arranjos e Relações*. 2006. 208 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.
- MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 40(4), p. 424-438, 2003.
- MATIAS, Thiago L. *Atores em rede na produção da agroecologia: Um estudo das feiras agroecológicas da microrregião de Campina Grande – PB*. 228f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016.
- NEXTAP – Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano – Paraíba – *Relatório Final*, 2017.

PAULINO, Jonatta S. *O campo científico e a agroecologia no brasil: atores, discursos e políticas públicas*. 2017. (Tese de Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2017.

PETERSEN, Paulo. e SILVEIRA, Luciano. Construção do conhecimento agroecológico em redes de agricultores-experimentadores: a experiência de assessoria ao Polo Sindical da Borborema, *Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia*, ANA, 2007

PIRAUX, Marc; VALENCIA, Mireya; CANIELLO, Márcio; ROCHA, Betty. Avaliar a gestão social na governança territorial: bricolagem, aprendizagem e hibridação na construção do Índice de Gestão Social (IGS). *Redes* (St. Cruz Sul, on-line), v. 25, n. 3, p. 1.071-1.095, set./dez. 2020.

PIRAUX, Marc; BONNAL, Philippe. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar: um estudo sobre o entorno de Campina Grande, PB. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 16, n. 2. 2007.

PIRAUX, Marc; CANIELLO, Márcio. “Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)”. *Anais do Congresso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo Rural*. Bogotá, Colômbia, 2015.

PIRAUX, Marc; MIRANDA Roberto de S. A longa emergência da agricultura da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do estado no Agreste paraibano. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 30, n. 2, jul./dez. 2010, 2011.

PECQUEUR, Bernard. *A guinada territorial da economia mundial*. Eisforia, Florianópolis/SC, v. 4, n. especial, p. 81-103, 2006.

POULAIN, Jean-Pierre; CONTE, Jaime. *Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

PTDRS, (2010). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Borborema (PTDRS)*. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio024.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio024.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, Luciano. A construção de territórios camponeses. *Revista Agriculturas: experiências em agroecologia*, v. 7, n. 1, 2010.

SOBRINHO, Severino. *Um novo circuito para a agroecologia: a relação da agricultura familiar com a empresa hortaliças Sempre Verde – Alagoa Nova – PB*. 2018. (Dissertação Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2018.

SOUZA, Geisa M. C. *Buscando construir sustentabilidade: o caso dos agricultores familiares do município de Alagoa Nova-PB, participantes da feira agropecuária de Campina Grande-PB/Feagro/CG*. 2009. (Dissertação de Mestrado) – Pós-Graduação em Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2009.

## Sobre os autores e as autoras

**Acácio Zuniga Leite.** Doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Possui graduação em Engenharia Florestal pela Universidade de São Paulo, especialização em Democracia, República e Movimentos Sociais pelo convênio Casa Civil/Presidência da República – UFMG e mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela FUP/UnB.

E-mail: [acacio\\_briozo@yahoo.com.br](mailto:acacio_briozo@yahoo.com.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6386400587215399>

**Anderson Antonio da Silva.** Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista do CNPq. Graduação em Geografia pela Universidade Estadual Paulista – Unesp (2002). Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista – Unesp.

E-mail: [anderson.peasant@gmail.com](mailto:anderson.peasant@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5641503630197707>

**Arilson Favareto.** Sociólogo, Mestre em Sociologia e Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris – França. Foi professor visitante da Flacso – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Equador e da Universidade de Caldas – Colômbia. Professor na Universidade Federal do ABC, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.

E-mail: [arilson.favareto@ufabc.edu.br](mailto:arilson.favareto@ufabc.edu.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8302799021512210>

**Cidonea Machado Deponti.** Economista, Mestre em Integração Latino-americana e Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS. Docente e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS. Diretora Sul da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete). Vice-presidente do Comitê Cai-RS.

E-mail: [cidonea@unisc.br](mailto:cidonea@unisc.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4599834312125185>

**Diego Donizetti Gonçalves Machado.** Mestre do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade de Brasília (PROPAGA/UnB) e graduação em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário do Distrito Federal (2008).

Atualmente é economista do Ministério do Desenvolvimento Agrário, estando lotado na Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro desse órgão.

E-mail: [diegodonizetti@gmail.com](mailto:diegodonizetti@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0566305852544827>

**Eric Sabourin.** Antropólogo e sociólogo, pesquisador do CIRAD (Montpellier, França [www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)) na unidade de pesquisa ART-Dev (<https://art-dev.cnrs.fr>) <http://agents.cirad.fr/index.php/Eric+SABOURIN/infosagent>. Pesquisador colaborador do Centro de Desenvolvimento Sustentável e do Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília. Membro da RETE Brasil e da Rede PP-AL “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina” [www.pp-al.org/es](http://www.pp-al.org/es) que coordenou de 2010 a 2017.

E-mail: [eric.sabourin@cirad.fr](mailto:eric.sabourin@cirad.fr)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1561460170110627>

**Fernanda Queiroz Sperotto.** Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Brasil. Pesquisadora no Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Faculdade de Letras, Universidade do Porto – Portugal.

E-mail: [fsperotto.fee@gmail.com](mailto:fsperotto.fee@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8687055433744808>

**Flaviane de Carvalho Canavesi.** Professora na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (FAV/UNB). Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com formação em agroecologia e desenvolvimento rural sustentável pela Universidad Internacional de Andalucía (UNIA)/Espanha.

E-mail: [Flaviane.flavianecanavesi@unb.br](mailto:Flaviane.flavianecanavesi@unb.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8689253964968139>

**Iván Alonso Montoya-Restrepo.** Administrador de empresas, Magister en administración, Doctor en Ciencias económicas, Universidad Nacional de Colombia. Profesor Titular do Departamento de Ciencias Forestales, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia.

E-mail: [iamontoyar@unal.edu.co](mailto:iamontoyar@unal.edu.co)

**Iván G. Peyré Tartaruga.** Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Brasil. Pesquisador e professor no Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Faculdade de

Letras, Universidade do Porto – Portugal. Integrante da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete).

E-mail: [ivantarta.fee@gmail.com](mailto:ivantarta.fee@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4245777787144461>

**Juan Patricio Molina-Ochoa.** Economista, M.Sc. Economía Agraria (Universidad de Reading, Inglaterra). Magister en Administración (Universidad Nacional de Colombia), Doctor en Desarrollo Rural Sostenible (Universidad de Córdoba, España). Profesor Asociado, Departamento de Desarrollo Rural y Agroalimentario, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia.

E-mail: [jpmolinao@unal.edu.co](mailto:jpmolinao@unal.edu.co)

**Luciana Travassos.** Arquiteta e urbanista, Mestre e Doutora em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Docente do Bacharelado de Planejamento Territorial e do Bacharelado em Ciências e Humanidades e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Integrante da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete).

E-mail: [luciana.travassos.ufabc@gmail.com](mailto:luciana.travassos.ufabc@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7481312139052677>

**Luz Alexandra Montoya-Restrepo.** Administradora de empresas, Magister en Administración, Doctora en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Profesora Titular Departamento de Ingeniería de la Organización, Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia.

E-mail: [lamontoyar@unal.edu.co](mailto:lamontoyar@unal.edu.co)

**Maria Alejandra Nicolás.** Professora da área de Administração Pública e Políticas Públicas (UNILA) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, ambos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutorado em Sociologia (UFPR).

E-mail: [maria.nicolas@unila.edu.br](mailto:maria.nicolas@unila.edu.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2667161274220754>

**Mario Ávila.** Professor adjunto em gestão e sustentabilidade da Universidade de Brasília, campus Planaltina-DF. Membro dos Programas de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP-UnB) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER-UnB). Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília, realizou estágio doutoral no laboratório Triangle na Escola Normal Superior em Lyon – França. Integrante da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete).

E-mail: [unbavila@gmail.com](mailto:unbavila@gmail.com)

Lattes: CV: <http://lattes.cnpq.br/9088430726723968>

**Mireya E. Valencia Perafán.** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Pontifícia Universidade Javeriana da Colômbia. Professora da Universidade de Brasília – UnB. Integrante da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete).

E-mail: mireya@unb.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8785032377154468>

**Natália Salvate.** Professora Colaboradora na Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, Irati, Paraná, Brasil. Doutora em Desenvolvimento Rural.

E-mail: nataliasalvatebrasil@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9551917386034982>

**Nayla Almeida.** Estudante de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: alyan.almeida@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7804192780199450>

**Potira Viegas Preiss.** Doutora em Desenvolvimento Rural, atuando como Pesquisadora Pós-doc no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional através do Programa Nacional de Pós-Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Integrante da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial.

E-mail: potipreiss@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6987449707881840>

**Ramonildes Alves Gomes.** Mestrado em Sociologia pela UFSCAR; Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (CRBC/EHESS), pós-doutorado pela Université Paris Ouest Nanterre La Défense na França. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. Coordenadora Presidente da Rede de Estudos Rurais (mandatos 2012-2014 e 2018-2021).

E-mail: rnildes@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7709505914296073>

**Sérgio Sauer.** Doutor em Sociologia e professor da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade UnB de Planaltina (FUP) e nos Programas de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader), Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e bolsista do CNPq.

E-mail: sauer.sergio@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2783679231462590>

**Sergio Schneider.** Professor Titular de Sociologia do Desenvolvimento Rural e Estudos da Alimentação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Coordenador GEPAD: [www.ufrgs.br/agri-food](http://www.ufrgs.br/agri-food). Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq, PQ1B.

E-mail: [schneide@ufrgs.br](mailto:schneide@ufrgs.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9374550818298328>

**Silvia A. Zimmermann.** Professora Adjunta da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutora de Sociologia em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Observatório das Agriculturas Familiares Latino-Americanas (AFLA), do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA) e do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN).

E-mail: [silvia.zimmermann@unila.edu.br](mailto:silvia.zimmermann@unila.edu.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2430257571633286>

**Tanise Dias Freitas.** Doutora em Sociologia pela UFRGS. Pós-doc do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Estado, Instituições e Desenvolvimento. Diretora da LLUM Projetos.

E-mail: [tanisediasfreitas@gmail.com](mailto:tanisediasfreitas@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9890711976320761>

**Thaís Ponciano Bittencourt.** Geógrafa/UFRJ, Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ/CPDA. Atualmente cursa o Doutorado no mesmo Programa CPDA/UFRRJ, onde é pesquisadora do Grupo de Pesquisa DISCURSO – Discurso, Redes Sociais e Identidades Sócio-Políticas.

E-mail: [thaisraiz@gmail.com](mailto:thaisraiz@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5143131887609440>

**Thiago Lima Matias.** Graduação em Geografia pela Universidade Estadual da Paraíba, especialização em Educação Ambiental pela Faculdade Integrada de Patos – FIP. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (UEPB) e atualmente doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG-UFPB).

E-mail: [mathiasthiago1@gmail.com](mailto:mathiasthiago1@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6871271638346330>

*Diversas crisis simultáneas desafían y condicionan el futuro de América Latina. Desde 2014, precediendo la crisis sanitaria global de 2020, la región presentó una preocupante desaceleración y enormes incertidumbres, expresadas en el retroceso de los indicadores claves de su desarrollo económico, político y social, luego de un poco más de una década de indicadores favorables a inicio del presente siglo. La región ha sido la más golpeada por la actual crisis en términos sanitarios y económicos, lo que profundiza la preocupación sobre su modelo de crecimiento y desarrollo. Este ha sido el marco que congregó a decenas de investigadores pertenecientes a las redes académicas de gestión territorial de México, Brasil y Colombia a compartir y debatir en torno a sus análisis, investigaciones y prácticas sociales relacionadas con lo rural, los sistemas alimentarios y la Agenda 2030. La presente obra recoge una parte fundamental de estas contribuciones, integrando documentados estudios y análisis soportados en reveladoras evidencias del momento actual y previsión de futuro. Acogiendo como telón de fondo los compromisos manifestados en el seno de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Derechos de los Campesinos, los Sistemas Alimentarios, el Cambio Climático y las directrices voluntarias sobre gobernanza responsable de los recursos de suelo, agua y biodiversidad, se profundiza en la necesidad de revalorar los sistemas agroalimentarios, en particular la agroecología y la agricultura familiar; la gestión rural en un marco de planificación y ordenamiento territorial bajo un enfoque que integre lo urbano y regional como parte esencial del territorio; el sentido de los cambios tecnológicos y la innovación en el desarrollo territorial; los mercados territoriales como una nueva aproximación a la consolidación de cadenas de valor; y la salud y seguridad alimentaria ligada a los sistemas alimentarios. Frente a estos temas se debate a fondo sobre las implicaciones del desmonte de la institucionalidad y el retroceso en las estrategias de enfoque territorial, documentando el costo que esto ha tenido y la importancia de avanzar en nueva generación de políticas públicas basadas en el territorio, para alcanzar la resiliencia y recuperación de la región frente al desafiante momento actual.*

Rafael Echeverri Perico  
Coordinador Red GTD México

