



HAL
open science

Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

Mireya Eugenia Valencia Perafán, Eric Sabourin, Doris Sayago, Moises
Balestro

► **To cite this version:**

Mireya Eugenia Valencia Perafán, Eric Sabourin, Doris Sayago, Moises Balestro. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe, pp.89-114, 2018. hal-02848840

HAL Id: hal-02848840

<https://hal.science/hal-02848840>

Submitted on 15 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe

Eric Sabourin

Catia Grisa

Organizadores

PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS

Mireya Valencia | Eric Sabourin | Doris Sayago | Moisés Balestro

São dois os aspectos principais que levam acadêmicos e gestores a identificar a política brasileira para o desenvolvimento rural territorial como um caso emblemático para a América Latina e o Caribe. O primeiro está relacionado com a permeabilidade que esta estratégia teve nas cinco regiões do Brasil e, junto com isso, a rápida apropriação, por parte das comunidades locais, da retórica territorial e os ganhos que essas comunidades obtiveram em matéria de ação pública. O segundo refere-se a sua própria condição como evidência empírica. Importa observar a implementação de uma política que desafiou os velhos modelos de desenvolvimento rural, baseados exclusivamente no crescimento da produção agropecuária e preocupados somente com o crescimento econômico. Desta forma, as pesquisas sobre esse caso buscam identificar os avanços dessa nova visão do desenvolvimento, quais suas bases, contradições, dilemas e perspectivas.

A discussão sobre a abordagem territorial no Brasil ganha peso no fim da década dos anos noventa. Um texto que resume esta discussão foi escrito por um grupo de pesquisadores que, liderados por José Eli da Veiga et al. (2001), afirmavam: “o Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. Na época, para esses autores, o desafio estava posto e este consistia em “propor uma estratégia realista que possa viabilizar uma factível transição de ações setoriais para uma articulação horizontal das

intervencões” (p.81).

Seguindo as proposições do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, se fez uma tentativa de adaptação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar da linha infraestrutura – Pronaf infraestrutura para uma ação intermunicipal.

Posteriormente, em 2003, o governo brasileiro retoma o debate sobre a abordagem territorial a fim de diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do país e no seu interior, e gerar um crescimento mais equilibrado e sustentável. Como resultado desta discussão, cria-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA e adapta-se o componente de infraestrutura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf Infraestrutura, antes mencionado, para o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat, de abrangência territorial.

A novidade é a revalorização do espaço e dos ativos territoriais que se posicionam como variáveis fundamentais para o desenvolvimento. Sob esta perspectiva, o território é concebido como uma complexa malha de negociações mediadas pelas práticas e representações dos atores. A partir deste princípio, o programa dos territórios rurais no Brasil postula o território como uma construção social e propõe ações que dinamizem esse espaço de negociação como são a definição de uma visão de futuro, a constituição de grupos de participação, nomeados como colegiados territoriais, e a elaboração de planos territoriais de desenvolvimento.

No Brasil, desde os anos noventa, conjuntamente com as discussões sobre a perspectiva territorial do desenvolvimento, ganhavam força os estudos sobre a nova ruralidade e a valorização do território como noção integradora do rural. Além de diminuir a pobreza e as persistentes iniquidades ao interior das regiões, sobretudo em seus espaços rurais, buscava-se encontrar melhores tipologias que caracterizassem o diverso mundo rural brasileiro em sua relação com o urbano e permitissem avançar no reconhecimento do rural como um “espaço de vida” e não como um mero produtor de alimentos e fibras. Parte-se da premissa de que, para entender o mundo rural,

é necessário percebê-lo em sua vinculação com as áreas urbanas, em torno da qual avança a vida local (VEIGA et al., 2001). Desta forma, o território converte-se numa categoria abrangente que convida a pensar o desenvolvimento rural de uma forma relacional e não setorial (FAVARETO, 2007; 2014; ABRAMOVAY, 2000). Assim, os trabalhos, sobretudo de José Eli da Veiga (2001,2003), permitem a definição de uma série de tipologias que estabelecem para o Brasil rural grupos de territórios conforme seu grau de ruralidade definida pelo número de habitantes e densidade populacional.

Esses territórios “dados” no sentido outorgado por Pecqueur (2005) conformam as unidades de intervenção da política territorial. Segundo o discurso oficial, os territórios consistiam em grupos de municípios que guardam algum tipo de identidade, seja por atividade econômica, tipo de ocupação, construção histórica ou cultural. Desta forma, cria-se uma escala de planejamento intermediária que supera a pequena perspectiva municipal e diminui a complexidade da escala estadual.

Este capítulo tem como objetivo descrever a política de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, indicando, a seguir, as principais ideias que constroem a proposta para posteriormente, no segundo aparte, detalhar o percurso de sua criação, os instrumentos, ações e novas institucionalidades constituídas. Por fim, e antes das considerações finais, analisar-se-ão algumas pesquisas das quais este programa foi objeto de estudo, permitindo identificar lições, contradições e dilemas sobre a implementação de uma abordagem que carrega o grande desafio de uma mudança de paradigma.

As ideias

Ao se falar da abordagem territorial para o desenvolvimento e os fatores que influenciaram sua emergência, identificam-se na literatura três pontos centrais. De um lado, está a proliferação de estudos sobre os novos fenômenos de organização industrial que partem da Terceira Itália e a estreita relação do sucesso dessas formas com características como a cooperação entre empresas, o enraizamento territorial destas últimas e o processo histórico de construção desses tipos de organização. O anterior, enriquecido,

por sua vez, com outras análises e propostas teóricas, como a acumulação flexível, distritos industriais, *clusters*, ambiente inovador e efeitos de proximidade. O segundo ponto foca-se na crise do Estado, as mudanças nas instituições regulatórias e na passagem dos regimes políticos de ordem nacional à governança em distintas escalas territoriais (ABRAMOVAY, 2001; VEIGA 2002; SABOURIN, 2002; MONCAYO, 2005; SCHNEIDER, 2004; SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004; SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004; FAVARETO 2007; BONNAL e MALUF, 2009). E, por fim, o terceiro, a tendência declinante da agricultura na formação das rendas e ocupação do trabalho (VEIGA, 2002).

Esses fatores correspondem a um marco de análise mais amplo que explica as transformações estruturais do capitalismo e suas consequentes reestruturações econômicas, políticas e institucionais. Tais transformações trazem ao debate questões relevantes sobre o rural e as ruralidades, como a reestruturação e diversidade das economias regionais, a relevância outorgada à dimensão de sustentabilidade ambiental e o fortalecimento da participação de uma ampla gama de atores trabalhando em agendas políticas que deslocam a discussão mais para o desenvolvimento e regulação dos espaços rurais e menos para o desenvolvimento da agricultura (DELGADO et al., 2013).

O desenvolvimento rural e as estratégias a ele vinculadas são igualmente questionados, não só pelas mudanças que os espaços rurais sofrem no marco das transformações das sociedades contemporâneas, mas pelas evidências alarmantes do número de pobres neles e a persistência das desigualdades regionais e intrarregionais.

A ruralidade começava a ser compreendida como “um conceito de natureza territorial e não setorial” (ABRAMOVAY, 2002, p 10). O espaço-território é retomado como uma noção-chave do desenvolvimento rural, mas não em termos de distância ou como um simples suporte das atividades econômicas, e sim como aquele onde as pessoas vivem, carregado de cultura e potencial de desenvolvimento (CARRIÈRE e CAZZELLA, 2006). Sob esta perspectiva, a unidade de análise deixa de ser exclusivamente a agricultura e os sistemas agrários. O território coloca-se como uma unidade de referência que contribui ao afastamento dos limites estritamente

setoriais e, nesse sentido, ajuda a compreender a pobreza desde uma perspectiva multidimensional e não só ligada ao baixo crescimento da renda agropecuária (ABRAMOVAY, 2007). Esta multisetorialidade convoca a compreender o território além de seus limites físicos, observando como se produz, em seu interior, a interação social. (ABRAMOVAY, 2007).

No mesmo sentido, Schneider (2004) entende por território o “espaço construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos” (p 99). Isso pressupõe que, sob a perspectiva territorial do desenvolvimento, o “tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deve ser o espaço de ação onde acontecem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais” (p 99). De outro lado, o mesmo autor salienta que isso não reduz a abordagem territorial ao campo teórico e abstrato, pois esta abordagem também pressupõe que as soluções e propostas normativas aos problemas desse espaço constroem-se nele mesmo.

Em outro texto, Schneider e Tartaruga (2004) precisam melhor a questão, fazendo uma diferenciação entre território como conceito de análise e território como uma noção instrumental e prática. Segundo os autores citados, a abordagem territorial refere-se às formas de tratar os fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem num determinado espaço, sua produção e transformação. Para eles, estes espaços podem ser delimitados por diversos atributos, como os físicos, sociais, políticos, ambientais, dentre outros.

Na mesma linha dos autores anteriores, Schejtman e Berdegué (2004) entendem território como uma “construção social, isto é, um conjunto de relações que dão origem e, à sua vez, expressam uma identidade e um sentido de propósitos compartilhados por múltiplos agentes públicos e privados” (p. 5). Para eles, o território não é um “espaço físico objetivamente existente” e seu desenvolvimento vai depender de efetivas e simultâneas transformações produtivas e institucionais que deverão estar mediadas pela competitividade sistêmica, a inovação, a demanda externa ao território e os vínculos rurais-urbanos. Somado a isso, empreender ações que visem ao desenvolvimento dos territórios rurais significa reconhecer características

como a multissetorialidade, a ruralidade, a diversidade de atores participando dos processos de desenvolvimento, a ação coletiva para a construção de uma visão de futuro, a heterogeneidade dos ativos territoriais e novas institucionalidades que contribuam na relação entre o Estado, a sociedade civil e os mercados (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

Em contraparte a essa perspectiva, Delgado et al. (2013) entendem que a abordagem territorial surge como processo de desenvolvimento e formulação de políticas públicas. O território, sob esta perspectiva, é considerado como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas (DELGADO e LEITE, 2010). Visando ao desenvolvimento dos territórios rurais, se estruturam ações para uma ação governamental descentralizada e estimula-se a criação de institucionalidades mais democráticas que avancem na articulação de atores sociais e políticas públicas (DELGADO et al., 2013).

A discussão sobre a ênfase normativa da abordagem territorial apresenta-se de forma recorrente (SCHNEIDER, 2004; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007; BERDEGUÉ et al., 2012) e conclui-se que a literatura sobre o assunto tem focado mais na dimensão *policy* que na *politics* (FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007). Ou seja: coloca-se a ênfase mais nas “caixas de ferramentas” usadas para reproduzir atributos de territórios “bem-sucedidos” em outros territórios e menos nos conflitos políticos e interesses contraditórios que estão na sua base.

O anterior leva a desconhecer elementos cruciais a esta abordagem. O desenvolvimento dos territórios é o resultado de determinadas configurações organizacionais que, sob diferentes formas de coordenação, “são capazes de fazer convergir os benefícios privados e sociais, seja nas formas de organizar a produção e a distribuição de bens individuais, seja na forma de garantir que os rendimentos provenientes sejam revertidos de maneira a razoavelmente repartir os ganhos” (FAVARETO, 2007, p. 157). Desta forma, a nova visão de desenvolvimento coloca um papel fundamental à forma, como os diferentes atores – públicos, privados, associativos – relacionam-se no plano local e como essas relações configuram as formas como são utilizados os fatores materiais e imateriais disponíveis (ABRAMOVAY, 2007).

As evidências empíricas indicam que as ações coletivas são propiciadas pelas relações de proximidade entre diferentes atores no espaço rural e estas são mais relevantes no momento de empreender atividades econômicas favorecidas pelos atributos naturais ou locais de um território em particular. De igual forma, essas ações coletivas contribuem com a ação pública, favorecendo a conquista de bens públicos que fortalecem o tecido social dos territórios. Em síntese, esta nova visão traz no seu bojo características como a participação efetiva dos atores territoriais, a multissetorialidade e intersectorialidade, a multidimensionalidade, a definição de projetos estratégicos e a estreita relação, nesses territórios, dos espaços rurais e urbanos.

Sob essa perspectiva, propõem-se estratégias para o empreendimento de uma política de desenvolvimento territorial rural. Sugere-se, então, a criação de novos ambientes, práticas e estruturas de negociação, como também o fortalecimento da capacidade de análise das dinâmicas territoriais pelos diversos atores territoriais (SABOURIN, 2002). O anterior implicaria o desenho de novos instrumentos e novas formas de fazer diagnósticos, tomar decisões e de planejar (VALENCIA, 2007).

O documento “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil” cuja primeira versão foi publicada em 2003 pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD e editado em 2005 pela SDT, é um manifesto das ideias que orientam a ação dessa nova política. A aposta era por um desenvolvimento rural concebido num quadro territorial e não setorial. Para a SDT, o desafio estava em “criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto variado de atividades e de mercados” (BRASIL, 2005a, p. 2). Para isso, a política deveria estimular a formulação descentralizada de projetos que levassem em conta os atributos territoriais. Fala-se de um novo sujeito coletivo de desenvolvimento que “representa a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região” (BRASIL, 2005a, p. 3).

Certamente, a SDT enfrentava um grande desafio ao liderar uma mudança institucional sob os moldes da nova visão do desenvolvimento rural, mudança que, finalmente, termina sendo de caráter periférico e setorial

(PIRAUX e BONNAL, 2011). Mas, apesar dessas constatações posteriores, o discurso que é construído para respaldar a execução do Programa guarda uma estreita relação com as ideias e conceitos desta nova visão de desenvolvimento. De igual maneira, a forma rápida e decidida como se avançou na implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais - Pronat, o número de territórios rurais atendidos com suas correspondentes instâncias de participação e o volume de recursos investidos, permitiu que este caso fosse conhecido como um programa de desenvolvimento territorial bem-sucedido. A continuação descreve como foi apropriada essa nova perspectiva e sua instrumentalização.

O percurso: criação, os instrumentos e as ações

Em 2003, estrutura-se ao interior do MDA o Pronat. Os recursos que asseguram sua operação inicial são transferidos da linha “infraestrutura e serviços” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, a qual se formaliza como fonte orçamentária principal da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, a partir de 2004. No período de 2003 a 2016, a SDT financia 8.434 projetos, com um investimento de R\$ 2 bilhões, sendo R\$ 1,7 bilhões executados em projetos de investimento e cerca de R\$ 350 milhões em projetos de custeio.

Para chegar a esta cifra de investimento, a SDT inicia de maneira gradual a incorporação de territórios e, em dez anos, vincula 243 que abarcam 3.653 municípios com 75% da população rural do Brasil (22,7 milhões) e 81% dos estabelecimentos de agricultura familiar (3,5 milhões).²¹

A criação do Programa

Aspectos do contexto da época favorecem a confluência de quatro tipos de atores que cumprem um importante papel no desenho do Pronat. De um lado estão os movimentos sociais, principalmente a Confederação

21 Informações geradas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do MDA em 2016 e disponibilizada no site dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET's. <http://portaldosnedets.info/site/>

Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - Contag, que, em um cenário de redemocratização, reivindicam fazer parte dos processos de construção e governança das políticas que, por sua vez, valorizam as potencialidades regionais da agricultura familiar (GRISA e SCHNEIDER, 2014). No referencial da política elaborado pela SDT, afirma-se que a estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável de territórios rurais é o resultado de acúmulos e reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil pela articulação de políticas públicas nacionais com iniciativas locais (BRASIL, 2005a).

Um segundo ator relevante é a academia, que vinha desenvolvendo estudos sobre a abordagem territorial e divulgando casos como a experiência do programa *Leader* na Europa. Essas reflexões são adensadas pelos resultados de trabalhos sobre o novo rural brasileiro, lideradas por pesquisadores como, por exemplo, José Graciano da Silva e seu conceito de “rurbano”; Ricardo Abramovay, com o estudo sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e sua proposta de estudos territoriais na base de uma teoria a respeito da interação social; Eric Sabourin e seu trabalho sobre desenvolvimento rural e abordagem territorial publicado em 2002, e José Eli da Veiga, que exercia um importante papel como Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural-CNDR, criado em 1999. Veiga et al. (2001) contestam o “traçoeiro fatalismo” de que as áreas rurais esvaziariam e contariam só com 10% de sua população em 2015 e propõem a “articulação microrregional dos municípios rurais que inclua o município urbano que mais os influencia. Só assim poderá haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional” (p. 57). O anterior é ratificado em uma outra publicação do CNDR e também elaborada por Veiga, na qual se frisava que se devia “encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo” (VEIGA, 2001, p. 18).

Passar do enfoque setorial a um territorial é proposto igualmente pelos organismos internacionais. Em 1996, o Banco Mundial publica seu relatório “a nova visão do desenvolvimento rural”, que, assim como outras

agências multilaterais, assinalam a necessidade de vencer limitações, como a falta de coordenação de programas; a centralização das decisões; baixas capacidades locais e a distorção na aplicação de políticas como as de crédito, entre outros (FAVARETO, 2007). Neste marco, uma das organizações que tem destaque neste processo da adoção do enfoque territorial à política brasileira é o IICA, o qual participa na elaboração de documentos que orientam o marco de referência da política. Em um deles, o IICA afirma que o território é objeto da política pública para a gestão do desenvolvimento territorial, onde se favorece a articulação de diversos atores e cabe ao governo a provisão de bens públicos, a direção e regulação das economias, o fortalecimento da democracia e da institucionalidade rural. Três seriam os princípios que, para o IICA, deveriam nortear a política territorial: multifuncionalidade, a multissetorialidade e a articulação de uma economia territorial.

O anterior evidencia o que Favareto (2007) ressalta em seu trabalho sobre “paradigmas de desenvolvimento rural em questão” em relação à “legitimação recíproca” (p. 141) entre a academia e os organismos internacionais e o importante papel destes últimos sobre a definição das políticas, sobretudo, em países da periferia e a semiperiferia do capitalismo mundial. Para este autor, os organismos internacionais funcionam como uma “espécie de pivô, em torno do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo os campos acadêmico, político e econômico” (p. 141). Em estudo realizado por Valencia et al. (2015), é registrada a fala de um dos especialistas do IICA, que afirma: “uma contribuição deste Instituto foi tirar as reflexões sobre a abordagem territorial da academia e trazer para a política pública e depois levar novamente à academia, como política pública” (p. 7).

Por último, um quarto ator relevante na definição do que viria a ser o Pronat é a equipe de transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luís Inácio Lula da Silva. O grupo inicial de gestores que se vinculam à SDT vinha de realizar trabalhos no Nordeste no projeto Umbuzeiro²² que trabalhava no formato de agrupação de municípios

22 Projeto executado na região Nordeste do Brasil a cargo da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (Assocene) com o apoio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Seu objetivo era mitigar o efeito da seca na região e sua operação foi a partir de grupos de municípios. O Umbuzeiro é uma árvore que, segundo sua etimologia, significa árvore que dá de beber. É conhecida

próximos e com importante participação de grupos sociais do semiárido brasileiro. Junto com isso, vinculam-se ao programa os colaboradores que se articulam em rede, são capacitados nesta nova visão do desenvolvimento e encarregam-se de iniciar os trabalhos de implementação do Programa nos territórios. Um número significativo destes colaboradores vinha trabalhar com movimentos como a Pastoral da Terra, o que imprime características particulares às maneiras de mobilizar os atores locais para aderir à política territorial.

A este contexto soma-se um fato conjuntural que, igualmente, influencia o desenho do Programa de maneira determinante. Avaliações feitas sobre a execução do Pronaf-infraestrutura (ABRAMOVAY, 2001) indicavam que havia uma forte incidência dos prefeitos na aplicação deste recurso e uma marginalidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural na tomada de decisões a respeito, tornando-os simples “unidades de recepção dos recursos federais” (p. 137). Para Abramovay (2001), isso significou um “processo de prefeiturização” das políticas públicas no meio rural e, para corrigir essas distorções, propunha-se apoiar iniciativas de consórcios municipais de desenvolvimento, “cujos planos de aplicação de recursos contariam com a assessoria não só da extensão, mas também das universidades existentes nas diversas regiões do país” (p. 137).

Essa proposta de consórcios começa a implementar-se recentemente em alguns territórios rurais da Bahia, estado com um importante avanço na apropriação das políticas territoriais (FORNAZIER, VALENCIA, 2017). Mas, como será descrito a seguir, a tentativa de pôr em prática a abordagem territorial para o desenvolvimento rural inicia como a delimitação dos territórios a serem atendidos pelo Pronat e o desenho de um novo arranjo institucional chamado colegiado territorial. Posteriormente, ajustam-se alguns instrumentos e propõem-se novos arranjos que serão detalhados brevemente nas próximas páginas.

Os instrumentos, as ações e novos arranjos institucionais

Para definir o número de territórios a serem atendidos pelo Pronat, a SDT utilizou uma estimativa dos territórios rurais existentes no Brasil

como a árvore da resistência e foi chamada por Euclides da Cunha a “Árvore Sagrada do Sertão”.

baseando-se, para tanto, nos estudos realizados por José Eli da Veiga e colaboradores (VEIGA et al., 2001). Também se apoiaram no documento elaborado, em 1999, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional - Nesur - Unicamp sobre a caracterização e tendências da rede urbana do Brasil.

A partir disso, a SDT identificou 20 aglomerações municipais com características essencialmente urbanas, 80 com características intermediárias e 450 com características rurais, definidas, estas últimas, como aquelas com menos de 50.000 habitantes e menos de 80 hab./km² (BRASIL, 2005b; VALENCIA, 2007; ECHEVERRI, 2009). Posteriormente, sobre esse número de 450, se estabeleceram critérios de priorização a partir de parâmetros orientados pelo próprio objetivo do MDA. Dessa forma, a priorização levou em conta os territórios com maior número de agricultores familiares, maior concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e maior número de famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Por último, outro critério levado em conta para a priorização e, em grande medida, determinante dela foi o diálogo com os governos estaduais e seus Conselhos de Desenvolvimento Rural e a sociedade civil (BRASIL, 2005 b, p 17).

Os recortes propostos, a partir da análise inicial, geraram conflito nas instâncias estaduais. Muitos de seus representantes propuseram outros critérios de priorização, como, por exemplo, agrupar os territórios segundo projetos de reforma agrária; ONG's, as quais preferiam que fosse feito a partir das microbacias; representantes do governo, que dirigiam suas prioridades para as regiões mais pobres do estado, ou os prefeitos, que priorizavam o grupo de municípios onde já existia uma mínima organização (VALENCIA, 2007; VALENCIA et al., 2015).

Em 2003, a SDT atendeu 40 territórios rurais, que agregavam cerca de 800 municípios, acrescentando mais 10 territórios em 2004, cobrindo assim todas as Unidades da Federação. A homologação dos territórios foi mais rápida nos anos seguintes, chegando a 164 em 2007. Entre 2014 e 2015, homologaram-se os restantes 79, que conformam a cifra atual de

243 territórios atendidos.

No início do programa, a expectativa era chegar a homologar o total das 450 aglomerações rurais. Para isso, propunha-se um processo gradual a ser executado em 32 anos, tempo previsto para não só homologar a totalidade dos territórios, mas para contribuir com o “incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2005 b, p 7). A missão da SDT era “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e a integração de políticas públicas” (BRASIL, 2005c, p 9).

Para isso, estrutura seu planejamento a partir de quatro áreas de resultado que buscam responder às ideias da abordagem territorial. Estas áreas são: a) fortalecimento da gestão social; b) fortalecimento das redes sociais; c) dinamização econômica nos territórios rurais e; d) articulação de políticas públicas.

Colegiados territoriais constituídos por uma diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos existentes no território, a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e fazer o seu controle social são os resultados esperados da primeira área. Entre 2003 e 2016 foram constituídos 243 colegiados territoriais, cujas características são bem diversas e sua capacidade de articulação de diversos atores territoriais é muito variada.

Junto com isso, esperava-se estabelecer uma rede de relações que estivesse mobilizada sobre acordos duradouros e orientada pela visão de futuro do PTDRS. Um dos resultados desta área foi a constituição da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, incentivada, impulsionada e apoiada com recursos e ações de formação pela SDT desde sua constituição em 2007.

As ações para o fortalecimento da gestão social e das redes foram incentivadas pelos recursos de Proinf,²³ e seu objetivo era melhorar a qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas, o aumento do número de empreendimentos e a inovação tec-

23 O Proinf financia projetos de infraestrutura e custeio, sendo estes últimos focados em ações de capacitação ou operação dos colegiados territoriais.

nológica e gerencial. Conforme relatório datado em 2016 e publicado no portal dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Netet's), em treze anos do Proinf, foram financiados 8.141 projetos, dois quais 1.541 foram de capacitação e o restante de infraestrutura do tipo agroindústrias (316 projetos); casas de mel (154 projetos); recuperação de estradas (1.014 projetos), escolas agrícolas (251 projetos) e implementos agrícolas (936 projetos), entre outros.

Por fim, a articulação de políticas públicas se fazia necessária em todas as instâncias de poder e para isso era preciso promover “mudanças na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais desses espaços de poder” (BRASIL, 2005b, p. 22). Um dos resultados mais emblemáticos do Pronat consistiu em ser a inspiração e suporte para o desenho e implementação do Programa Territórios da Cidadania. Este Programa foi lançado em 2008 pelo então Presidente Lula da Silva, mas seu processo de estruturação iniciou-se em 2007 como resposta a uma demanda do próprio Presidente, que solicitou a seu gabinete de ministros uma alternativa para atender as populações mais pobres das áreas rurais e que fosse tão grandiosa como o Programa de Aceleração de Crescimento - PAC. É assim que os territórios rurais apoiados pelo MDA se transformaram em espaços propícios para fortalecer as relações federativas e focalizar a agenda social do governo nas regiões mais pobres (SCHNEIDER; VALENCIA e CONTERATO, 2010). Sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, o Programa focaliza-se em 120 territórios rurais, de um grupo de 164 que eram atendidos pelo Pronat/MDA em 2008. A escolha desses 120 territórios foi um exercício longo de negociação. A SDT propôs uma priorização, levando em conta variáveis como: a) menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH; b) maior concentração de agricultores familiares; c) maior número de beneficiários de bolsa família; d) maior concentração da população quilombola e indígena; e) menor índice de desenvolvimento de educação básica (IDEB); f) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; g) pelo menos um território por Estado da Federação e; h) maior organização social, a qual estava definida pela dinâmica própria do colegiado.

O objetivo do PTC é superar a pobreza e a geração de trabalho e ingres-

sos no meio rural, apoiando-se para isso em uma estratégia de desenvolvimento territorial rural. Nessa perspectiva, desenham-se ações a fim de favorecer a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; universalizar os programas básicos de cidadania; planejar e integrar políticas públicas e ampliar a participação cidadã.

Congregam-se 21 órgãos federais a compor a Matriz de Ações que serão executadas nesses territórios, mas não implica a adjudicação de maiores recursos orçamentários, e sim a articulação entre tais órgãos para territorializar, no sentido de Delgado e Grisa (2015), as políticas públicas. A matriz é conformada por 180 ações, que criam uma grande expectativa nas instâncias territoriais.

É desta forma que o discurso territorial sai do âmbito do MDA e chega a outros órgãos do Governo Federal, favorecendo sua divulgação. Esse programa alberga-se na Casa Civil e é operado por uma estrutura vertical que parte de um Comitê Gestor Nacional, desce aos Comitês de Articulação Estadual, do qual só faz parte o poder público, até chegar aos colegiados.

A chegada do PTC gerou, de um lado, o reconhecimento dos territórios como um espaço supramunicipal para a execução de políticas e programas federais. No entanto, “aprofundou a instrumentalização dos mesmos, deixando de lado as reflexões sobre a abordagem territorial e a identidade como forma de coesão dos atores locais” (SCHNEIDER; VALENCIA e CONTERATO, 2010).

Conforme o descrevem Lotta e Favareto (2013), o PTC “passou a enfrentar sérias dificuldades naquilo que ele propunha ser inovador: em vez de uma integração de políticas, os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes” (p.4). Embora o Programa não tenha sido extinto, sua operação não foi mais apoiada e, finalmente, foi substituído pelo Plano Brasil Sem Miséria, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Depois de quatorze anos de implementação

Nos últimos anos, houve uma produção significativa de estudos sobre a política dos territórios rurais, destacando-se três objetos de análise. Um deles está relacionado com as tipologias de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e a discussão sobre o próprio caráter territorial desta categoria. O segundo focaliza-se nas estruturas de governança que foram promovidas no marco da política, e o terceiro retoma os referenciais que sustentam esta abordagem para averiguar sobre os avanços desta nova perspectiva de desenvolvimento e a correspondência entre os aspectos que a caracterizam e sua aplicação.

Em relação às políticas públicas para agricultura familiar na América Latina, Sabourin, Samper e Massardier (2014) concluem que podem ser classificadas em agrícolas, políticas específicas para a agricultura familiar e as temáticas ou intersetoriais. Para esses autores, é nesta última tipologia que pode ser classificado o Pronat, pela sua abordagem territorial e por afetar indiretamente os agricultores familiares. Consideradas como de última geração, estas se focam em finalidades não propriamente agrícolas, como, por exemplo, a proteção do meio ambiente, a redução da pobreza, a diminuição das desigualdades.

De outro lado, quando Grisa e Schneider (2015) analisam as políticas públicas brasileiras de apoio à agricultura familiar, identificam o programa dos territórios rurais como uma das ações destinadas a esse fim e o classificam como uma política de segunda geração cujo *referencial de política pública* está orientado pelo social e socioassistencial. Embora, esse programa não tenha sido desenhado com o propósito de combater a pobreza rural, os critérios para definir os territórios a serem atendidos priorizaram aqueles onde houvesse maior concentração do público prioritário do MDA e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Seja classificada em uma ou outra geração, para Sabourin, Samper e Massardier (2014), resulta paradoxal que políticas transversais outorguem prioridade aos locais com maior densidade de agricultores familiares. Contudo, esse fato pode ser explicado considerando que os objetivos iniciais do Pronat eram os de diminuir as inequidades entre os territórios, sendo que os territórios mais marginalizados são aqueles com maior presença de agricultores familiares com produção abaixo da subsistência típica da pobreza rural. De

igual maneira, ao estar esta política albergada num Ministério cuja missão é atender esta categoria, termina sendo legítimo esse viés, mas marca-se, desta forma, um importante distanciamento de uma política de terceira geração ou intersetorial com a qual outras dimensões territoriais deveriam ser atendidas, como a construção de mercados e a sustentabilidade ambiental.

O segundo grupo de estudos parte da territorialização da governança onde o território é “lócus espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade no nível local” (DELGADO e GRISA, 2015, p. 52). Ou, mais especificamente, para a implementação e articulação de algumas políticas públicas destinadas ao meio rural (DELGADO e LEITE, 2015, p. 240). Reconhece-se a importância dos colegiados territoriais como uma inovação institucional que facilitou o encontro de “atores sociais locais que antes não se falavam” e aumentou a “capacidade governativa e de gestão social dos processos de desenvolvimento” (DELGADO e LEITE, 2015, p. 254). Um dos êxitos da política dos territórios rurais foi dar visibilidade a um grupo significativo de grupos sociais que estavam inseridos marginalmente nos processos de desenvolvimento.

O paradoxal destas novas institucionalidades²⁴ (DELGADO e LEITE, 2011; DELGADO e GRISA, 2015) é que seu formato, estruturação e financiamento são definidos pelo próprio MDA, para o caso do Pronat, e pela Casa Civil, para o caso do PTC, o que lhes imprime, por sua vez, uma grande fragilidade, pela dependência ao governo federal e os submete ao *vai e vem* na implementação da política. Junto com isso, questiona-se a pertinência desta homogeneização para todos os territórios atendidos por esses programas em um país caracterizado pela sua diversidade em termos de história, cultura, níveis de desenvolvimento, organização, entre outras (DELGADO e LEITE, 2015).

Ainda, em relação à composição dos colegiados, evidencia-se a presença exclusiva nestes espaços do poder público municipal e a sociedade civil, sendo que esta última está fortemente representada por um segmento

24 “Entende-se como nova institucionalidade territorial o conjunto de instituições - normas existentes, regras de jogo ou de funcionamento (explícitas ou implícitas), procedimentos e organizações – criadas ou adaptadas por decisão governamental para conduzir a governança territorial com a participação de atores representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado, que Campagne & Pecqueur (2014) chamam, respectivamente, de atores públicos, associativos e privados” (DELGADO e GRISA, 2015, p. 54).

intermediário da agricultura familiar, sobretudo seus sindicatos, com uma marginal presença de outros segmentos, sejam agricultores familiares mais capitalizados ou aqueles que representam os movimentos quilombolas e as comunidades indígenas (FAVARETO, 2015). Em estudos anteriores, Coelho e Favareto (2008) já sinalizavam que, independente de a participação ter aumentado entre os pobres, muitos deles, sobretudo aqueles sem vínculos associativos, permaneciam à margem. Da mesma forma, a ausência de outros setores da economia, seja da agricultura patronal ou de atividades não agrícolas, é marcante. Estas análises chamam a atenção sobre a inexistência da intersectorialidade, uma característica inerente à abordagem territorial, que promoveria a dinamização econômica e social desses territórios rurais suportada, em correspondência, por um tecido social e econômico diverso (FAVARETO, 2015).

Fornazier e Valencia (2017) chegaram às mesmas conclusões analisando o tipo de investimento financiado pelo Proinf. Os autores avaliam que as limitações da intervenção dos CMDRS para gerir a modalidade de infraestrutura e serviços do Pronaf, são similares às que, quinze anos depois, evidenciam-se nos colegiados territoriais. Há uma visível marca setorial agrícola nas demandas realizadas e uma alta centralidade dos segmentos representativos da agricultura familiar. Vícios identificados pelo Abramovay (2001), como a “prefeiturização dos conselhos”, foram minimizados, assim como a escala das articulações, mas os projetos ainda não refletem a demanda por ações inovadoras que respondam aos desafios dos territórios rurais (FAVARETO, 2015).

No entanto, frente à centralidade em um tipo de ator, apresenta-se um dilema. Para Leite, Kato e Zimmermann, (2012) “os processos políticos implicam uma certa construção de campos hegemônicos” (p. 73), o que levanta a dificuldade de construir propostas territoriais entre grupos com interesses tão diferenciados. A preocupação reside em dar espaço a atores que, historicamente, têm atuado na base de concentrar ativos políticos, econômicos e fundiários junto com aqueles historicamente marginalizados. Para Favareto (2015), este dilema pode chegar a bloquear o aperfeiçoamento da política territorial. Ao se falar da perspectiva territorial, não é possível centrar em um único portador dos “interesses mobilizados nesta abordagem”, nem

em um único segmento (p. 276). A busca pela diversidade de atores e, em consequência, pela diversidade das economias locais, coloca os interesses em um campo mais difuso e conflitante (FAVARETO, 2010; 2015).

Complementar a análise anterior, mas focada nas origens teóricas da abordagem territorial, tanto Carrière e Cazella (2006), como Sabourin (2014) sugerem prestar atenção a outro dos aspectos conflitantes entre o referencial teórico e a prática. As formulações teóricas pioneiras, nas palavras de Carrière e Cazella, “têm como referencial empírico aqueles países ou regiões que apresentam expressivos indicadores de desenvolvimento” (p.24), onde as ações de desenvolvimento territorial são orientadas à diminuição das desigualdades. Neste contexto de concorrência entre regiões na base dos setores privados e públicos locais, está o marco de um “enfoque global e intersetorial de desenvolvimento” para o qual é fundamental que os ativos de base estejam reunidos e, a partir deles, valorizar os atributos específicos dos territórios (SABOURIN, 2014, p 16). Do outro lado, como também analisado por Sabourin (2014), o Pronat contempla somente a agricultura familiar, e os ativos de base (saúde, educação, energia, transportes) ainda não estão assegurados nas regiões brasileiras mais marginalizadas e com altas cifras de pobreza, objetivo da política dos territórios rurais.

Por fim, existem pesquisas recentes desenvolvidas no campo dos estudos territoriais, que avançam na compreensão das dinâmicas territoriais e os fatores indutores de crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental (RIMISP, 2012, 2015). Identificam-se como determinantes das dinâmicas territoriais as coalizões sociais que emergem do jogo de interesses entre quem as conformam, mas junto com elas há cinco “instâncias empíricas fundamentais” (FAVARETO, 2014, p. 1118) ou fatores estruturantes (BERDEGUÉ et al., 2012, p 41) em meio das quais as coalizões surgem, adquirem poder e formulam seu projeto. Estas instâncias são: capital natural e estrutura agrária; vínculos com mercados dinâmicos; estrutura produtiva; relações com as cidades e inversão pública. As coalizões sociais transformativas, como denominadas por Berdegué, Bebbington e Escobal (2015), caracterizam-se pela agência de diferentes atores em torno de uma visão similar de desenvolvimento territorial. Além disso, têm uma ação sustentável sobre um largo período de tempo, e sua força deriva de diferentes tipos de ativos e capacidades (polí-

ticas, econômicas e culturais). Valencia et al. (2015) mostram como bases sociais fortes, antes de ser implementado o Pronat, levaram a conformar coalizões que surgem de uma categoria como é a da agricultura familiar.

Estas coalizões conseguem liderar ações para o desenvolvimento dos territórios, mas, embora se configurem como coalizões, seu domínio de ação e área de atuação (BERDEGUÉ, ESCOBAL e BEBBINGTON, 2015) é, como já identificado por outros, limitado a um único segmento produtivo e social desses territórios, criando-se uma nova centralidade.

Há resultados positivos em matéria da base social que se organiza para definir as ações a serem executadas, mas fica aquém de ações que, de fato, contribuam às mudanças sustentáveis em relação a dinâmicas territoriais favoráveis ao desenvolvimento.

Considerações Finais

A política de desenvolvimento dos territórios rurais posicionou-se no Brasil e fora do país como um modelo factível de ser replicado. No Brasil, o caráter inovador da proposta, ao focalizar suas ações nas regiões mais pobres e, nelas, incentivar a participação da sociedade civil e o poder público, permitiu que, sobretudo, os movimentos sociais se reconhecessem como atores do desenvolvimento, o que os motivou a liderar essas ações no nível territorial.

De igual forma, outro dos aspectos que influenciou na disseminação deste modelo no país foi sua própria instrumentalização que facilitou, apesar da homogeneização nos procedimentos e das realidades locais, uma rápida implementação dos territórios rurais no conjunto do território nacional. A facilidade na implementação do programa e a informalidade que este carrega na operação, por exemplo, dos colegiados territoriais, colocam-no como um modelo mais fácil de ser replicado comparado com outros programas, como o LEADER, por exemplo.

Em questão de quatro anos foram homologados pelo MDA 164 territórios dos 450 definidos como meta para 32 anos de execução da política.

Por fim, a mediação feita no lançamento do Programa dos Territórios da Cidadania e a liderança que o Presidente Lula assume na gestão do próprio Programa levam a que o poder público, tanto federal, estadual como municipal, se aproprie em maior grau do Programa e, durante seus três anos de execução, venha a compor as estruturas de sua operação.

Estes efeitos no Brasil reverberam em nível internacional e a experiência começa a ser disseminada por organismos internacionais com um maior protagonismo por parte do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Somado a isso, o enfoque territorial era, na virada para os anos 2000, uma proposta nova que prometia superar as limitações e os efeitos perversos dos enfoques centrados na modernização da agricultura. Convertendo-se na onda do momento, a política de desenvolvimento dos territórios rurais ganha prestígio junto com outra série de políticas implementadas no Brasil e, igualmente, disseminadas a outros países de América Latina, como a Bolsa Família e Fome Zero.

As ideias por trás da abordagem territorial, e desta em sua relação com os conceitos da nova ruralidade, colocam o programa dos territórios rurais em um duplo movimento. De um lado, desenhar instrumentos que facilitassem o planejamento de ações para o desenvolvimento desses territórios e que isto fosse feito de forma participativa e, do outro, identificar ou gerar as habilidades necessárias para compreender as dinâmicas territoriais que favorecessem esse desenvolvimento. O paradoxal deste movimento é que o primeiro se conduz de cima para baixo e limita a participação a um segmento da população desses territórios, e o segundo, relacionado com a própria construção social dos territórios, não conta com uma estrutura suficiente de incentivos que favoreça a agência de seus atores e a formação de coalizões.

Os questionamentos feitos ao longo deste texto sobre o Programa dos Territórios Rurais referem-se à implementação do Programa, mas não às ideias que o respaldam. A abordagem territorial continua vigente, mas deve-se mudar a forma de se pensar e desenhar as ações para o desenvolvimento territorial. Para isso, é necessário retomar aquelas ideias-chaves que deram suporte ao desenho do Programa dos Territórios Rurais, mas que

se diluíram no caminho da implementação. Isto é, avançar na transição das ações setoriais para a articulação e coordenação horizontal e vertical entre setores, governo e sociedade, o que poderia se evidenciar numa política pública de terceira geração ou intersetorial, na qual dimensões como a construção de mercados e a sustentabilidade ambiental sejam atendidas.

Essas reflexões e ajustes devem ser feitos no marco do contexto econômico, político e institucional atual, que, para o caso da totalidade dos países da América Latina, é diferente, de maneira significativa, daquele de quatorze anos atrás. O enfoque territorial deve ser compreendido como estratégico para o desenvolvimento dos territórios rurais da região, o que significará superar seu caráter periférico e compensatório.

Apesar do número significativo de análises e aprendizados sobre a implementação desta política, as discussões para avançar na ação pública para o desenvolvimento rural com enfoque territorial ficaram sem uma contraparte no governo nacional. Em 2016, o MDA é extinto e reduzido a uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) com uma Direção de Desenvolvimento Rural, que substitui a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e cuja unidade de intervenção volta a ser o município.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Texto para discussão no. 702. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.
- _____. Conselhos além dos limites. Estudos Avançados, v. 15, n.43 São Paulo Sept. /Dec. 2001.
- _____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Campinas: Alínea, 2007.
- BERDEGUÉ J. et al. Desarrollo Territorial rural em América Latina: determinantes y opciones de política. In: BERDEGUÉ, J. e MODREGO, B. (editores). De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales em América Latina. Buenos Aires: Teseo, 2012.
- BERDEGUÉ J.; ESCOBAL, J. e BEBBINGTON, A. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. World Development, v. 73, p. 1-10, 2015.
- BONNAL, P; MALUF, R. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. Política & Sociedade: Dossiê Desenvolvimento Territorial Sustentável, UFSC, v. 8, n 14, p. 211-250, abril de 2009.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. *Documentos Institucionais*, Brasil, n. 1, março 2005a.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Documentos Institucionais*, n.2, Brasília, jun. 2005b.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para a gestão social de territórios rurais. *Documentos Institucionais*, n. 3, Brasília, nov. 2005c.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Guia para o planejamento. *Documentos de Apoio*, n. 2, Brasília, nov. 2005d.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural. Programa Territórios da Cidadania, relatório de execução 2008 -2010. Brasília, 2011. Documento de trabalho.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.889 de 26 de outubro de 2016. Diário Oficial n. 207, 27 de outubro de 2017.
- CARRIÈRE, J.P; CAZELLA, A.A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. Eisforia. Florianópolis, v.1, n.1 p. 23-47, 2003.

DELGADO, N.; LEITE, S. Gestão Social e Novas Institucionalidades no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial. In: DELGADO, N.; LEITE, S (Coord). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130.

DELGADO, N. et al. Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados. In: MIRANDA, C. e SILVA, H. (orgs). Concepções de ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013.

DELGADO, N.; LEITE, S. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p.239- 259.

DELGADO, N.; GRISA, C. Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percurso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais, Revista ReGIS, v. 1, n. 1, p. 48-66, 2015.

ECHEVERRI, R. Identidade e território no Brasil. Brasília: IICA, 2009.

FAVARETO, A. Paradigmas de desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Igu: FAPESP, 2007.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva- uma década de experimentações. Desenvolvimento em debate, v.1, n.2, p.47-63, janeiro-abril e maio-agosto, 2010.

FAVARETO, A. Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 261-278.

FORNAZIER, A.; VALENCIA, M. Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. 55º Congresso da SOBER. Santa Maria – RS, 2017.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.19-50.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. In: SABOURIN, E; SAMPER, M; SOTOMAYOR, O (Org.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile: Ed. CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, IICA, 2014.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. Gestão social dos territórios. In:

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial, Brasília: IICA, 2012. p. 59-76.

LOTA, G; FAVARETO, A. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

MONCAYO, E. Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), 2005.

OLIVEIRA, C. D. e VALENCIA, M. Percepção de Atores Sociais Sobre Gestão Estratégica e Gestão Social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil, ENAPEGS, 2011.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. Raízes, Campina Grande, v. 24, n.1-2, p. 10-22, 2005.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. (eds). Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 21-37.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira, Mesa 4: Políticas públicas: balanços e perspectiva. Brasília, 2014.

SABOURIN, E; SAMPER, M; MASSARDIER, G. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo Latino-americano? Seminário: O futuro da agricultura familiar, teoria e política para um novo desenvolvimento rural. UFRGS – PGDR e PPGS, Porto Alegre, 2014.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Sociologias. Porto Alegre, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S. e TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raízes, Revista de Ciências Sociais, Universidade Federal Campina Grande. Campina Grande, v. 23, n.01-02, p. 99-117, 2004.

SCHNEIDER, S.; VALENCIA, M. e CONTERATO, M. Governance, Public Policies and Territorial Programmes in Brasil. Internacional Conference: La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales, un intercambio internacional. INEA e RIMISP, Roma (Italia), 4 y 5 de noviembre 2010.

SHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. Debates y Temas

Rurales, n. 1. Rimisp, marzo de 2004. Disponível em: <http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>. Acesso: nov. 2004.

VALENCIA, M. O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VALENCIA, M.; CANIELLO, M.; BAROBE, L.; PIRAUX, M.; CALVI, M.; TEIXEIRA, O. e OLIVEIRA, D. Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos? Relatório de Pesquisa. Rimisp/RETE; Novembro 2015.

VEIGA, J. E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C.; BITTENCOURT, J.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R.; JORGE, R. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série textos para discussão, n. 1. Brasília: NEAD/CDR, 2001.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 10, n. 4, março 2001, p. 193-206.

VEIGA, J. E. A Face Territorial do Desenvolvimento. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

VEIGA, J. E. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2003.