



TERRITÓRIOS RURAIS E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Tatiana Ribeiro Velloso¹

Ronalda Barreto Silva²

INTRODUÇÃO

De maneira geral, os processos históricos no contexto brasileiro propiciaram a distinção de dois mundos rurais: o primeiro, dos sujeitos do modo de vida familiar, representado pela exclusão do acesso à terra e às condições de permanência e de produção de maneira digna e, o segundo, pela *modernidade* de grandes áreas produtivas à base da monocultura, representado pela manutenção de modelo colonial.

A existência desses mundos rurais, tão distintos, reflete as políticas de promoção do desenvolvimento rural que foram materializadas por quase duas décadas, a partir de dois Ministérios Federais para tratar respectivamente destes sujeitos: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA

¹ Graduada em Agronomia (UFBA), Especialização em Cooperativismo, Mestre em Extensão Rural (UFV) e Doutora em Geografia (UFS). É professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, atuando principalmente nos seguintes temas: educação do campo, metodologias participativas, agricultura familiar, tecnologias sociais, movimentos sociais e sindicais do campo, projetos sociais, economia solidária, cooperativismo e associativismo.

² Graduada em Pedagogia (UFBA), mestre em Educação (UFSC) e doutora em Educação (UNICAMP). Atualmente é professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia, atuando no programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade. Tem experiência na área de Educação, Políticas Públicas, Economia Solidária e seus processos educativos.

representa, historicamente, o segmento patronal rural. E, em 1999, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA como garantia de outro espaço de interlocução e de operacionalização, no Governo Federal, para os programas governamentais e as políticas públicas orientadas para o setor rural, denominado de agricultura familiar.

A separação entre agricultura familiar e agricultura patronal ou agronegócio buscou estabelecer diretrizes específicas no contexto da dinâmica particular de cada realidade: a primeira, a partir do modelo familiar de relação íntima entre trabalho e gestão, com ênfase na diversificação produtiva e, a segunda, com a completa separação entre trabalho e gestão, com ênfase na especialização produtiva.

Em 2003, foi reformulada a política do MDA com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT que assumiu a gestão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF nas áreas de infraestrutura e de serviços, que deu origem ao PRONAT – Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e, posteriormente, ao PROINF - Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. A SDT objetivou executar ações de promoção do desenvolvimento rural, a partir da constituição de *territórios rurais*, como forma de garantir a participação social da agricultura familiar com a gestão do PROINF.

A estratégia da política dos territórios rurais foi garantir espaços de governança, com a constituição de Colegiados Territoriais – CODETERS. Essas instâncias são compostas por representação de organizações do poder público e da sociedade civil, de um determinado espaço geográfico na escala de *território*, constituído por um conjunto de municípios que possuem um sentimento de pertencimento ao local (CGU, 2008).

Em 2014, o MDA abriu uma Chamada Pública em parceria com o Conselho Nacional

de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM para constituição de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento territorial – NEDET, com o objetivo de aproximar as universidades e os institutos públicos através de ações de extensão e pesquisa universitária para a assessoria, o acompanhamento e o monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial do MDA. Esse Edital surgiu no âmbito do programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em especial, na sua interface com as mulheres do campo e da floresta (CNPq, 2014).

A criação dos NEDETs foi a possibilidade, de um lado, de aproximar as universidades e os institutos públicos para a política dos territórios rurais e, por outro, de fortalecimento das universidades e institutos públicos que tinham relação ou participavam das instâncias dos Colegiados Territoriais. Esses Núcleos atuaram no período de 2014 a 2017, com a constituição de 89 NEDETs em todas as regiões brasileiras. Algumas experiências continuaram e outras buscaram formatos distintos na relação com os Colegiados Territoriais.

Assim, este trabalho relaciona a ação da política de desenvolvimento territorial com a extensão universitária como espaço formativo na relação com a sociedade, principalmente no contexto rural, em que se busca a construção de conhecimentos voltados para a ruptura histórica da centralização do planejamento de desenvolvimento. Duas questões são apontadas: a primeira é a permanência da política de desenvolvimento a partir dos territórios rurais e a segunda diz respeito à descontinuidade das políticas de extensão universitária.

A permanência da política de desenvolvimento a partir dos territórios rurais tem grandes dificuldades, visto que o MDA foi extinto³ e suas funções foram passadas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA,

³ Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016.

criado com a fusão do MDA e do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Nesse mesmo ano criou-se a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário vinculado à Casa Civil da Presidência da República⁴ que, institucionalmente, assume as políticas de Estado das questões agrárias e fundiárias e “de desenvolvimento rural sustentável, com enfoque na agricultura familiar” (SEAD, 2018, p.1). A extinção do MDA e sua incorporação ao MDSA e, posteriormente, seu rebaixamento à condição de Secretaria Especial traz, na concepção, a agricultora familiar apenas como *segmento beneficiário* de uma política social e secundarizada no contexto da política de Estado.

Além da situação política e institucional abordada, houve descontinuidade das políticas de extensão universitária a partir de 2017, não havendo reedição do Edital do PROEXT – Programa de Apoio à Extensão Universitária pela Secretaria de Ensino Superior – SESU do Ministério da Educação – MEC e do

próprio Núcleo de Desenvolvimento Agrário - NEDET/MDA pelo CNPq, colocando em ameaça o espaço formativo construído na relação da universidade com a sociedade, no contexto rural.

A despeito das questões postas, defendemos a tese de que a constituição do espaço de governança do CODETER, que possibilitou a participação social no planejamento e na execução de ações, representa, hoje, a estratégia de resistência na relação entre a sociedade civil e o poder público e tem, na relação com as universidades, a expectativa que seja garantida, a partir dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET ou de outras estruturas universitárias, instâncias que possibilitem construir conhecimentos capazes de proporcionar melhoria na qualidade de vida da população e superação das desigualdades de renda, gênero e geração. Espera-se, também, que as atividades acadêmicas, no ambiente territorial, contribuam para a resistência e a luta pela democracia.

TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO RURAL E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DOS TERRITÓRIOS RURAIS

As políticas de desenvolvimento, no Brasil, contribuíram para o estabelecimento de hierarquias, a centralização do planejamento da ação governamental e a distribuição desigual das riquezas geradas. A partir de 1950, após a II Guerra Mundial, a análise regional no Brasil surgiu voltada para a implantação e a expansão das indústrias, com o acelerado processo de urbanização, marcada por uma visão setorial e, estritamente, com foco orientado para o crescimento econômico. A partir de 1970, inicia-se a discussão do planejamento regional, ainda concentrado na esfera pública estatal e com o entendimento de que o desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico na dimensão exógena.

No momento da redemocratização brasileira, a partir de 1985, surgiu a concepção de ideias *endogenistas*, com integração de paradigmas focados nos efeitos locais dos processos globais. Nessa perspectiva, a concepção do desenvolvimento na dimensão endógena, conhecida como Desenvolvimento Local, pressupõe que é no lugar que a inovação precisa ser acionada, com princípios de interações e de interdependência para geração de conhecimentos e de aprendizagens. Segundo Amaral Filho (2001), é uma nova estratégia de desenvolvimento regional, uma vez que o desenvolvimento local envolve fatores sociais, culturais e políticos que não se regulam pelo sistema de mercado.

⁴ Decreto nº 8.780 de 27 de maio de 2016.

A tentativa de descentralização prevista na Constituição Federal de 1988, nas esferas de decisões e no controle social dos programas governamentais e das políticas públicas, deve considerar que a realidade brasileira apresenta problemas estruturais complexos, a partir do Pacto Federativo. Nesse contexto, Castro (1997) aborda que a relação entre poder central e local, sob o Pacto Federativo e a reorganização territorial, impactou no diferente modo do fazer político, nos seus conteúdos territoriais, na definição dos limites e das competências das escalas no poder de decisão.

Castro (1997) afirma que se trata de um modo institucional dos interesses sociais se acomodarem. Isso ocorre porque, com o enfraquecimento do Estado para a política social, o Pacto Federativo poderia representar uma possibilidade de maior controle da sociedade civil no âmbito municipal. Entretanto, não foi isso que se viu com a histórica relação entre os poderes central e local, apesar da tentativa de promover a construção de uma cidadania territorialmente oportunizada, principalmente na relação espacial entre a sociedade civil e o poder público.

Com a redemocratização do País, foi intensificada a discussão das desigualdades sociais no Brasil, principalmente no campo rural, abordando as questões agrárias estruturais necessárias para a transformação do quadro de concentração e de exclusão social histórica, aprofundada durante a considerada modernização *conservadora*, período em que ocorreu a repressão aos movimentos e às organizações sociais que lutavam pela questão agrária.

A intensificação do debate, com o desenvolvimento de teorias regionais endógenas, vem junto com o (re)surgimento de movimentos e de organizações sociais do campo e a presença de organizações sociais sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG que, nas manifestações do Grito da Terra Brasil, colocaram em

evidência a necessidade de ações para setores específicos do campo, com a denominação de *agricultura familiar*. Havia urgência de programas e de políticas voltadas para as suas especificidades, que são diferentes da agricultura patronal ou do agronegócio. Sendo importante considerar que esse segmento, apesar da sua heterogeneidade, representava a maioria da população rural, contribuía e contribui, significativamente, para a geração de trabalho, emprego e renda, além da produção de alimentos para o consumo interno.

A constituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (divididas em grupos) foi um esforço para atender às características heterogêneas do segmento da agricultura familiar, cuja operacionalização teve premissas de participação social e de descentralização do Governo Federal que emergiram com a finalidade de superar a política tradicional de promoção do desenvolvimento regional. Entre as condições está a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS que foram constituídos como estruturas operacionais do PRONAF, especificamente na linha de infraestrutura e de serviços promovidas pelo MDA. Esse condicionamento de repasse de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar foi uma forma que o Governo teve de buscar a promoção da participação social e da descentralização do planejamento rural (ABRAMOVAY, 2004).

Em 2003, com a mudança do Governo Federal, a política do MDA foi reformulada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT que assumiu a gestão do PRONAF nas áreas de infraestrutura e de serviços e deu origem ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT. A criação dessa Secretaria teve como finalidade executar ações de promoção do desenvolvimento rural, a partir da constituição de uma nova regionalização

com a constituição de *territórios rurais*, com ênfase na agricultura familiar, estratégias locais de consolidação da participação social e da articulação das políticas públicas setoriais.

Nesse debate há a inclusão do recorte territorial como pressuposto para o desenvolvimento, voltado às dimensões e princípios de participação social no contexto rural, a partir de uma regionalização de ação concreta de controle e de significação do espaço para os programas e as políticas governamentais. A criação de programas e de políticas em uma *nova* regionalização foi uma tentativa de ruptura da centralização do planejamento de ações e integra um conjunto de municípios na composição de um território rural que antes tinha a concepção regional. Essa mudança não é apenas conceitual, mas pressupõe premissas no planejamento das ações governamentais e na participação das organizações sociais do campo, a partir de uma rede intermunicipal.

A abordagem territorial surge no debate do desenvolvimento rural no reconhecimento da dinâmica das desigualdades regionais, de forma a promover a inclusão social, a realização do planejamento com o envolvimento dos sujeitos do campo, como também a integração das políticas públicas e de outras dimensões além da econômica e da lógica de oferta. Para esta operacionalização, a SDT/MDA formulou a divisão dos territórios rurais, a partir de um conjunto de municípios, em uma *nova* unidade de regionalização que tem como marca o sentimento de pertencimento dos seus habitantes e pode ser entendido como

espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (SDT, 2005a, p. 28).

A partir desta dinâmica, em 2011, havia instituído pelo MDA, 164 *territórios rurais* no Brasil. Esses territórios rurais envolvem, diretamente, 2.500 municípios brasileiros, que representam 44,93% dos municípios brasileiros. A concentração dos territórios rurais na região Nordeste do país reflete a concentração da pobreza nesta região, localizada principalmente no meio rural. Nessa região, a pobreza é proporcionalmente maior no meio rural que representa dois terços da pobreza rural brasileira e um quinto de sua pobreza total (VEIGA, 2000).

Cada território rural constituiu uma instância de governança a partir de um Colegiado Territorial. Essa instância está em consonância com a Constituição Federal de 1988 que instituiu as principais diretrizes em um novo contexto democrático, expressando a cidadania e o pluralismo político em caráter democrático e descentralizado da administração, a partir da participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

COLEGIADO TERRITORIAL E EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA RELAÇÃO COM A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

A implantação de conselhos gestores foi fomentada como espaços de governança, centrada na mediação entre a sociedade civil e o Estado, e de controle da administração pública. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a descentralização pública com maior autonomia para os municípios, como espaços participativos e democráticos para atuar nas demandas populares. Segundo Barreto Junior e Meneses (2010), a Constituição Federal trouxe transformações nos instrumentos de regulação, com dotação de relativa autonomia e de poder para os municípios no desenvolvimento político do país, de institucionalização de espaços de controle social, o que ocorre com a referida implantação de conselhos gestores.

Sabe-se, entretanto, que existem desafios empíricos com referência à participação dos sujeitos da sociedade civil: no primeiro contexto, considerando a trajetória de implementação de políticas públicas em um ambiente centralizador e autoritário para uma participação efetiva na relação entre sociedade civil e poder público e, no segundo contexto, o dilema da participação representativa, como também da própria prática de participação efetiva enquanto categoria nova no contexto brasileiro.

É preciso compreender que os sujeitos sociais das políticas territoriais, a agricultura familiar, não representam apenas uma questão de nomenclatura, mas de compreensão do sujeito do campo, excluído historicamente, e como o Estado brasileiro, com as políticas públicas e os programas governamentais, tem dado tratamento a esses sujeitos. Esse tratamento teria características estruturantes ou compensatórias no enfrentamento das desigualdades sociais e da exclusão no mundo rural, a partir da trajetória de formação desses sujeitos sociais e dos problemas estruturais históricos.

Compreender a formação dos sujeitos sociais das políticas territoriais, no seu contexto histórico e no tratamento das políticas públicas, é necessário para o estabelecimento do enfoque territorial do desenvolvimento. Esse enfoque foi uma estratégia de estabelecer novas espacialidades e práticas para o planejamento e a gestão dos programas governamentais para o desenvolvimento rural, com a garantia de novas dinâmicas de participação e de interseccionalização. Como aborda Favareto (2007), a conjugação do adjetivo “territorial” no substantivo “desenvolvimento” deu-se com a intencionalidade de qualificar a dimensão espacial e princípios como participação, descentralização e multidimensionalidade.

O território representa espaço de ação e de poderes e, no contexto contemporâneo, tem diferentes inserções na globalidade historicamente fragmentada. Cara (1995) contextualiza que o território é ligado à territorialidade em dois pensamentos geográficos: o primeiro, considerando a influência do global como condicionante e, um segundo, a revalorização do local e do cotidiano como ponto de partida.

Mesmo compreendendo que território não é sinônimo de local, ou de região ou de lugar, Carlos (1996, p. 24) entende que a análise parte do pensamento, a partir do cotidiano, onde se realizam o local e o mundial. É a história do sujeito que produziu o espaço e é também marcada por contradições de poder e de lutas. Entretanto, um dilema nas relações de poder está a constituição dos espaços de governança na relação entre o Poder Público e a sociedade civil, que não se constituem um todo homogêneo, monolítico, mas expressam processos de negociação e de conflitos de interesses. Os conselhos têm como fundamentos a participação social, a democracia e a universalização dos direitos. Para o cumprimento de sua função,

existe a necessidade de controle social por parte dos representantes da sociedade civil, com participação plena e consciente.

O controle social está intimamente ligado ao modelo de gestão que depende da descentralização e da participação social, e que, para exercitá-la, os representantes precisam assegurar suas liberdades de acesso às condições necessárias. Abramovay (2001) afirma que não existe estudo sobre o tema dos conselhos gestores no Brasil que não aborde a precariedade da participação social e sua submissão aos poderes locais dominantes. Mas, ao mesmo tempo, tem-se o reconhecimento do potencial de transformação política como exercício da prática social.

Essa prática social pode ser compreendida como um exercício de cidadania, a partir da compreensão do processo político brasileiro que, na sua história, foi marcado pela centralização e autoritarismo, sem, portanto, a instauração plena de processos de participação e de democracia da grande maioria da população. Trata-se do desafio de enfrentamento da tradição política brasileira, caracterizada por “relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como a forma principal de relação entre Estado e sociedade” e, por isso, nunca se instituiu de fato um Estado *público* dissociado das “relações promíscuas entre o público e o privado” (CARVALHO, 1998, p.1). A cultura criada a partir das relações de tutela praticada pelo Estado brasileiro afeta diretamente o grau de participação e de apropriação dos sujeitos sociais em relação a um *novo* espaço de governança proposto como descentralizado e democrático.

O desafio estende-se para a extensão universitária, muitas vezes vista como prestação de serviço, na substituição do papel do poder público executivo, inclusive com características clientelísticas ou assistencialistas. Ou, ainda, com caráter difusionista que, muitas vezes, *estende* o conhecimento gerado pela pesquisa

científica sem estabelecimento de relação horizontal entre os saberes acadêmicos e populares, princípio para a efetiva inclusão social e empoderamento de segmentos em situação de vulnerabilidade social.

A partir do questionamento das ações desenvolvidas pela extensão, esta passou a ser percebida como um processo que articula o ensino e a pesquisa, que organiza e assessora os movimentos sociais (FORPROEX, 1988). Diz respeito, portanto, ao desafio de assegurar que as universidades obedeçam ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme artigo 207 da Constituição Federal de 1988. O desafio traz a necessidade de aprofundar a concepção de universidade comprometida com as classes populares.

Nesse sentido, abordamos o paradigma estabelecido pelo Plano Nacional da Extensão Universitária (1988):

a Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade. A Extensão é uma via de mão dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados, acadêmico e popular, terá como consequência: a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional; a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizadora desse processo dialético de teoria/prática, a Extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social (FORPROEX, 1988, p. 2).

Nessa perspectiva, interessa-nos, aqui, discutir o fortalecimento dos conselhos territoriais e como a extensão universitária, na sua articulação com o ensino e a pesquisa, pode contribuir com esse espaço de governança, democratizando o conhecimento acadêmico

e oportunizando a ampliação da participação das comunidades rurais, por um lado e, por outro lado, obter contribuições para a referência social da universidade e a qualidade das atividades acadêmicas, a partir do conhecimento produzido, dialeticamente, nessa relação.

Considerando a participação como aspecto fundamental, é importante ressaltar que Boaventura Santos (2008) problematiza a participação por meio da representação sob a influência de uma apatia política e de distância entre os eleitores e os eleitos. Afirma, portanto, que existe a necessidade de exercitar a perplexidade, de identificar a velha opressão de classe para que seja “possível pôr a realidade no seu lugar sem correr o risco de criar conceitos e teorias fora do lugar” (SANTOS, B., 2008, p. 22).

Assim, o espaço de governança instituído através de conselhos enfrenta o desafio da garantia da participação consciente como essência da democracia, conforme afirma Bogo (2008), quando aborda *identidades e luta de classes*. Para o autor, o processo organizativo é que forma a classe e qualquer iniciativa impulsionada por interesses desligados da ótica organizativa estacionam na esfera assistencial, burocrática, que “tende a ajudar o Estado a oferecer os serviços que o capital ainda permite que sejam prestados, e disfarçam a luta de classes” (BOGO, 2008, p. 141).

A participação consciente dá-se após a superação de obstáculos, com reforço para o exercício da cidadania que permite a expansão de maior integração dos *desprivilegiados* em relação ao acesso às suas necessidades básicas (SOUZA, 2008). Existem lutas em determinados setores destes segmentos por transparência e equidade das ações do Estado, mas também de reconhecimento como *sujeitos* na construção de uma cultura política *emancipadora* (TEIXEIRA, 2001).

Portanto, apontam-se os desafios de promover a ruptura de um sistema clientelístico no contexto histórico, que de alguma forma

demarca os territórios de manobra, com postura de submissão, de medo da autoridade, da justiça, da polícia, da burocracia do Estado, que foram aparatos de um jogo institucional voltado para a manutenção do mando para garantir os níveis de exploração para muitos e as margens de acumulação de riquezas para poucos. A universidade pode contribuir e ter contribuições a partir da extensão universitária, promovendo a construção de conhecimentos que rompam com o sistema que acomoda os interesses dominantes, voltadas para a acumulação de capital, contra a valorização da vida.

Nesse sentido, os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento territorial – NEDET foram criados com o objetivo aproximar as universidades e os institutos públicos através de ações de extensão e pesquisa universitária para a assessoria, o acompanhamento e o monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial do MDA, voltada para as instâncias de governança: os Colegiados Territoriais⁵. Segundo o CNPq (2014, p. 6-7), esta chamada pública teve o objetivo de integrar as universidades e os institutos públicos para contribuir na consolidação de

um modelo de governança territorial baseado na gestão social, com o compartilhamento, entre poder público e sociedade civil organizada, da formulação, gestão e controle das políticas públicas, com especial atenção à superação das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e geração, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural; fortalecer as políticas voltadas para a inclusão produtiva e a consolidação de redes socioeconômicas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais, considerando as práticas da economia solidária, com especial atenção à população rural em condição de extrema pobreza.

As ações dos NEDETs foram orientadas e acordadas pelas organizações que compõem os Colegiados Territoriais para que pudessem estruturar e fortalecer esses espaços de governança da política dos territórios rurais para o

⁵ Criado em 2014 pelo o MDA através de Chamada Pública em parceria com o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq e a Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM.

acesso às políticas públicas fundamentais na promoção do desenvolvimento rural. Foram estruturados, no período de 2014 a 2017, no âmbito das universidades e institutos federais, 89 NEDETs, podendo esses abranger de um a cinco territórios rurais, respectivamente, módulo territorial ou módulo multiterritorial que variava de dois a cinco territórios.

Em 2013 foram incorporados mais 75 territórios rurais aos 164 existentes, o que totalizou 239 territórios rurais no Brasil. Entretanto, a chamada pública contemplava 183 territórios rurais, sendo destes 88 territórios rurais participam do Programa Território de Cidadania⁶. A distribuição regional foi: 88 territórios rurais da região Nordeste; 31 territórios rurais da região Norte; 26 territórios rurais da região Centro-Oeste; 22 territórios rurais da região Sul; e 16 territórios rurais da região Sudeste. A concentração dos territórios rurais e, principalmente, do Programa Território de Cidadania nas regiões Nordeste e Norte é justificada por conta dos critérios de seleção, como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH; a concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; a concentração de povos tradicionais (quilombolas e indígenas); os beneficiários de programas de transferência de renda; e o número de municípios com baixo dinamismo econômico.

A chamada pública afirma, no termo de referência, que o futuro da política de desenvolvimento na abordagem territorial depende “por um lado, o fortalecimento da articulação institucional entre os órgãos federais e os entes federados, e por outro, a consolidação da participação social nos territórios” (CNPq, 2014, p.8). A incorporação de universidades e institutos públicos no interior do país propiciou que, em pelo menos, 213 territórios rurais estas instituições fizessem-se presentes e que, em 2010, mais de 164 grupos de pesquisa cadastrados na plataforma do CNPq indicassem atividades relacionadas ao tema de desenvolvimento territorial.

Com esse levantamento, foi possível constatar uma presença marcante das universidades e institutos públicos na política de territórios rurais mas, com o desafio de se relacionarem de maneira contínua nas instâncias de governança dos Colegiados Territoriais, a despeito dos rumos da política. As ações financiadas pela Chamada Pública perduraram, em alguns Núcleos, até 2017 e, em outros Núcleos foram finalizadas em 2016 e não houve outra edição de editais de Chamada Pública voltados para os NEDETs, bem como não houve do PROEXT – Programa de Apoio à Extensão Universitária pela Secretaria de Ensino Superior – SESU do Ministério da Educação – MEC⁷.

Esses núcleos possibilitaram dois movimentos: o primeiro, de fortalecimento das instituições públicas de ensino na relação com a política dos territórios rurais e, segundo, de aproximação e de promoção na relação para aquelas que ainda não tinham atividades no contexto dos territórios rurais. Entretanto, com a extinção do MDA, em 2016, houve descontinuidade da política de territórios rurais com apoio e fomento, principalmente para os Colegiados Territoriais e, também, das políticas de extensão universitária. Assim sendo, reafirmamos o desafio de manutenção dos Colegiados Territoriais enquanto espaço de governança, como aliança importante para a resistência e a luta pela democracia.

Outra questão é a existência de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRSs em que as universidades e institutos públicos poderiam contribuir na sua sistematização e/ou atualização, bem como ter contribuições para a agenda acadêmica de extensão, ensino e pesquisa universitária⁸. O PTDRS é o instrumento de planejamento das ações territoriais, entendido como um conjunto de diretrizes, estratégias e compromissos, resultante de consensos compartilhados dos sujeitos sociais e das esferas governamentais (municipal, estadual e federal). Esse plano é construído em

⁶ O Programa de Território de Cidadania foi implantado, em 2008, como uma estratégia de universalizar programas básicos de cidadania nos territórios rurais, principalmente para aqueles com maior índice de pobreza rural.

⁷ O Edital PROEXT/MEC/SESU era o único financiamento da extensão universitária pública e, em uma das linhas, estava o Desenvolvimento Rural.

⁸ Em 2013 havia a elaboração de 158 PTDRSs.

oficinas territoriais e suas temáticas específicas constituem documento norteador das ações do território e para as instituições que participam do Colegiado Territorial, como processo dinâmico participativo. Importante ressaltar que não deve ser focado apenas nas políticas públicas praticadas pelo MDA (SDT, 2005b).

Portanto, a luta é pela manutenção da política de desenvolvimento rural, a partir dos territórios rurais, por conta da extinção do MDA e sua incorporação ao MDSA e o posterior rebaixamento à condição de Secretaria Especial que não garante a dinâmica de fomento a esta política, principalmente na concepção de fortalecimento da agricultura familiar. Também é pela permanência das universidades e dos institutos públicos, a

partir das políticas de extensão universitária voltadas para a participação social como exercício da cidadania.

Ainda que haja o reconhecimento dos limites da participação da sociedade civil em conselhos, principalmente porque esta participação deve ser articulada ao fortalecimento da consciência da classe trabalhadora, devido à heterogeneidade dos sujeitos sociais, de seus grupos, de suas instituições e de seus limites históricos. Assim, propomo-nos ao exercício da reflexão para criar e recriar lugares de exercício da democracia que, historicamente, nunca foi exercido pela maioria da população brasileira para dinamizar espaços decisórios e reunificar o que o sistema capitalista dividiu: a política e a economia.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

É importante considerar que o rural é um território em disputa, e historicamente as políticas de desenvolvimento rural promoveram imposição de relações do modo de produção capitalista em detrimento das relações não capitalistas ou familiares e comunitárias, com intensificação de políticas de expropriação das unidades familiares que perdem seus territórios para o capital. As territorialidades são distintas entre a agricultura familiar e o agronegócio: a primeira desenvolve todas as dimensões da vida para sua existência, marcada pela diversidade na produção de alimentos, enquanto a segunda organiza seu território para produção de mercadorias em uma paisagem homogênea, estabelecida com princípios históricos de acumulação de terra em monocultura (FERNANDES, 2008).

A herança histórica dos processos de desenvolvimento rural traduz as desigualdades sociais e as explorações dos sujeitos do modo de vida familiar e das expropriações não só materiais, como acesso à terra e às políticas sociais e econômicas mas, imateriais relacionadas à sua cultura e sua identidade. A partir de 2003, foi importante a participação desses sujeitos

dos territórios rurais na política de desenvolvimento rural, a partir de suas organizações. Esse exercício foi materializado nos Colegiados Territoriais que buscaram superar o limite municipal e estadual em uma escala de relação a partir do pertencimento e da identidade. É uma experiência recente no contexto da história, que representou uma nova institucionalidade do desenvolvimento rural voltado para a promoção da participação de sujeitos sociais do campo, que antes nunca tiveram espaços institucionais para formular e/ou implementar programas governamentais.

A manutenção desse espaço de governança como aliança importante para a resistência e a luta pela democracia relaciona-se com o que Milton Santos (1994) afirma: o lugar representa a resistência da sociedade civil e, por isso, é necessário as análises sobre o território como possibilidade de ampliar essas resistências em escalas mais altas. Essas escalas mais altas são alcançadas a partir da formação de redes horizontais como condição de construir *outra globalização*, com a restauração da dignidade humana, através da cooperação, da democracia, do controle social e da autonomia.

É importante compreender que esse processo de resistência e de luta nos traz a compreensão de que o território não é apenas espaço de governança e não se deve ocultar os diversos territórios e a subalternidade entre dominantes

e dominados, pois as disputas territoriais têm significação nas relações sociais e no controle dos diferentes tipos de territórios pelas classes sociais e seus respectivos modelos de desenvolvimento (FERNANDES, 2008, p. 279).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, G. ZILBOVICIUS, M. ABRAMOVAY, R. (orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/ EDUSP, 2001. p. 165-177.

_____. Representatividade e inovação. In: **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília – DF: CNPq, 2004.

AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local, **Planejamento e Políticas Públicas**, n° 23, jun 2001. p. 261-286.

BARRETO JUNIOR, E. R.; MENESES, N. S. Gestão participativa e desenvolvimento local: limites e desafios a partir da experiência de Nossa Senhora da Glória – SE. In: HANSEN, D. L.; TEIXEIRA, O. A.; SANTANA, J. R. de (orgs.). **Estratégias de desenvolvimento regional: conceitos e experiências**. São Cristovão – SE: Editora UFS, 2010. p. 251-273.

BOGO, A. **Identidade e lutas de classes**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CARA, R. B. Territórios de lo cotidiano (puntos de partida para lareflexión). In: MESQUITA, Z.; BRANDÃO, C. R. (orgs.). **Territorios do cotidiano: uma introdução a novos olhares e experiências**. Porto Alegre: UFRGS, 1995. p. 67-75.

CARLOS, A. F. A. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação Social no Brasil Hoje. **Polis Paper**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CASTRO, I. E. de. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território**, 1(2), 1997. p. 33-42.

CGU. Controladoria Geral da União. **Orientações para o acompanhamento de Programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA: um guia para o cidadão exercer o controle social**. Brasília – DF: CGU, 2008.

CNPq. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014 Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial.** Disponível em: http://cnpq.br/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&id=47-347-2459&detalha=chamadaDetalhada&filtro=resultados. Acesso em: abril 2018.

FAVARETO, A. A longa relação da evolução rural – urbano: para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. **Revista do Centro de Estudos Rurais**, Unicamp. n. 1, março de 2007. p. 157-190.

FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do Território. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. (orgs). **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p.273-301.

FORPROEX. **O Plano Nacional de Extensão Universitária**. Belo Horizonte: UFMG, 1988. Disponível em: < <https://www.ufmg.br/proex/renex/imagens/documentos/Plano-nacional-de-extensao-universitaria-editado.pdf>>. Acesso em: abril de 2018.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M. SOUZA, M. A. A. de. SILVEIRA, M. L. (orgs). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 15-20.

SDT. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: MDA, 2005. (Documentos Institucional n° 3) (a)

SDT. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: Guia para o Planejamento. Brasília: MDA, 2005. (Documento de Apoio n° 02) (b)

SDT. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Brasília – DF: MDA, 2009. Disponível em:<http://sit.mda.gov.br/imagens/mapas/tr/br_055_tr_164_maio_2009.jpg>. Acesso em: dez 2009.

SEAD. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Institucional**. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: mai 2018.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TONNNEAU, J. P.; CUNHA, L. H. Pesquisas em desenvolvimento territorial no semi-árido. **Raízes**, Campina Grande, vol 24, n. 01 e 02, p.45-53, jan/dez. 2005. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo_56.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2008.

VEIGA, J. E. da. Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. In: TEÓFILO, E. (org.). **Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico**. Brasília: MDA/NEAD, 2000. p. 173-200.