

POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIO E GEOGRAFIA: INTERPRETAÇÕES CONCEITUAIS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Ângela Maria Martins Peixoto¹
Adriano Rodrigues de Oliveira²

RESUMO

A correlação entre o campo das Políticas Públicas e a Geografia é um desafio importante no âmbito da avaliação e efetividade das políticas públicas. O objetivo é apresentar uma proposta de análise das políticas públicas a partir de uma leitura geográfica, trazendo como recorte as políticas de desenvolvimento rural, adotando como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica. Compreende-se que o olhar geográfico permite a compreensão das intencionalidades e dos conflitos inerentes ao processo de elaboração e implementação das políticas públicas, uma vez que considera a atuação dos sujeitos envolvidos e os seus efeitos territoriais. Além disso, uma abordagem territorial crítica reconhece os riscos da instrumentalização do território, em virtude das suas múltiplas dimensões, contradições e conflitualidades.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Abordagem Geográfica. Território. Desenvolvimento rural.

PUBLIC POLICIES, TERRITORY AND GEOGRAPHY: CONCEPTUAL AND PRACTICAL INTERPRETATIONS OF RURAL DEVELOPMENT IN BRAZIL

ABSTRACT

The correlation between the field of Public Policies and Geography is an important challenge in the evaluation and effectiveness of public policies. The objective is to present a proposal for the analysis of public policies from a geographic approach, taking as a cutout the rural development policies, adopting as methodological procedure the bibliographical research. It is understood that the geographic view allows the understanding of intentionalities and conflicts inherent in the process of elaboration and implementation of public policies, since it considers the actions of the subjects involved and their territorial effects. Moreover, a critical territorial approach recognizes the risks of instrumentalization of territory, due to its multiple dimensions, contradictions and conflicts.

KEYWORDS: State. Geographic Approach. Territory. Rural development.

POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITORIO Y GEOGRAFÍA: INTERPRETACIONES CONCEPTUALES Y PRÁCTICAS DEL DESARROLLO RURAL EN BRASIL

¹ Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora da Rede Estadual de Educação de Santa Catarina. E-mail: angelamgeo@gmail.com

² Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professor Associado IV da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: adriano.oliveira@ufg.br

RESÚMEN

La correlación entre el campo de las Políticas Públicas y la Geografía constituye un desafío importante en la evaluación y efectividad de las políticas públicas. El objetivo es presentar una propuesta de análisis de las políticas públicas desde una perspectiva geográfica, centrándose en las políticas de desarrollo rural, adoptando la investigación bibliográfica como procedimiento metodológico. Se entiende que un enfoque geográfico permite comprender las intencionalidades y los conflictos inherentes al proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas, ya que considera la actuación de los sujetos involucrados y sus efectos territoriales. Además, un enfoque territorial crítico reconoce los riesgos de la instrumentalización del territorio, debido a sus múltiples dimensiones, contradicciones y conflictos.

PALABRAS-CLAVE: Estado. Enfoque Geográfico. Territorio. Desarrollo rural.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas, no âmbito de uma sociedade repleta de contradições socioeconômicas estruturais, são indispensáveis diante dos inúmeros problemas públicos em um país como o Brasil. Este texto possui como centralidade a correlação entre o campo de políticas públicas e a geografia, haja vista que as pesquisas desenvolvidas pela ciência geográfica têm aumentado a sua agenda na investigação dos efeitos espaciais da implementação de políticas públicas, notadamente nas últimas décadas, em função do incremento da participação social erigido desde a Constituição Federal de 1988, a exemplo das pesquisas de Oliveira (2010), Rodrigues (2014), Rodrigues; Moscarelli (2015), Arrais *et al.* (2020a; 2020b) entre outras.

O objetivo é apresentar uma proposta de análise das políticas públicas a partir de um olhar geográfico, adotando como principal procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica sistemática para a compreensão e aprimoramento teórico-prático dos seguintes conceitos: políticas públicas, território e políticas de desenvolvimento rural.

O debate que se propõe consiste em pautar a intencionalidade e o conflito como elementos basilares do processo de elaboração das políticas públicas. Além disso, busca-se demarcar que, nas últimas décadas, a operacionalização dessas políticas tem o território como base espacial. Por essa razão, os seus efeitos precisam ser problematizados considerando os sujeitos envolvidos, uma vez que o atendimento a um interesse coletivo decorre de um problema público. Isso implica, também, avaliar as relações de poder inerentes à construção social do território sob a perspectiva geográfica.

O texto está estruturado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte, apresenta-se uma reflexão teórica sobre o conceito de política pública,

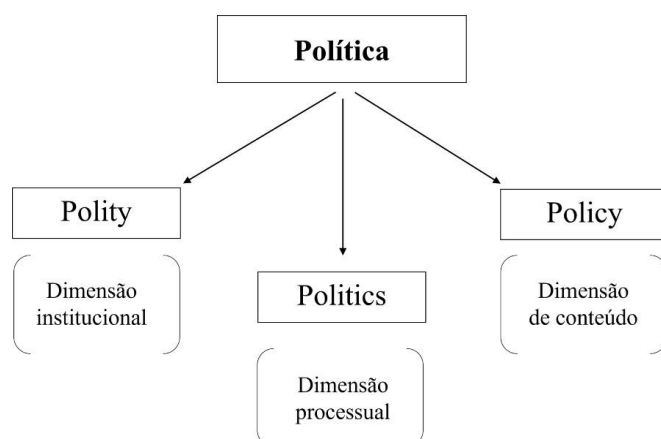
resgatando o contexto histórico de seu surgimento, bem como importantes definições conceituais que nortearão a discussão subsequente. A segunda seção do texto enfatiza a associação entre as Políticas Públicas e a Geografia, destacando elementos importantes dessa aproximação. Por fim, na terceira seção analisa-se a inter-relação entre o território, as políticas públicas e o desenvolvimento rural, propondo uma leitura geográfica e crítica para compreender os aspectos que fundamentam a abordagem territorial das políticas públicas de desenvolvimento rural.

2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Para explicitar a relação entre política pública e geografia é importante pautar de que forma e em qual contexto ocorre o surgimento da política pública. De acordo com Souza (2006), surge como área de conhecimento e disciplina acadêmica nos Estados Unidos, com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, enquanto na Europa as pesquisas estavam concentradas na análise sobre o Estado e suas instituições.

Nesse sentido, dois elementos principais nortearam a origem da política pública como campo temático do conhecimento: de um lado, a investigação sobre a ação dos Estados; de outro, o estudo referente à ação dos governos. Como resultado dessa influência, é oportuno mencionar as dimensões do termo política (figura 1) que são adotadas na ciência política, são elas: *polity*, *politics* e *policy*. Essas conotações são apresentadas em um estudo sobre os conceitos básicos da análise de políticas públicas realizado por Frey (2000).

Figura 01 – Dimensões do termo política



Fonte: Frey (2000). Organização: Autores.

O termo *polity* refere-se à dimensão institucional, ou seja, às instituições políticas e a ordem do sistema político, considerando tanto o sistema jurídico como a estrutura institucional do sistema político-administrativo. Enquanto o termo *politics* corresponde à dimensão processual, isto é, os processos políticos, geralmente dotados de um caráter conflituoso, tendo em vista a imposição de objetivos, os conteúdos e as decisões de distribuição. Por último, *policy* representa os conteúdos da política, evidenciando a conformação dos programas políticos, além de considerar os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

A partir dessa compreensão, Secchi (2010) ressalta em seu estudo que o termo política pública (*public policy*) está mais diretamente vinculado à *policy*, por tratar-se de uma dimensão concreta, com orientações para a decisão e a ação. Porém, entende-se que tais dimensões estão imbricadas, e compreendê-las de forma integrada ajudará a compor uma análise de política pública mais coerente do ponto de vista da sua abrangência. É válido considerar que essa posição é salientada por Frey (2000, p.217), ao afirmar que “não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.”

Apesar de ser admissível que o arcabouço institucional seja estável e mostre uma independência temporária da ‘*polity*’, “é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões ‘*politics*’ e ‘*policy*’. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.” (FREY, 2000, p.219).

Ao analisar uma política pública é imprescindível adotar como parâmetro a interseccionalidade das dimensões institucional, processual e de conteúdo (*polity*, *politics* e *policy*). Mas, os efeitos da sua implementação podem ser discutidos pelo viés da multidimensionalidade, considerando outras dimensões para além do termo política, tal como salientado por Frey (2000), sobretudo no que se refere aos seus resultados.

Essa caracterização das nuances do termo política na ciência política permite pensar sobre o conceito de política pública. Embora não haja um consenso acerca da sua definição, porque “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p.24), é conveniente elencar algumas concepções. Conforme consta no *Dicionário de Políticas Públicas*, as “Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla que visam à satisfação do interesse de uma coletividade.” (AMABILE, 2010, p. 30).

Abordando uma compreensão bastante semelhante, Secchi (2010) define que a política pública corresponde a uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, entendendo que um problema somente se tornará público quando os atores políticos o considerarem como uma situação inadequada e, ao mesmo tempo, de caráter público, ou seja, relevante para a coletividade.

Porém, tal definição manifesta certa fragilidade quanto à profundidade teórica, notadamente no que concerne à finalidade das políticas públicas, especificando o que envolve, de fato, o tratamento de um problema público e quem o define dessa forma. Assim, Amabile (2010, p. 390) avança ao ponderar que

as políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. Grupos organizados se revezam como condicionantes dessas variáveis participando direta e indiretamente do processo decisório que as sustenta. Por isso, não se costuma definir de antemão quais seriam as finalidades precípuas das políticas públicas senão de uma forma mais genérica como, por exemplo, o atendimento do interesse da coletividade. É certo, apesar disso, que uma política pública se integra ao conjunto de esforços governamentais, coordenados em prol do atendimento de demandas especificamente selecionadas.

Mesmo diante dessa limitação da obra de Secchi (2010), é inequívoca a sua importância por apresentar os conceitos básicos sobre a área de políticas públicas com uma linguagem acessível e simples, caracterizando-se pelo caráter introdutório por meio da definição conceitual, dos atores envolvidos, dos tipos de política pública, e das fases do seu processo de elaboração.

Ademais, Secchi (2010) enfatiza um aspecto basilar para analisar as políticas públicas: a intencionalidade pública. “A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política *é ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal.” (SECCHI, 2010, p. 4, grifos do autor).

A conformação da democracia moderna do Estado é marcadamente do tipo capitalista e influenciada pelas disputas e interesses de classes sociais distintas. Portanto, a delimitação do que se constitui como um problema público se ampara no exercício do poder da fração de classe capaz de influenciar o Estado. Outrossim, a origem político-partidária da composição governamental que ocupa o Estado num dado momento histórico também influencia as suas decisões (POULANTZAS, 1977). Por exemplo, a compreensão acerca do déficit habitacional

como um problema urbano ou a concentração fundiária como um problema rural, podem ser consensuais à um governo de esquerda ou de direita. Contudo, as soluções apresentadas para equacionar estes problemas serão diametralmente opostas, pois ideologicamente estes governos possuem intencionalidades distintas.

Esse caráter intencional das políticas públicas também foi ressaltado por Amabile (2010), ao evidenciar que as políticas públicas são a concretização da ação governamental, considerando, para isso, atores formais e informais, e tendo como propósito uma ação intencional para alcançar um determinado objetivo.

Esse aspecto prevalece, visto que, para Romano (2009), as políticas públicas implicam em opções feitas pelos governos, caracterizando-se como ações e propostas, além de ter como principais atores os governos, que buscam tratar da regulação dos diversos problemas e contradições presentes na sociedade contemporânea. Tal processo é conflituoso por envolver algumas variáveis como os recursos públicos, as oportunidades, os diferentes grupos sociais, bem como interesses e preferências político-ideológicas.

A proposição de Romano (2009, p. 14) consiste em investigar as questões políticas na análise das políticas públicas, buscando “compreender as relações entre um nível micro de análise – como este do papel dos interesses privados e do governo no contexto de decisões políticas particulares – e o nível macro da distribuição de poder na sociedade”. Ou seja, apreender a complexidade inerente aos processos decisórios das políticas, posto que essa forma de interpretação é capaz de revelar as nuances da dinâmica que se estabelece entre o Estado, a sociedade civil e o mercado.

A partir dessas acepções, é possível identificar que a intencionalidade de uma política pública pode ser prontamente correlacionada com os conflitos que permeiam os procedimentos de decisão. E, dessa forma, tais definições explicitamente “guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (SOUZA, 2006, p. 25).

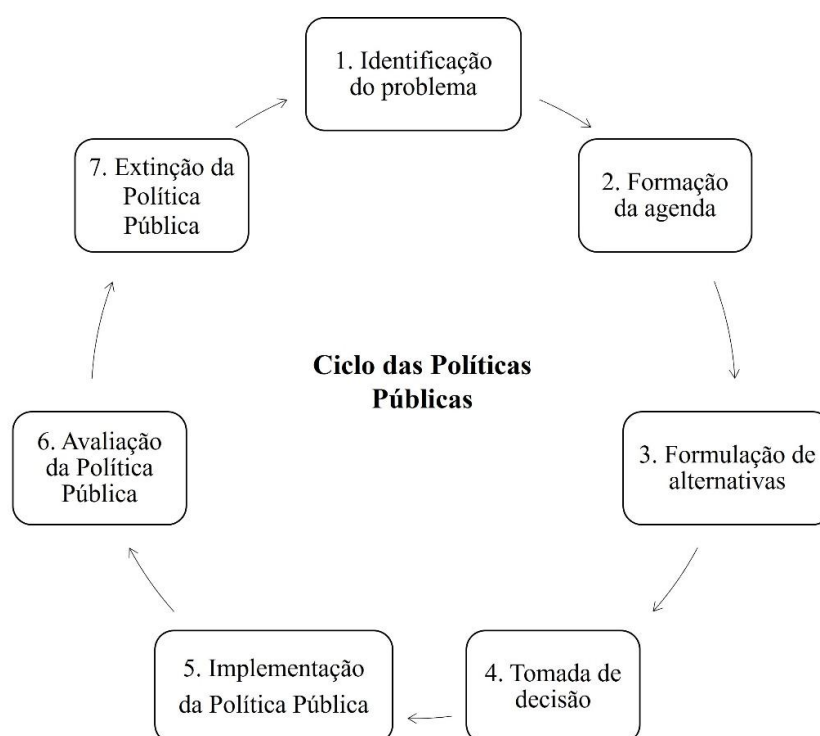
Por conseguinte, torna-se relevante reexaminar as relações do Estado com o mercado e com a sociedade civil. Destarte, compete à área de políticas públicas analisar como o Estado age ou poderia agir para providenciar a oferta de bens públicos que não são mais produzidos ou distribuídos pelo setor público (REIS, 2003).

Nessas condições, Souza (2006) elabora um estado da arte dessa área, destacando a origem, os principais conceitos e modelos de análise, e apresenta uma síntese para a definição

de política pública como sendo o campo do conhecimento que pode representar tanto o governo em ação quanto a análise dessa ação. Para a autora, a “formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26).

Mediante essas ponderações, a elaboração das políticas públicas pode ser compreendida esquematicamente a partir do conceito de ciclo de políticas públicas, conhecido como *policy cycle*. A Figura 2 apresenta uma representação que organiza a “vida” de uma política pública em fases sequenciais e, ao mesmo tempo, interdependentes, evidenciando a dimensão temporal dessa análise. (SECCHI, 2010).

Figura 02 – Fases do Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2010). Organização: Autores.

Considerando que o conceito de política pública apresenta como centralidade a existência de um problema público, numa sociedade estruturada em classes, é natural o afloramento do conflito, inerente aos interesses divergentes quanto à definição do que se constitui como um problema. A determinação de um problema como público não é neutra e

perpassa a intencionalidade de quem o identifica. O Estado desempenha o protagonismo, mas a sua ação está submetida aos atores que ocupam e/ou hegemonizam as instituições que o compõem. (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006; REIS, 2003).

No que tange a esse aspecto, deve-se enfatizar que “a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes” (SOUZA, 2006, p. 36). O problema da concentração fundiária, como ocorre no caso do Brasil, constitui historicamente a base da questão agrária e perpassa diferentes governos, ao longo de mais de um século. Seu enfrentamento, mesmo em composições de governo mais progressistas, como a gestão que emerge em 2023, está sujeito às forças que hegemonizam o executivo (Partidos que controlam o Ministério da Agricultura e Pecuária), o legislativo (Frente Parlamentar da Agropecuária, que na legislatura iniciada em 2023 é composta por 58% do Congresso Nacional, totalizando 300 deputados e 47 senadores³) e no judiciário que em suas diferentes escalas possuem representantes comprometidos com a manutenção do *status quo*, invariavelmente por também serem oriundos de frações de classe com interesses vinculados à propriedade da terra.

Deste modo, os grupos de interesse, também conhecidos como grupos de pressão, desempenham um papel relevante para a formulação de políticas públicas, tendo em vista que “a simples existência de um grupo de pressão consegue influenciar o desenho da política pública” (SECCHI, 2010, p. 88). Apesar do predomínio dos atores governamentais, a sua atuação reforça a importância de considerar alternativas que contemplem outros interesses inerentes ao funcionamento do Estado, exemplificado anteriormente.

Conforme o estudo de Secchi (2010), os atores desempenham um papel na arena política, seja ao sensibilizar a opinião pública quanto aos problemas, ou influenciar na formação da agenda, seja na elaboração de propostas, transformando intenções em ações. O autor destaca que atores podem ser individuais, quando indivíduos agem intencionalmente, como os políticos; e coletivos, quando são grupos e organizações que agem, como os grupos de interesse, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Mas, também há uma classificação entre atores governamentais e não-governamentais, cabendo aqui priorizar essa última categoria,

³ Levantamento feito pelos autores na página da Frente Parlamentar de Agropecuária em julho de 2023. Disponível em: **Membros**. FPA, ©2023: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

composta por grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, organizações do terceiro setor etc.

A partir desses apontamentos, nota-se que para apreender o conceito de política pública é importante considerar a intencionalidade e o conflito como aspectos fundantes do seu processo de elaboração, haja vista a presença de atores governamentais e não governamentais, a existência de um problema público e a tomada de decisão frente a essa situação. Mediante a isso, a próxima seção apresentará uma associação entre o campo das políticas públicas e a geografia, propondo uma leitura geográfica das políticas públicas.

3. A INTERFACE POLÍTICAS PÚBLICAS E GEOGRAFIA: UMA IMPORTANTE APROXIMAÇÃO

Pensar uma articulação entre o campo de políticas públicas e a geografia corresponde a uma tarefa significativamente complexa, mas que pode ser pautada e exequível, tendo em vista que

se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, [...] a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos [...] A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares” (SOUZA, 2006, p. 26).

Destarte, tal correlação entre as áreas é perfeitamente possível e adota-se como pressuposto que a análise das políticas públicas deve ser sustentada por um “olhar geográfico”, considerando, por exemplo, as investigações empíricas, uma das importantes colaborações da geografia ao tema. Isso porque toda política pública possui indubitavelmente uma espacialidade, pois são formuladas para o enfrentamento de problemas públicos que envolvem, consequentemente, pessoas que produzem o espaço no cotidiano.

Logo, de acordo com Secchi (2010), é necessário investigar esse contexto por meio da dinâmica política, do comportamento dos atores e dos efeitos das políticas públicas. Nessas condições, é possível integrar as áreas de estudo – Geografia e Políticas Públicas – porque tais aspectos serão analisados na escala do território, que, por sua vez, é amplamente problematizado na ciência geográfica a partir das relações de poder.

No que tange ao território, é fundamental retomar as contribuições de Raffestin (1993), que embasado teoricamente em Foucault, contribui ao incorporar as relações de poder na

configuração territorial. Desse modo, “o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder.” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Como bem afirma o autor, primeiramente é importante considerar que o poder visa obter tanto o controle quanto a dominação sobre os homens e sobre as coisas, sendo parte fundante de toda relação. Consequentemente, Raffestin (1993, p.56) enfatiza que a relação de poder é intencional e não subjetiva, portanto, “é admissível falar de resistência onde existe poder: resistência da matéria ou resistência do corpo social à transformação.”.

Originalmente, Foucault pondera que o poder não pode ser considerado um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo, grupo ou classe sobre os outros, visto que o poder “deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. [...] O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas, os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer esse poder e de sofrer sua ação [...]”. (FOUCAULT, 2008, p.284).

Esse entendimento sobre as nuances do poder deve orientar a análise de políticas públicas, pautando-se, sobretudo, a intencionalidade e o conflito, que constituem o alicerce da capacidade organizativa das classes sociais. E cabe salientar que o território é a “cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia”. (RAFFESTIN, 1993, p. 58)

Tais elementos são retomados por Souza (2000) ao afirmar que o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. Com base nesse pressuposto, Souza (2000, p.79, grifos do autor) salienta alguns aspectos basilares que perpassam a definição do conceito, primeiramente ao considerar os sujeitos que estão envolvidos na constituição do território, caracterizando o território como um instrumento de exercício de poder, por meio de indagações sobre “*quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?*”.

À luz dessas considerações, têm-se um direcionamento para empreender uma análise das políticas públicas que se desdobram territorialmente, uma vez que o território é a “cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia”. (RAFFESTIN, 1993, p. 58).

Se o território se torna a referência para se pensar problemas e soluções locais, cabe à geografia contribuir para uma reflexão acerca dos usos e desdobramentos espaciais de processos políticos que ocorrem em recortes territoriais e escalas diferenciados, e que podem contar com a participação dos mais diversos atores – de representantes do Estado, passando por associações de moradores, sindicalistas, empresários e outros setores da sociedade civil organizada. (RODRIGUES, 2014, p.161).

No que se refere ao papel do geógrafo, Rodrigues (2014, p.153) ressalta o seu papel como intelectual crítico, capaz de colaborar nesse debate, destacando a dimensão espacial dos problemas públicos como também a “mediação que o território representa nos processos de elaboração de políticas e de tomada de decisão, e as possibilidades conceituais, teóricas e metodológicas de aproximação da geografia com outras ciências sociais.”.

Ainda assim é válido incorporar as reflexões de Harvey (2017 [1974], p. 487), ao fazer duas perguntas básicas: “Que tipo de geografia?” e “Em que tipo de política pública?”. Partindo dessas indagações, apresenta-se como proposta que as políticas públicas sejam analisadas por um olhar geográfico, que permite realizar ponderações críticas inerentes ao contexto de uma sociedade capitalista. Nessa concepção, considera-se os sujeitos envolvidos e os efeitos socioespaciais desse processo a partir da contraposição do viés institucional e o da sua implementação, buscando compor uma avaliação coerente prevista no *policy cycle*, que é fundamental para encaminhar uma resolução satisfatória dos problemas públicos.

Cabe ressaltar que Rodrigues (2014, p. 155) salienta a pertinência da articulação entre as políticas públicas e a geografia, reforçando o objetivo de “suscitar o debate sobre uma agenda de pesquisas na geografia interessada no porquê de uma política pública ter sido desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições envolvidos na decisão, além dos que serão afetados pela política pública”. Trata-se de uma perspectiva de investigação que contempla as fases do ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda, passando pela estratégia adotada para enfrentamento do problema público e os aspectos relacionados à sua operacionalização.

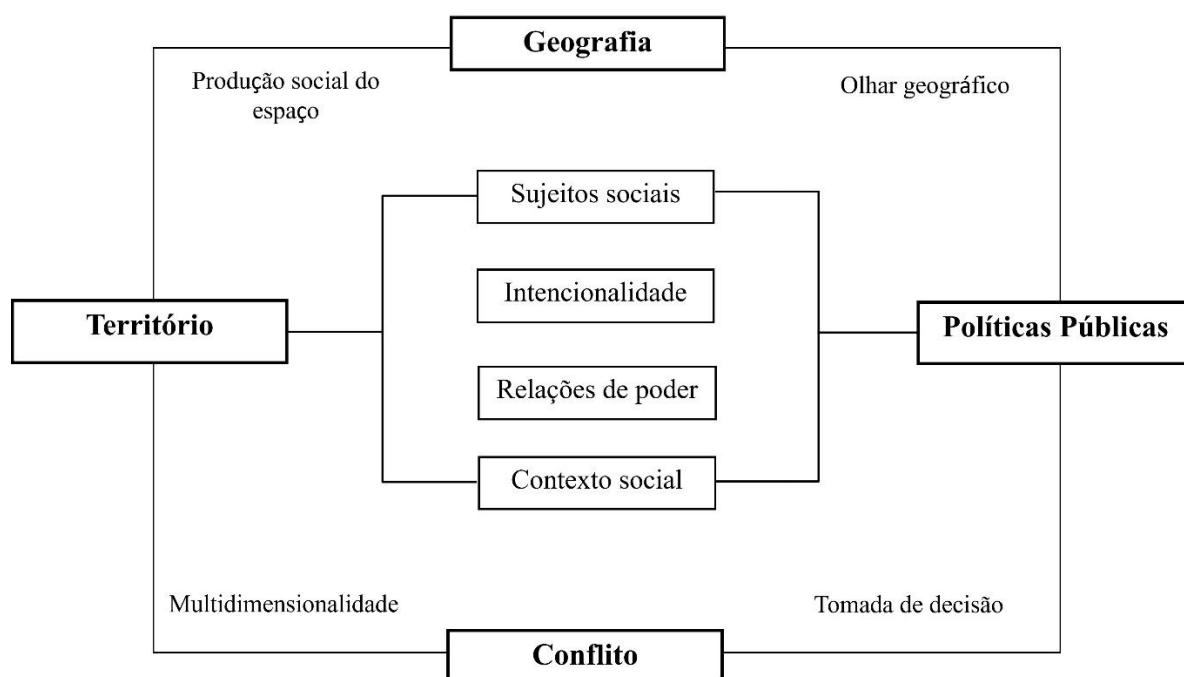
Com efeito, Souza (2006) aponta que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades e, conseqüentemente, uma teoria da política pública deverá explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Como resultado, a autora destaca que pesquisadores de diferentes áreas, incluindo a geografia, terminam por compartilhar um

interesse comum por essa área, passando a contribuir com avanços teóricos e empíricos. Mobilizando categorias e conceitos geográficos, nas investigações empíricas, a principal contribuição da Geografia é a análise espacial dos efeitos materiais das políticas públicas.

Por conseguinte, considerando todos os aspectos já mencionados no que tange a uma associação entre a geografia e as políticas públicas, buscou-se realizar uma síntese por meio do esquema a seguir (figura 03) para pensar essa articulação entre as áreas.

A partir desse esquema analítico é possível apreender que discutir política pública na ciência geográfica demanda correlacionar alguns aspectos. Na geografia, a produção social do espaço reverbera na constituição de um determinado território, mas sendo esse território composto, fundamentalmente, por sujeitos sociais que têm uma ação intencional desde o seu processo de formação, em um dado contexto social, explicitando o papel crucial das relações de poder.

Figura 03 - Leitura geográfica das políticas públicas



Elaboração: Autores.

Pautar as políticas públicas sob um prisma geográfico consiste em ter como embasamento todas as características próprias ao território e ressaltar o conflito como elemento fundante, uma vez que a política pública é dotada de uma acentuada intencionalidade ao representar uma tomada de decisão para a resolução de um problema da sociedade. Durante a elaboração de uma política pública, como também na sua implementação, emergem disputas de

interesses de classes com posições e capacidades distintas de influenciar o Estado. Sob este prisma, Harvey (2006, p. 87) adiciona a ideia de produção capitalista do espaço, buscando desvelar as contradições na formulação da política pública: “[...] o Estado talvez internalize em si mecanismos políticos que reflitam a luta de classes entre capital e trabalho [...]”.

Nesse sentido, será apresentada na próxima seção uma leitura geográfica das políticas públicas no contexto do desenvolvimento rural. Serão elencadas e discutidas as especificidades destas políticas, destacando os elementos essenciais para a composição de tal análise.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ABORDAGEM GEOGRÁFICA

A correlação e interface entre políticas públicas, geografia e desenvolvimento rural pode contribuir para o acúmulo das interpretações e abordagens sobre os conceitos de território e desenvolvimento rural.

A dimensão territorial assume nas últimas décadas um papel central na elaboração das políticas públicas, uma vez que corresponde ao seu contexto de efetivação e deixa evidente as ações dos sujeitos envolvidos. Em concordância com Montenegro Gómez (2006, p. 41), o ponto de partida deve consistir em pensar o papel do território como “ator e depositário das políticas de desenvolvimento”, haja vista que o território revela as contradições e os impactos do processo de desenvolvimento.

Contudo, pesquisas como as desenvolvidas por Montenegro Gómez (2006), Oliveira (2010) e Favareto; Lotta (2022) evidenciam que houve mais uma inovação discursiva do que efetivamente prática, na incorporação da abordagem territorial na efetivação das políticas públicas. Isso porque, uma das características fundamentais da abordagem incorporada nas ações do Estado, foi a concepção do território como espaço de “concertação” que subestima os conflitos decorrentes dos interesses distintos da sociedade estruturada em classes. Tal processo é inequívoco no funcionamento dos Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania que operacionalizavam as políticas públicas no âmbito PRONAT⁴, levadas à cabo pela Secretaria

⁴O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), instituído pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2003, teve como intuito a dotação dos Territórios Rurais (2004) e Territórios da Cidadania (2008), homologados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), com infraestruturas, serviços e políticas públicas oriundas de diferentes pastas ministeriais.

de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário entre 2003 e 2016.

Por sua vez, Montenegro Gómez (2007) postula que a noção de desenvolvimento se constitui como uma panaceia para o arrefecimento dos problemas de uma sociedade capitalista. É substancial destacar a sua contribuição ao questionar o discurso do desenvolvimento e a sua ideologia, desconstruindo-o como algo positivo que abarca toda a sociedade, uma vez que “o verdadeiro desenvolvimento, aquele da melhora geral e equitativa e da redução das desigualdades, é impossível dentro da sociedade capitalista em que vivemos” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2007, p. 53).

Na verdade, é necessário compreender o desenvolvimento sob o prisma de uma totalidade que o compõe, isto é, como uma estratégia de controle social imanente à reprodução do capital. Por meio dessa abordagem, que se filia aos estudos da matriz teórica pós-desenvolvimentista, o autor destaca que o desenvolvimento entendido como controle social tem desdobramentos territoriais profundos e específicos, evidenciando o elo entre território e desenvolvimento ao desvendar que os discursos e práticas de desenvolvimento ofereceram diversos instrumentos para a reestruturação do espaço produtivo das áreas denominadas subdesenvolvidas, provocando a modificação das paisagens para inseri-las no padrão ocidental de progresso. Nessa perspectiva, Montenegro Gómez (2006) reitera a importância dos impactos territoriais e o papel do território como expressão do processo de desenvolvimento. Além disso,

o controle social apresenta uma dimensão territorial relevante, constatada por duas vias, relacionadas dinamicamente entre si: a) as estratégias de controle se adaptam a um tipo de território, dependendo da conjuntura, dos recursos dedicados ao governo do social, do sistema social vigente, das tecnologias disponíveis etc.; b) ao mesmo tempo, as estratégias de controle tentam delinear territórios que sejam mais facilmente controláveis. Nesse duplo movimento de adaptação ao território e de modificação do território, vai sendo conformado também um desenho territorial dinâmico. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p.41).

Souza (2000) também apresentou uma crítica ao conceito de desenvolvimento que foi disseminado, destacando que, direta e indiretamente, legitima-se a figura do Estado. Consequentemente, a ideia de desenvolvimento tem endossado o modelo civilizatório ocidental e capitalístico enquanto paradigma universal.

Acreditamos que, desde uma perspectiva dialética, é possível construir um debate do desenvolvimento convergente com os interesses das classes subalternas, desde que possam disputá-lo como possibilidade de emancipação. A organização da sociedade, prescinde de um

ambiente democrático, que possibilite o livre exercício de movimentos sociais e/ou sindicais, capazes de atuar nas diferentes escalas, global, regional ou local, disputando projetos de desenvolvimento que resultem em transformações estruturais. Outrossim, a participação social no direcionamento das políticas públicas é efetiva, em um espaço consultivo e deliberativo que reconhece os interesses e assimetrias que influenciam no desenvolvimento em suas múltiplas escalas: nacional, estadual, regional, rural, urbano etc.

Logo, um aspecto fundante é considerar a relevância do uso e controle do território no momento de “formulação de *estratégias de desenvolvimento sócio-espacial* em sentido amplo, não meramente econômico-capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica”. (SOUZA, 2000, p. 100-101, grifos do autor).

A partir desses aspectos estruturais que abarcam a concepção de desenvolvimento, é possível pensar, de forma específica, sobre a noção de desenvolvimento rural, que para Schneider (2004, p. 98) é complexa e apresenta múltiplas facetas, ou seja, é válido sintetizá-lo “como um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais.” Nesta ótica, o desenvolvimento, ao invés de ser refutado, é empregado como conceito operacional que pode ser mobilizado desde que haja o ambiente democrático efetivo.

Outrossim, a associação entre território e desenvolvimento como orientação para o desenvolvimento rural nas duas últimas décadas, se constituiu como uma estratégia semântica e operacional para substituir o enfoque setorial e atribuir maior ênfase à complexidade social e econômica do espaço rural, superando a tradicional divisão entre rural e urbano. A noção de território foi, portanto, incorporada como um substrato material para uma nova forma de justaposição de políticas públicas (governamentais e de Estado) para propiciar o desenvolvimento do espaço rural (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

A construção desta abordagem territorial teve sua origem nos países europeus durante a década de 1990, em um momento marcado pela reformulação da Política Agrícola Comum (PAC), que se caracterizava até meados dos anos 1980 por buscar, permanentemente, fazer do meio rural um espaço da modernização agrícola (ABRAMOVAY, 1999).

De forma sucinta, os princípios da PAC consistiram em buscar a autossuficiência e a segurança alimentar; estabelecer um sistema de preços agrícolas que oferecesse aos agricultores um rendimento socialmente aceitável; e a priorização de uma cultura familiar como elemento estrutural da transformação técnica e econômica do setor agrícola. (ROUX, 2011).

A emergência de uma reforma da PAC em 1992 surgiu como resultado de uma política que, segundo Abramovay (1999), priorizou a unidade familiar de produção como a base do desenvolvimento da agricultura europeia e teve como diretrizes: preços comuns, financiamento comum e preferência comunitária. Essa reforma consistiu em interromper a lógica de intensificação da produção “como meio de reduzir os preços e, ao mesmo tempo, estimular a concentração dos recursos produtivos e o êxodo rural como meio de elevar a renda rural e atingir o equilíbrio dos mercados” (ABRAMOVAY, 1999, p. 71-72).

Nessas condições, longe de pensar em atenuar a intervenção estatal, a reforma da PAC foi planejada para substituir a ênfase dada à modernização agrícola anteriormente, desde a concepção dessa política, para atribuir maior destaque às funções não exclusivamente produtivas que o meio rural pode oferecer para a sociedade europeia. (ABRAMOVAY, 1999).

A análise apresentada por Ploeg (2008) reitera que as políticas de desenvolvimento rural nasceram na esfera supranacional, representando um esforço explícito para ultrapassar as limitações da Política Agrícola Comum (PAC). Todavia, o autor revela que, na prática, o desenvolvimento rural nesse contexto corresponde a expressões europeias de recampesinização, pautando-se, sobretudo, no aumento da autonomia, no alargamento da base de recursos, no aperfeiçoamento do processo produtivo, isto é, em tornar a agricultura cada vez mais camponesa. Em nível internacional, “a recampesinização é uma resposta tipicamente europeia ao *squeeze* global⁵”. (PLOEG, 2008, p. 173). A respeito desses novos modos de fazer agricultura, ainda enfatiza que as práticas de desenvolvimento rural são decorrentes de um processo endógeno de mudança, gestado previamente pelas comunidades, antes mesmo das primeiras políticas de desenvolvimento rural.

Por conseguinte, conforme elucida Favareto (2006), a operacionalização das mudanças propostas visando superar o desgaste da política agrícola de viés setorial ocorreu por meio da

⁵ O *Squeeze* Global pode ser traduzido pelo decréscimo da renda média no desenvolvimento da atividade na atividade agrícola. Como resultado deste processo, no sudeste asiático reduziu-se ao limite a remuneração do trabalho, nos EUA, Brasil, Austrália e Nova Zelândia aumentou-se a escala da produção agrícola e, por fim, a Europa apresentou uma resposta singular: o fortalecimento da multifuncionalidade camponesa, que consiste no uso da mesma base de recursos para gerar uma vasta gama de produtos e serviços.

criação do Programa LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais –, em 1991, e que apresentava um caráter inovador ao enfatizar um viés territorial com ações que priorizavam os princípios de parceria, além de evidenciar uma natureza multissetorial e integrada.

Assim, o LEADER ainda hoje representa uma referência crucial para os programas territoriais de desenvolvimento rural na Europa e, principalmente, em outros países da América Latina como México, Colômbia, Argentina e Brasil. (FAVARETO, 2006; SUMPSI, 2007; NEVES NETO, HESPAHOL, 2014). Porém, é imprescindível evidenciar que esse aspecto pode caracterizar um problema, sobretudo no caso da América Latina e, por consequência, do Brasil, ao superestimar essa referência e realizar uma transposição direta de experiências externas, sem as devidas mediações à realidade local.

A premissa do referido enfoque territorial consistiu em orientar a formulação de propostas concretas de intervenção estatal, como pode ser observado no caso do programa LEADER, e evidencia uma clara preocupação instrumental e normativa, “pois o território (a unidade de referência deste enfoque) passa a ser entendido como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal”. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 2). Podemos conceber, por analogia, que as ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA para a implantação do PRONAT incorporaram a mesma premissa instrumental no direcionamento das políticas públicas nos Territórios Rurais e da Cidadania no período de 2004 a 2016, no Brasil.

Além do programa LEADER, Montenegro Gómez (2006, p. 93) enfatiza que o modelo da Terceira Itália – que foi implementado na região nordeste da Itália promovendo a sua dinamização – constitui uma das principais referências na construção do desenvolvimento territorial rural. Essa experiência oferece subsídios para pensar o território como fator de desenvolvimento, tendo como proposta a articulação de “uma base cultural e territorial coesa, instituições dedicadas a oferecer as condições necessárias para o sucesso do projeto, uma rica cultura empresarial, uma elevada mobilidade social e contatos fortes com o mercado global, entre outros elementos.”.

Dessa forma, com base nas experiências de desenvolvimento local dos países desenvolvidos, ocorrem mudanças no funcionamento dos organismos multilaterais, especialmente do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco

Mundial). Essas transformações passaram a condicionar os financiamentos à adoção da perspectiva territorial nos projetos de desenvolvimento rural e regional, que foram incorporadas às políticas públicas dos países subdesenvolvidos (HESPANHOL, 2014).

Esse rearranjo na condução das políticas públicas em escala global foi explicado por Peck; Theodore (2015) a partir do conceito de “fast policy”. Esse termo, que pode ser traduzido como “política rápida”, refere-se ao aprofundamento da interconectividade global, em que experiências de política local se relacionam com referenciais próximos e distantes, além de conectá-las a projetos tecnocráticos e a redes financeiras, técnicas, sociais e simbólicas, que invariavelmente se vinculam a centros de poder e persuasão.

Para explicar a adoção dessa abordagem territorial para o desenvolvimento rural no Brasil, Schneider (2004) ressalta o esgotamento teórico e prático da abordagem regional, destacando os limites da utilização da região para se pensar as ações e políticas públicas de desenvolvimento rural. “É neste contexto que ganha relevo o território, agora como uma noção com estatuto operacional que permite a superação dos condicionantes e limites do aporte regional”. (SCHNEIDER, 2004, p. 102).

No que concerne a esse novo uso do território, Schneider; Tartaruga (2004) comprovam que há uma diferença do território para a geografia e para a abordagem territorial de desenvolvimento rural, uma vez que do ponto de vista disciplinar da geografia, o território é mais uma projeção espacial do poder do que uma conotação instrumental. Segundo os autores, o território será compreendido como uma unidade de referência para as ações do Estado, de tal forma que o enfoque no desenvolvimento territorial irá valorizar os atributos políticos e culturais das comunidades e atores sociais existentes, o que implica em considerar a governança local e a participação social como predicados do desenvolvimento territorial. Em síntese,

assiste-se a uma verdadeira instrumentalização do território, quer seja através da abordagem das transformações produtivas que partem das mudanças na economia industrial para mostrar que estes processos possuem uma territorialidade, ou através do enfoque político e institucional que busca mostrar que o território torna-se a nova unidade de mediação entre o espaço e os atores locais e as demais esferas regionais e nacionais. Tanto num caso como noutro, o território deixa de ter um sentido heurístico e conceitual, conforme apontado anteriormente, e assume a condição de uma abordagem ou um enfoque. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 13).

Segundo Schneider (2004), a referida instrumentalização do território consiste em lhe atribuir uma função de ferramenta para auxiliar o planejamento e a intervenção no tecido social nas escalas local, regional ou microrregional. Ou seja, “o território passaria a ser uma unidade

de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social”. (SCHNEIDER, 2004, p. 110).

Entretanto, para tratar da articulação entre território e desenvolvimento rural é importante apreciar, em detalhe, de que forma o território é entendido no plano político para a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural, ou seja, a partir do momento em que é legitimado como enfoque ou abordagem.

Esse aspecto é salientado por Fernandes (2008), ao apresentar a concepção de território que orienta as chamadas “abordagens territoriais”, evidenciando que as dimensões econômica e social são priorizadas, e caracteriza-se o território como uma unidade geográfica determinada, frequentemente como um espaço de governança, o que significa que a multidimensionalidade e a multiescalaridade do território são menosprezados. Além disso, o autor ainda reitera que a definição de território por órgãos governamentais e agências multilaterais “não consideram as conflitualidades dos diferentes tipos de territórios [...] o conceito de território passa a ser instrumentalizado para atender aos interesses de instituições e expressa então sua mais cara propriedade: as relações de poder”. (FERNANDES, 2008, p. 4).

Brandão (2007, p. 49-50) já havia apresentado essa crítica, acusando a existência de um verdadeiro deslumbramento com as questões territoriais, pois “o território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos.”. Adotar esse viés territorial implica em personificar, fetichizar e reificar o território ao lhe atribuir um poder de decisão. Essa compreensão distorcida do conceito de território o reduziu a um receptáculo, quando na verdade sua essência perpassa um ambiente politizado, em conflito e em construção, como resultado de relações sociais. (BRANDÃO, 2007).

Na tentativa de minimizar essa confusão teórica, Schneider; Tartaruga (2004) apresentam a diferença entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território. Segundo os autores, por um lado o sentido analítico pressupõe referências teóricas e epistemológicas que passam por uma experimentação empírica. Já o uso instrumental e prático não requer essas condições, e assim é possível tratá-lo como uma abordagem, enfoque ou perspectiva territorial no tocante a sua utilização para os fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço sobre o qual se produzem e se transformam.

Nessa conjuntura, consciente dessa diferenciação e reafirmando que o uso do conceito de território é bastante representativo ao traduzir a possibilidade de superação das leituras setoriais, torna-se fundamental incorporar outros elementos, sobretudo a compreensão de que os territórios não são únicos e, por consequência, apresentam conflitualidades inerentes, que promovem disputas territoriais (FERNANDES, 2008, p. 11).

Logo, é fundamental ponderar que incorporar o território tão somente como um instrumento e, por consequência, menosprezando a sua amplitude como conceito geográfico, representa um apontamento de que a política pública pautada nessa orientação normativa não terá êxito quanto ao problema público que se propõe resolver. Na verdade, instrumentalizar o conceito de território é, antes de tudo, uma limitação para as políticas públicas ou até mesmo o que lhe atribui ineficiência nos resultados alcançados, tendo em vista que ocorre uma homogeneização dos aspectos inerentes ao território, especialmente os sujeitos sociais, as relações de poder, o conflito e a intencionalidade que permeiam a construção social dos territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desses apontamentos, é relevante reiterar que o território é caracterizado fundamentalmente pelas relações de poder, o que é elucidativo da intencionalidade intrínseca à territorialização dos sujeitos sociais e, conseqüentemente, da conflitualidade que permeia todo espaço. Por outro lado, tais elementos também são evidentes quando o objetivo é apreender o conceito de política pública. Ou seja, a intencionalidade e o conflito são aspectos substanciais desse processo, tendo em vista a presença de atores governamentais e não governamentais, a existência de um problema público e o enfrentamento dessa problemática coletiva por meio de decisões.

Portanto, a imbricação entre essas áreas do conhecimento constitui uma importante contribuição teórica como uma perspectiva analítica, pois cabe à geografia e aos geógrafos e geógrafas desenvolverem suas análises desde esse ponto de vista, priorizando uma abordagem crítica que contribua socialmente com uma avaliação pertinente das políticas públicas sob a ótica das contradições de sua implementação e de todos os seus efeitos territoriais.

Com efeito, no âmbito de uma análise de caráter geográfico das políticas públicas de desenvolvimento rural, são nítidas as limitações da abordagem territorial que atribui ao território tão somente um sentido normativo. É importante pensar o desenvolvimento rural por

meio de um enfoque geográfico, buscando desvendar suas especificidades sob a perspectiva do conflito e das diferentes intencionalidades concernentes a esse processo de elaboração de uma política pública, além de compreender até que ponto tais programas têm contribuído para, de fato, proporcionar condições de reprodução social e econômica no campo.

A leitura geográfica das políticas públicas atreladas ao desenvolvimento rural desde uma perspectiva crítica pode contribuir para superar alguns entraves cruciais. Invariavelmente adotamos “modelos” extrínsecos à realidade brasileira, notadamente eurocentradas. Por conseguinte, as experiências de abordagens territoriais implementadas nas primeiras décadas dos anos 2000 esbarraram numa série de problemas que precisam ser equacionados:

- A estrutura fundiária permanece concentrada. Para se pensar o desenvolvimento rural é imprescindível solucionar a questão agrária a partir da implantação de uma reforma agrária ampla e irrestrita e, sobretudo, amparada numa legislação que impeça o processo de reconcentração da propriedade da terra;
- Desproporcionalidade do tratamento destinado ao agronegócio e a agricultura camponesa. A composição da base parlamentar no Congresso Nacional, por meio da Frente Parlamentar da Agropecuária e a consequente hegemonia na dotação orçamentária para o desenvolvimento de políticas públicas de cada segmento do campo é emblemática;
- O espaço rural brasileiro ainda é eminentemente setorial. Tal cenário se insere na lógica dos programas de desenvolvimento nacional que sempre esteve pautada na dinamização de setores da economia e não dos espaços regionais. No tocante ao espaço rural, o próprio processo que alterou o padrão produtivo nacional sempre esteve consubstanciado na valorização da função produtiva agrícola. Além disso, a trajetória dos sujeitos sociais que ocupam o espaço rural – os agricultores – sempre esteve fundamentada no cultivo do solo para produção de autoconsumo e/ou para a comercialização. Mesmo excluídos do pacote tecnológico da revolução verde, se mantiveram na atividade econômica por meio de uma série de estratégias de (re)produção social. Portanto, estratégias de desenvolvimento para além da função produtiva agrícola, podem encontrar dificuldades tanto no seio dos agricultores, quanto na legitimidade perante a sociedade em geral. É tempo de valorizar a produção de comida saudável, respeitando a saúde humana e do ambiente!

Diante deste cenário, é fundamental que a contribuição da geografia ao debate das políticas públicas de desenvolvimento rural seja consubstanciada na capacidade de evidenciar o conflito não como algo a ser desprezado, mas como condição *sine qua non* para desvelar a natureza contraditória que permeia as disputas das classes sociais que influenciam o Estado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Dilemas da União Europeia na reforma da Política Agrícola Comum**. 131p. Tese (Livre docência em Economia) – Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de *et al.* **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2010. p.390-391.

AMARO, R. R. Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay! Caderno de Estudos Africanos. **Cadernos de Estudos Africanos**. Jul- Dez de 2017.

ARRAIS, T. A. *et al.* Celeiros da pobreza urbana: suplementação de renda e isolamento social em ambientes metropolitanos nos tempos Pandêmicos. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, v. 9, p. 1-30, 2020.

ARRAIS, T. A. *et al.* Pandemia covid-19: o caráter emergencial das transferências de renda direta e indireta para a população vulnerável do estado de Goiás. **Espaço e Economia**, v. 18, p. 1-22, 2020.

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; NIEMEYER, A. F. **Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, São Paulo: Alínea, 2007. p.39-61.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em questão - do Agrário ao Territorial**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Departamento de Economia da FEA/USP. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. 220f.

FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. A longa evolução das ideias sobre estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.24, e. 202229, 2022. pp. 1-29.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios do território. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 273-302.

FOUCAULT, Michel. Soberania e disciplina. In: MACHADO, R. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. p. 278-295.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Membros**. FPA, ©2023. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 2ª. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000. 383p.

HARVEY, David. Que tipo de geografia para que tipo de política pública? **Boletim Campineiro de Geografia**, v.7, n.2, 2017 [1974].

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 438 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2006.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. Desenvolvimento em (des) construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. **Geografia Agrária**: teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.39-53.

NEVES NETO, Carlos de Castro; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. O Desenvolvimento Rural no Brasil e em Portugal: os casos do Programa de Microbacias em São Paulo e da Iniciativa Leader em Portugal. **Ateliê Geográfico**. Goiânia-GO, v. 8, n. 1, p.74-102, abr/2014.

OLIVEIRA, A. R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. 209 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade Ciências e Tecnologia, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/105066>. Acesso em: 20 set 2024.

OLIVEIRA, A. R. de; CLEMENTE, E. C. Desenvolvimento territorial em questão: Análise das Políticas Públicas voltadas ao campo brasileiro. **Revista da Anpege**, Paraíba, v. 8, n. 10, p.17-32, ago. 2012. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6498>. Acesso em: 23 jan. 2022.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. **Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism**. University of Minnesota Press, 2015, 328 p.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Tradução Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 372p.

- POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Tradução de Francisco Silva. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- RAFFESTIN, Claude. O território e o poder. In: RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. p.143-217.
- RODRIGUES, Juliana Nunes. Políticas Públicas e Geografia: a retomada de um debate. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 18, n. 1, p. 152–164, 30 abr. 2014.
- RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **Geotextos (ONLINE)**, v. 11, p. 139-166, 2015.
- ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, 2009.
- ROUX, Bernard. As transformações da Política Agrícola Comum: o desenvolvimento sustentável levado em conta? In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. p. 253-278.
- SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, p. 88-125, jan/jun. 2004.
- SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Iván G. Peiré. TERRITÓRIO E ABORDAGEM TERRITORIAL: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista de Ciências Sociais**, Campina Grande-PB, v. 23, n. 1 e 2, 2004, p.99-107.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de análises, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 77-116.
- SUMPSI, José María. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, SP: Editora Alinea, 2007, p.63-91.