DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Jamille da Silva Lima; Graduada em Geografia(UNEB); Pós-graduada em Dinâmica Territorial e Socioambiental do Espaço Baiano(UEFS); jamillegeo@hotmail.com

Agripino Souza Coelho Neto; Doutorando em Geografia (UFF); Professor de Geografia Humana e Econômica da UNEB/Campus XI; agscneto@uneb.br

Resumo: O presente trabalho se propõe a caracterizar as diferentes abordagens teóricas sobre os conceitos de desenvolvimento territorial e economia solidária no âmbito das ciências humanas, com vistas a identificar e analisar as concepções teóricas que fundamentam a política territorial adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Brasil. Inicialmente apresentamos a trajetória das políticas territoriais do Estado brasileiro para caracterizar o atual cenário que conforma a implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) instituído pelo MDA, uma vez que no plano discursivo, a adoção desse programa segue uma perspectiva antagônica as práticas governamentais historicamente caracterizadas como autoritárias e centralizadas. Posteriormente, empreendemos uma discussão conceitual sobre desenvolvimento territorial e economia solidária, visto que eles têm se constituído em referenciais centrais nos documentos oficiais que apresentam os princípios, as diretrizes e metodologias adotadas nas políticas de desenvolvimento rural brasileiras. Essa etapa corroborou na elucidação das confluências e dissonâncias existentes entre as proposições conceituais da política territorial do MDA e as concepções teóricas defendidas no plano acadêmico. Este estudo se sustenta numa ampla pesquisa documental, realizada através de consultas aos documentos eletrônicos referenciais da atual política territorial, revistas, mapeamentos e relatórios de avaliação do processo de implantação da política territorial em todo o país.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; economia solidária; política territorial.

1. Introdução

A trajetória do Estado brasileiro é fortemente marcada pela postura intervencionista em relação ao território. Desde o início do período republicano, o Estado preocupou-se em forjar a unidade territorial e em concomitância, dotar o território de infra-estrutura necessária à ascensão econômica do país. “Nesse rumo, diversas políticas territoriais foram implantadas, perseguindo a ocupação do espaço,

através da colonização, construção de infra-estrutura para modernização do território e a viabilização da integração nacional, formulando planos nacionais de desenvolvimento com enfoque regional" (BECKER e EGLER, 1992; COSTA, 2001, apud COELHO NETO, 2009, s/p).

Justificado pela premissa do desenvolvimento regional e da busca pela coesão nacional, o Estado assumiu uma postura centralizada e autoritária (BURZTYN, 1987), adotando práticas verticalizadas e muitas vezes artificiais, já que a austeridade das ações políticas favoreceu a assunção de artificialidades em diversos recortes espaciais do país, onde projetos públicos foram executados sem sequer coadunar com a realidade a que foram aplicados.

Essa perspectiva foi preponderante na década de 1960, em que baseado na Teoria dos Pólos de Crescimento, elaborada por François Perroux (apud SANTOS, 2007), conformou-se um modelo desenvolvimentista que concentrava as decisões na escala do poder nacional e supervalorizava os elementos exógenos em detrimento das potencialidades locais/regionais (COELHO NETO, 2004). Dessa forma, as políticas territoriais foram pensadas e geridas por uma máquina governamental que ignorou o conhecimento e as aspirações das comunidades locais, concebendo e implantando ações numa perspectiva unilateral, uma vez que amputava a participação de diversos segmentos da sociedade nesse processo de condução das políticas públicas.

Esse cenário começa a ser modificado, principalmente devido ao processo de redemocratização legitimada pela Constituição de 1988 e as lutas políticas empreendidas pela sociedade civil, que esforçava-se em redefinir as relações Estado-Sociedade, buscando envolver-se nos espaços de discussão e decisão política. Os princípios democratizantes passam então a influenciar a postura estatal e fazem emergir novos modos de condução das políticas territoriais, reforçando a necessidade fundamental da participação da sociedade desde o planejamento até a execução das políticas governamentais, no sentido da democratização da gestão pública.

Esse contexto elucida a implantação do conjunto de diretrizes, adotado pelo governo Lula, especificamente a linha de ação perseguida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que critica contundentemente abordagens economicistas e setoriais de projetos de desenvolvimento realizados no passado, intitulando-se inovador por apresentar uma abordagem multidimensional e

descentralizada, com metodologias participativas de gestão social, calcadas no conceito de desenvolvimento territorial.

A perspectiva de desenvolvimento com enfoque territorial, em execução pelo governo brasileiro desde o ano de 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA, tem provocado o debate acadêmico pela incorporação de termos/conceitos bastante polêmicos, como o de desenvolvimento local, endógeno e sustentável, governança e governabilidade, capital social e capital humano, autogestão, gestão social, participação social, economia solidária, entre outros. Além disso, o viés de operacionalidade dessa política de desenvolvimento baseia-se num conceito tão caro a Geografia: o território. A incorporação deste nas políticas de planejamento do Estado contribuiu não apenas para acentuar o debate no âmbito acadêmico, dado a quantidade crescente de trabalhos que tratam da temática nos últimos anos, como também potencializou o uso e apropriação pela sociedade civil organizada, que re-significar o conceito através de suas próprias práticas.

Os conceitos tratados nesta pesquisa – desenvolvimento territorial e economia solidária – têm ocupado importância no âmbito acadêmico, principalmente no plano das ciências humanas e sociais. Eles têm sido pauta de efervescentes discussões teóricas, bem como têm servido de base para o desenvolvimento de estudos empíricos, devido a sua operacionalidade sobre a realidade físico-concreta. Nesse rumo, eles têm se constituído em referenciais centrais nas formulações das políticas territoriais do Estado brasileiro, fato que se exemplifica nas políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Recorrentemente, eles são usados na fundamentação dos documentos oficiais que apresentam as diretrizes e concepções basilares adotadas no processo de planejamento e gestão do território.

Assim, este trabalho se propõe a caracterizar as diferentes abordagens teóricas sobre os conceitos de desenvolvimento territorial e economia solidária no âmbito das ciências humanas, com vistas a identificar e analisar as concepções teóricas que fundamentam a política territorial adotada pelo MDA no Brasil. irá subsidiar efervescentes discussões conceituais tão emblemáticas na atualidade, sobretudo, considerando as inquietações desencadeadas pela disseminação dos referidos conceitos no processo de descentralização das políticas públicas brasileiras.

2. Desenvolvimento Territorial e Economia Solidária: aproximações conceituais, diálogos ou convergências

Nos anos recentes, o debate sobre a temática do desenvolvimento tem-se acentuado de maneira considerável. Reclama-se uma perspectiva de desenvolvimento multidimensional, descentralizada, de caráter endógeno e que valorize as redes sociais e o envolvimento da sociedade no processo de planejamento e gestão das políticas públicas. Nesse percurso, o conceito de desenvolvimento acompanhado do qualificativo “territorial”, passou a ser amplamente defendido, sob a prerrogativa de atender a esses anseios.

No Brasil, a abordagem territorial do desenvolvimento ganhou força e operacionalidade nos estudos acadêmicos, nas formulações de planos e diretrizes de órgãos governamentais, bem como nos documentos e discursos da sociedade civil. Sua difusão deve-se, principalmente, a política territorial adotada pelo MDA, a partir do ano de 2003, que desde então tem propagado as benesses dessa abordagem na promoção do almejado desenvolvimento, utilizando-a como suporte basilar na fundamentação teórico-metodológica das políticas públicas.

Entretanto, a discussão sobre o conceito de desenvolvimento territorial vem sendo fomentada no Brasil, desde a década de noventa, sobretudo, no âmbito acadêmico. Ricardo Abramovay, por exemplo, é um dos percussores desse debate no contexto nacional e suas produções, de cunho epistemológico e também empírico, difundidas ao longo de sua trajetória de estudos, o ergueram a condição de referência àqueles que defendem essa concepção de desenvolvimento. As contribuições desse autor são aporte tanto nos documentos institucionais do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (MDA, 2005b e 2006), quanto na fundamentação teórica de pesquisas de vários autores que tratam deste tema, a exemplo de Cunha (2008) e Vasconcelos (2007).

De maneira geral, a apreciação da literatura aponta que majoritariamente os pesquisadores defendem o conceito de desenvolvimento territorial, na crença de que este é um notável avanço na própria noção do desenvolvimento, já que convida a valorização da dimensão espacial nos processos de planejamento das políticas públicas, a partir do estreitamento da relação entre Estado-Sociedade e do olhar híbrido e multidimensional sobre o então chamado território. Mas, devido a nítida ampliação das discussões sobre esse conceito, manifesta na quantidade de

trabalhos recentemente publicados, outras vertentes conceituais tem surgido e problematizado o enfoque territorial do desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento territorial é complexo, constituído pela associação de dois conceitos de similar complexidade (desenvolvimento e território), e com ampla discussão na academia, especialmente na Sociologia, na Geografia e na Economia. Desenvolvimento é um conceito clássico das ciências econômicas, mas pelo seu caráter, polêmico e controverso, de muitas adjetivações (social, econômico, sustentável, regional, local, rural, urbano, territorial), foi incorporado no debate de outras áreas do conhecimento. O conceito de território, por sua vez, vem sendo objeto de vários estudos, na tentativa de compreender as relações da sociedade com o espaço. E aqui há os esforços de geógrafos brasileiros, como Souza (1995) e Haesbaert (2004), por exemplo, no sentido de sistematizar interpretações possíveis e propor novas conotações epistemológicas. O território tem sido recorrentemente usado nos esforços de compreensão do real, na operacionalização de políticas governamentais e na fundamentação da luta e prática política dos movimentos sociais.

Dessa forma, o conceito de território tem adquirido significações múltiplas e experimentado uma considerável expansão de seu uso desde a última década do século XX. Entretanto, a polissemia e aplicabilidade empírica desse conceito podem configurar graves equívocos conceituais, sendo comum que ele seja confundido com espaço ou região.

No âmbito das políticas públicas implementadas no atual contexto brasileiro, o conceito de território constitui-se num referencial central para substanciar o planejamento e a gestão do Estado. As concepções e metodologias adotadas especificamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, estão centradas na constituição de uma nova escala de governança territorial ou unidade de planejamento e intervenção estatal, que recebeu o nome de território.

Segundo Schneider e Tartaruga (2004), a noção de território empreendida por essa política de desenvolvimento territorial do MDA, não está em conformidade com o caráter analítico e conceitual, reivindicado principalmente na Geografia, pois trata-se de uma abordagem essencialmente normativa de sentido instrumental e prático. Assim, para esses autores, na abordagem territorial do desenvolvimento, “é comum que o território perca seu sentido heurístico e conceitual e passe a ser utilizado como sinônimo de espaço ou região, conforme o caso” (p. 11) e ainda assim, “não

se pode reivindicar ou reclamar das perspectivas ou abordagens territoriais por serem a-teóricas" (p.11), pois elas foram criadas com a finalidade eminentemente prática/operacional.

> [...] se defende a necessidade de se distinguir o uso e o significado do território como conceito de análise, tal como lhe confere a geografia e outras disciplinas como a antropologia ou a biologia, dos sentidos instrumentais e práticos que lhe são atribuídos pelos enfoques ou abordagens territoriais. [...] A diferença fundamental entre o uso e significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica, e, depois, reconstruídos de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que podem ser demarcados por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004, p. 10).

Ora, se a própria formulação teórica, pode, inclusive, derivar-se da observação e análise dos fenômenos empíricos, não se justifica o lapso entre discussões tão arejadas no âmbito acadêmico sobre o conceito de território, empreendidas principalmente por geógrafos, e a concepção funcional de território que alicerça a noção de desenvolvimento nos documentos oficiais do MDA, especialmente no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Mesmo reconhecendo a necessidade operacional da política governamental, não podemos ignorar a quantidade de pesquisas e proposições epistemológicas acerca do tema, como também não podemos negar que a noção instrumental de território, adotada pelo governo federal como parâmetro para a delimitação e intervenção no espaço, alimente o processo de elaboração teórica.

Se o conceito de território é balizador para implementar a proposta política de desenvolvimento, é fundamental que ela não apresente defasagem conceitual sobre o que lhe é básico, pois a aplicabilidade empírica do conceito depende da interpretação e articulação das concepções teóricas em que se sustenta ou deveria sustentar-se.

A análise do processo de formação dos territórios implantados pela política nacional de desenvolvimento territorial revela sérias fragilidades conceituais e também operacionais. Observa-se que na trajetória metodológica de implantação

dessa política, o MDA/SDT fez uso de recursos estatísticos para instituir uma "nova regionalização". Posteriormente, através do reconhecimento da identidade dos sujeitos envolvidos nos arranjos organizacionais pré-estabelecidos, subtende-se que foram criados ou ratificados elos de coesão entre os municípios que agrupam o então chamado Território, entendido como

> Um 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 (MDA, 2005a, p. 28)

Mas, embora os próprios documentos publicados pelo MDA enfatizem que "os territórios são mais do que simples base física" (MDA, 2005a, s/p) e que são concebidos numa lógica reticular, considerando uma teia complexa de relações sociais estabelecidas em diferentes níveis territoriais, o excessivo caráter pragmático dessa política de desenvolvimento, imprime uma lógica zonal que parece ignorar o sentido descontínuo e relacional do território.

As redes não são consideradas na construção da territorialidade, sendo concebidas enquanto uma estratégia operacional de estimular iniciativas econômicas e sociais na promoção do almejado desenvolvimento. Por isso, a lógica zonal é ainda a que define o território, entendido como "uma **área geográfica de atuação** de um projeto político-institucional, que se constrói a partir da articulação de instituições em torno de objetivos e métodos de desenvolvimento comuns" (SEI, 2004, p. 114, grifo nosso). E por ser área geográfica, o território é equivocadamente compreendido como escala equivalente ao nível microrregional:

> A característica mais significativa da política empreendida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial consiste na definição do objeto de ação focada no planejamento e na gestão dos Territórios de Identidade – que consistem em conjuntos de municípios que conformam unidades de atuação [...]. É fundamental entender que o âmbito da gestão da política de desenvolvimento rural foi definido enquanto espaço equivalente ao nível microregional, conforme expresso na política territorial do Estado Brasileiro (PERICO, 2009, s/p).

Mesmo assim, há aqueles que defendem veementemente essa abordagem territorial, pois acreditam que o viés instrumental do território renova a própria noção

de desenvolvimento. Nesse sentido, a inserção da dimensão territorial ao conceito de desenvolvimento está relacionada a basicamente três argumentos: a) renúncia à ação verticalizada do poder público, que passa a estimular a descentralização e participação social no processo de elaboração e gestão das políticas públicas; b) perspectiva híbrida do desenvolvimento entre as dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional, em contraposição as abordagens setoriais que acabavam excluindo as parcelas historicamente negligenciadas na sociedade brasileira; c) valorização das raízes histórico-geográficas do território, das redes sociais e de solidariedade, enquanto processos endógenos de desenvolvimento.

Um dos caminhos para sustentar a exequibilidade desse projeto político do Estado brasileiro, é a valorização do conceito/idéia de economia solidária. Entre as diversas maneiras de interpretar esse fenômeno, está o entendimento de que a economia solidária viabiliza o desenvolvimento territorial e se constitui como alternativa econômica e social que suplanta o modelo individualista e perverso do capitalismo em favor da instituição dos princípios da democracia e da solidariedade.

O conceito de economia solidária está centrado no estabelecimento de redes sociais horizontais, baseadas nos princípios de reciprocidade e cooperação, o que se constitui numa das diretrizes perseguidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, da SDT/MDA.

O termo economia solidária é recente, muito complexo e ainda disputa com outros conceitos, a condição de abrigar conceitualmente as organizações regidas pelos princípios da solidariedade, tais como cooperativismo popular, economia popular e solidária, socioeconomia solidária, etc. Aqui, como não objetivamos problematizar os conflitos conceituais entre os termos, adotamos o conceito/expressão economia solidária, pela sua maior abrangência, disseminação e uso em relação aos outros termos, e principalmente porque este é o termo utilizado no nível institucional das políticas públicas de desenvolvimento.

A revisão de literatura sobre o conceito de economia solidária, mostra que há uma enorme diversidade de abordagens sobre esse conceito. Mas, parece-nos basilar o entendimento de que o princípio da solidariedade, que fundamenta a noção de economia solidária, significa reciprocidade, se distinguindo da perspectiva assistencialista e de caridade, pois esta enseja apenas uma via de mão única (LECHAT, 2002).

Entretanto, conforme destacamos acima, apesar desse elo consensual entre os teóricos que discutem a economia solidária, existe uma considerável heterogeneidade de concepções. Mas, num esforço de síntese e ao mesmo tempo, incorrendo num risco de simplificação, buscamos categorizar essas múltiplas abordagens. Inicialmente, identifica-se duas grandes vertentes: uma que critica contundentemente a economia solidária, por acreditar que o conceito em si já aponta a associação de termos inconciliáveis (economia e solidariedade), e outra que defende a economia solidária enquanto projeto político alternativo para organização social.

Nessa segunda vertente, dois autores brasileiros merecem destaque. São eles: Paul Singer[1] e Euclides Mance. Estes, apesar de estarem inseridos na segunda vertente, apresentam concepções diferentes acerca do tema. Singer parte do viés marxista e das idéias cooperativistas de Owen[2] para discutir o papel do cooperativismo no mundo do trabalho, na reestruturação da vida societária e na fundamentação das políticas públicas brasileiras, criticando a centralização e verticalização das ações Estatais. Mance incorpora elementos filosóficos da teoria da complexidade, da cibernética e da filosofia da libertação para destacar as possibilidades de emergência de uma sociedade pós-capitalista, fomentada pela revolução das redes solidárias. Essa sociedade, mencionada pelo autor "[...] não se confunde com algum cooperativismo capitalista, com qualquer variação anarquista ou com o socialismo estatal" (MANCE, 1999, p. 14), mas em sua constituição "[...] absorve elementos das mais variadas propostas emancipatórias gestadas na história dos oprimidos e grande parte dos recursos tecnológicos desenvolvidos pela presente sociedade capitalista" (idem).

Nesse percurso, Mance fundamenta a idéia de colaboração solidária, que significa "[...] um trabalho e consumo compartilhados cujo vínculo recíproco entre as pessoas advém, primeiramente, de um sentido moral de corresponsabilidade pelo bem-viver de todos e de cada um em particular" (MANCE, 1999, p. 17).

Para Singer (2003), a economia solidária é uma solução racional para viabilizar a sobrevivência econômica dos excluídos do capitalismo. Ao analisar sucessivas crises do capitalismo, esse autor acredita que o modelo individualista e

[1] Paul Singer é Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil.
[2] Criador das primeiras sociedades cooperativas. Estimulou o surgimento de várias experiências cooperativas, como alternativas ao modelo capitalista de produção.

excludente desse modo de produção, diminui o consumo e leva à falência econômica daqueles que não conseguem competir no mercado. Sendo assim, "*mais do que mera resposta* à incapacidade do capitalismo integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar" (SINGER, 2002, p. 114, grifos do autor), a economia solidária é "*uma alternativa superior ao capitalismo*" (idem). Essa superioridade não é de natureza estritamente econômica, mas dizem respeito a proposição de uma "vida melhor":

> Vida melhor não apenas no sentido de que possam consumir mais com menor dispêndio de esforço produtivo, mas também melhor no relacionamento com familiares, amigos, vizinhos, colegas de trabalho, colegas de estudo etc.; na liberdade de cada um escolher o trabalho que lhe dá mais satisfação; no direito à autonomia na atividade produtiva, de não ter de se submeter a ordens alheias, de participar plenamente das decisões que o afetam; na segurança de cada um saber que sua comunidade jamais o deixará desamparado ou abandonado (SINGER, 2002, p. 114-5).

Essas proposições são bastante férteis para pensar os planos de desenvolvimento atualmente implementados no Brasil, sobretudo tratando-se do enfoque territorial. Ao valorizar a perspectiva descentralizada de planejamento e gestão, a inclusão social, a gestão social ou autogestão, a concepção de desenvolvimento territorial coaduna com os propósitos da economia solidária, tornando este impulsionador daquele, como propôs Vasconcelos (2007).

Entretanto, apesar dos autores ainda que por diferentes caminhos, defenderem que a economia solidária é um projeto alternativo capaz de revolucionar a sociabilidade humana e que viabiliza um desenvolvimento multidimensional e descentralizado, não podemos negar que essas concepções são, muitas vezes, utópicas. Mesmo entendendo que a economia solidária seja uma forma de suplantar os princípios neoliberais capitalistas, ela não é um paradigma hegemônico capaz de subverter a lógica dos mercados globalizados, nem tampouco uma revolução social, como propôs Singer (2003). Portanto, os chamados empreendimentos econômicos solidários podem até estruturar-se internamente de maneira horizontalizada e mais equitativa, mas ao inserir-se no mercado, eles passam a constituir-se num nó do complexo sistema capitalista.

As contribuições oriundas da vertente que contesta a idéia de economia solidária são fecundas nesse sentido. Carlos Vainer (2000), por exemplo, defende que o termo economia solidária é uma expressão muito ambiciosa e abrangente,

que configura uma suntuosa contradição, pois é impossível conciliar o conceito de economia, intrínseco a competição, com solidariedade que enseja a intercooperação entre os atores econômicos. “A economia solidária difunde a crença na possibilidade de a solidariedade se desenvolver de forma ampla sob a égide do capital” (VAINER, 2000, p. 47). Segundo este autor, para evocar uma diferenciação na forma de gestão da propriedade e divisões dos resultados, é preferível utilizar termos menos ambiciosos, como por exemplo, cooperativismo.

Muitos são os autores que acreditam que a nova política de desenvolvimento do Estado brasileiro não é exequível no plano político-social, conforme se propõe nos documentos institucionais. Na realidade, alguns estudiosos defendem que a vinculação da política de desenvolvimento territorial com conceitos socialmente aceitáveis, tais como economia solidária, território, concertação, participação social, etc. é uma estratégia estatal em implementar seus intentos neoliberais.

Nesse sentido, ainda que a proposta de desenvolvimento e seus conceitos correlatos valorizem a solidariedade, descentralização e democratização das políticas públicas, ela não é nenhuma política de radicalidade, e sim de readequação a lógica de mercado (SANTOS e MARSCHENER, 2008). Essa lógica de pensamento coaduna com as concepções de Cunha, Paulino e Meneses (2009). Os estudos desses pesquisadores apontam que a abordagem territorial do desenvolvimento e as idéias a ela imbricadas, expressam uma tentativa de modernização com ênfase na racionalização institucional. Para eles, essa política oculta concepções neoliberais, que defendem o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado e sua transferência para a sociedade civil.

Para Favareto (2010), apesar das inovações introduzidas, de maneira geral, no âmbito dessa política implementada pelo MDA, não houve mudanças institucionais compatíveis com a “nova” abordagem do desenvolvimento. O adjetivo “territorial” é incorporado por “adição” e não devido a uma mudança institucional:

> [...] **a introdução do adjetivo territorial no repertório das organizações não governamentais, da burocracia estatal e dos movimentos sociais é marcada pelos limites de uma incorporação “por adição”, como foi aqui sublinhado, e não como um sinal de mudança institucional** (FAVARETO, 2010, p. 18, grifo nosso).

Os estudos de Ruckert (2005) convergem com essa mesma perspectiva de interpretação de Favareto (2010). Com base nos estudos de Miguel Perondi, Ruckert (2005) defende que apesar da tentativa de arejar a noção de desenvolvimento e buscar envolver as classes historicamente marginalizadas, não há justificativa para o adjetivo "territorial":

> Perondi examina conseqüências do uso do adjetivo "territorial" na tentativa de uma melhor designação para o desenvolvimento. O autor entende que a noção de desenvolvimento territorial realizado pelas instituições multilaterais não reproduz o debate da Geografia sobre território, principalmente no que concerne à delimitação territorial e na conformação das escalas de poder. Segundo ele, não existe uma suficiente justificativa para que o adjetivo que simboliza o foco de combate à pobreza seja o "territorial". Isto faz com que haja uma expectativa não atendida entre desenvolvimento e território que impede que este termo conjunto assuma um *status* conceitual (RUCKERT, 2005, p. 90)

"No momento atual, os defensores da proposta territorial não parecem aglutinar força suficiente para viabilizar as mudanças estruturais exigidas" (DELGADO et. al, 2007, p. 66). O conceito de economia solidária, tido como fundamentalmente importante para a promoção do desenvolvimento territorial (ARAÚJO, et. al, 2005) encerra problemas conceituais, conforme perspectiva de Vainer (2000), o emprego do conceito de território nessa política do MDA, também apresenta sérios impasses teóricos e a noção de desenvolvimento multidimensional, participativa e descentralizada enfatizada nos documentos oficiais, na maioria das vezes não se verifica empiricamente, como informam os trabalhos de Germani (2010) e Freitas (2009).

Nesse sentido, este estudo aponta que a proposta de desenvolvimento territorial do MDA apresenta graves problemas teórico-conceituais e também metodológicos. O apelo ao conceito de desenvolvimento territorial e, por conseguinte do território, torna-se uma tônica predominante, que parece garantir a superação da concepção setorial e exógena de desenvolvimento e ao mesmo tempo abranger a complexa dinâmica social. Assim, incorre-se num sério risco de sobrevalorização do conceito e de "[...] transformá-lo num conceito que não só, epistemologicamente, tem a pretensão de dar conta de toda a complexidade do espaço geográfico [...], como também, num sentido normativo, acaba se tornando uma verdadeira panacéia em termos de políticas públicas" (HAESBAERT, 2010, p. 156).

Nota-se ainda que operacionalmente, a política de desenvolvimento territorial do Estado brasileiro apresenta um forte pragmatismo e conforme sinalizaram algumas pesquisas, é uma forma do Estado fazer uso do conceito de território e de outros termos que indicam solidariedade e equidade social, tal como economia solidária, para garantir legitimidade científica e política a seu projeto modernizador, como preferiu chamar Cunha, Paulino e Meneses (2009). O foco nos mais pobres e o uso desses conceitos transfiguram o Estado para escapar-lhe a crítica e esconder suas principais características e contradições.

3. Considerações finais

A política de desenvolvimento territorial do Estado brasileiro empreende uma noção de território ligada a uma reclamação horizontal entre Estado e Sociedade Civil. O território passa a ser visto como uma instrumentalidade/estratégia necessária para viabilizar o desenvolvimento. Nesse percurso, desconsidera-se as discussões epistemológicas sobre esse conceito, e conferem uma lógica zonal e limitada ao território, na medida em que ele é entendido como área geográfica de atuação de um projeto político-institucional. Com isso, equivocadamente, o território é confundido com escala equivalente ao nível microrregional.

Propõe-se institucionalmente que o desenvolvimento territorial seja uma estratégia que viabiliza a ascensão dos grupos historicamente excluídos, numa visão integradora do espaço, da sociedade, mercados e políticas públicas, tendo ainda na equidade, no respeito à diversidade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas. Nesse sentido, a idéia de economia solidária é valorizada, como alternativa econômica e social que suplanta o modelo individualista e perverso do capitalismo em favor da instituição dos princípios da democracia e da solidariedade.

Mas, aqui coadunamos com a perspectiva de Vainer (2000), que critica o termo economia solidária, por ser um conceito ambicioso, abrangente e eminentemente contraditório. Da mesma maneira, acreditamos que a política de desenvolvimento territorial também encerra contradições e representa uma readequação à lógica neoliberal do mercado, constituindo-se numa estratégia do Estado em alavancar seus intentos capitalistas.

Referências

ARAÚJO, et al. **Avaliação das políticas públicas de economia solidária**: relatório final – Convênio MTE/ IPEA/ANPEC 2003) Brasília: MTE, IPEA, ANPEC, 2005.

BURZTYN, M. **O Poder dos donos.** Petrópolis: Vozes, 1987.

COELHO NETO, A. S. Emergência e atuação das redes de coletivos sociais organizados no território do sisal. In: COELHO NETO. A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. (Orgs.). **(Geo) grafias dos movimentos sociai**s. UEFS Editora, 2010.

_____. **As repercussões espaciais das políticas de irrigação no Vale do São Francisco**: uma análise do Perímetro Irrigado Formoso no município de Bom Jesus da Lapa (BA). 196 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

_____. **Da região ao território**: pensando a territorialidade no semi-árido baiano. In: VIII Encontro Nacional da ANPEGE, 2009, Curitiba. Anais do VIII Encontro Nacional da ANPEGE. Curitiba : ANPEGE/UFPR, 2009. v. 1.

CUNHA, L. A. G. Desenvolvimento Territorial: algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de um estudo monográfico. In: FRANCELINOI, A. CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CUNHA, L. H.; PAULINO, J. S.; MENESES; V. F (2009). O uso da idéia de território nas políticas públicas para o mundo rural como estratégia de modernização. **Anais do XIV CISO** – Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Recife, n.1, 2009.

DELGADO, N. G. et. al. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Relatório parcial. Rio de Janeiro: IICA/OPPA, 2007.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou 'inovação por adição'? **Estudos Avançados**, n. 24, 2010.

FREITAS, H. I. de. **A questão (da reforma) agrária e o desenvolvimento territorial rural no litoral sul da Bahia**. 209 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

GERMANI, G. I. Questão agrária e movimento sociais: a territorialização da luta pela terra na Bahia. In: COELHO NETO. A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. (Orgs.). **(Geo) grafias dos movimentos sociais**. UEFS Editora, 2010.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Território e região no desafio dos conceitos para uma política de ordenamento territorial. In: COELHO NETO. A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. (Orgs.). **(Geo) grafias dos movimentos sociais**. UEFS Editora, 2010.

LECHAT, N. M. P. **As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil**. 2002. Disponível em: www.itcp.unicamp.br. Acesso em: 20/01/2010.

MANCE, E. A. **A revolução das redes**: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 1999.

MDA. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Documentos Institucionais, n. 01. Brasília: MDA/SDT, 2005a.

MDA. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Documentos Institucionais, n. 03. Brasília: MDA/SDT, 2005b.

MDA. **Referências para a gestão social dos Territórios Rurais**. Documentos de apoio, n. 04. Brasília: SDT/MDA, 2006.

PERICO, R. E. **Identidade e Território no Brasil**. 2009. Disponível em: http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/IdentidadeTerritorioBrasil.pdf. Acesso em: 20/05/2010.

RUCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **Geousp**: Espaço e Tempo, São Paulo, n. 17, p. 79-94, 2005.

SANTOS, M. **Economia Espacial:** críticas e alternativas. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, R. A. dos; MARSCHENER, W. Identidade territorial e desenvolvimento: a formação de um plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável do Território Sudoeste do Paraná. In: FRANCELINOI, A. CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**: Revista de Ciências Sociais, Paraíba, Universidade Federal de Campina Grande, vol. 23, n.1, p. 99 -117, jan./dez., 2004.

SEI. **Análise Territorial da Bahia Rural**. Salvador: SEI, 2004.

SINGER, P. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. de S. (Orgs.). **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta do desemprego. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de (Org.). **Geografia**: Conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

VAINER, C. O presente de um futuro possível. In: GUIMARÃES, G. (Org.). **Sindicalismo e Cooperativismo**: a economia solidária em debate: transformações no mundo do trabalho. Rio de Janeiro: Unitrabalho, 2000.

VASCONCELOS, T. A. C. de. A economia solidária na construção social do desenvolvimento territorial. In: ORTEGA, A. C.; FILHO, N. A. (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial**: Segurança Alimentar e Economia Solidária. São Paulo: Editora Alínea, 2007.