

A ADOÇÃO DA PERSPECTIVA TERRITORIAL NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

THE ADOPTION OF THE TERRITORIAL PERSPECTIVE IN THE POLITICS OF RURAL DEVELOPMENT IN BRAZIL

Rosangela Ap. de Medeiros Hespanhol

Professora doutora. Docente dos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente.
rosangel@fct.unesp.br.

Resumo

O presente texto tem como objetivo principal analisar as mudanças ocorridas nas políticas públicas direcionadas ao campo brasileiro no período recente. Procurou-se apreender de que forma a inserção de uma perspectiva centrada na dimensão espacial, com o enfoque territorial, tem sido efetivada pelas políticas públicas, considerando as experiências do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços e, mais recentemente, dos Programas de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) e dos Territórios da Cidadania. Para se alcançar esse objetivo foram realizadas leituras, consultados documentos e coletados dados oficiais disponíveis nos *sites da* Secretaria do Desenvolvimento Territorial e do Sistema de Informações Territoriais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Palavras-chave: Políticas públicas, Agricultura, Perspectivas setorial e territorial.

Abstract

The present text has as objective main to analyse the changes in the public politics to the brazilian field in the recent period. It was looked to apprehend of that it forms the insertion of a perspective in the space dimension, with the territorial approach, has been accomplished for the public politics, considering the experiences of the PRONAF Infra-Estrutura e Serviços and, more recently, of the Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territorios Rurais (PDSTR) and of the Territorios da Cidadania. To reach this objective readings, consulted documents and collected had been carried through available in the sites of the Secretaria de Desenvolvimento Territorial and the Sistema de Informações Territoriais of the Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Keywords: Public politics, Agriculture, Perspectives sectorial and territorial.

Introdução

A partir de meados da década de 1990 e, sobretudo no decorrer dos anos 2000, o Estado brasileiro introduziu, pelo menos no nível de concepção e de operacionalização, novos aportes à parte das políticas públicas direcionadas ao campo brasileiro, destacando-se as implementadas sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Dentre essas inovaçõesⁱ foi incorporada a dimensão espacial do desenvolvimento rural em substituição à dinâmica setorial até então adotada. A incorporação da dimensão espacial, estruturada por meio da abordagem territorial, consolidou-se institucionalmente pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorialⁱⁱ, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (SCHNEIDER, 2003).

Tendo esse cenário como pano de fundo, procura-se, no presente texto, analisar de que forma a dimensão espacial, ou mais precisamente, a abordagem territorial do desenvolvimento rural tem sido incorporada às políticas públicas direcionadas ao campo brasileiro no período recente.

A adoção da perspectiva territorial pelas políticas públicas deu-se num contexto nacional e internacional marcado por significativas mudanças. Sua origem está relacionada às pressões exercidas pelas instituições multilaterais, ao reconhecimento por parte do Estado de novas dinâmicas espaciais e à própria necessidade de reavaliação dos instrumentos governamentais até então utilizados na promoção do desenvolvimento rural (BONNAL & MALUF, 2007; FAVARETO, 2007)

Assim, diferentemente da abordagem do conceito de território adotada nos meios acadêmicos e, sobretudo na Geografiaⁱⁱⁱ, em que este é apreendido e delimitado por e a partir de relações de poder engendradas por um grupo social num determinado espaço-tempo, sendo os conflitos considerados um componente fundamental da sua constituição e lógica, na perspectiva normativa e operacional adotada pelo Estado brasileiro, o enfoque territorial é considerado apenas como uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal na sociedade a partir de diferentes escalas de atuação.

O território, nessa perspectiva, passa a se constituir como uma unidade de referência, ou seja, um nível de operação e agregação visto como adequado para operar

o planejamento de ações governamentais e políticas públicas (SCHNEIDER, 2003). Todavia, faz-se necessário enfatizar que uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder e as relações de conflito daí derivadas entre os diferentes atores, agentes e instituições não é considerada no âmbito das políticas públicas que procuram incorporar essa perspectiva^{iv}.

Dessa forma, levando-se em conta essa limitação entre o conceito de território e o seu uso normativo-operacional pelo Estado brasileiro, pretende-se analisar a trajetória das políticas públicas no período recente a partir das experiências do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) e do Programa Territórios da Cidadania.

Para se alcançar esse objetivo, além das leituras realizadas, consultaram-se os documentos oficiais e dados disponíveis nos *sites* da Secretaria do Desenvolvimento Territorial e do Sistema de Informações Territoriais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O artigo está estruturado em três partes, além desta introdução, das considerações finais e das referências.

Do enfoque setorial ao territorial no âmbito das políticas públicas

Desde meados dos anos 1990, as políticas públicas direcionadas ao meio rural brasileiro têm passado por mudanças, tanto em termos de concepção, como de normatização e operacionalização.

Essa tentativa de mudança no enfoque das políticas públicas foi, de certa forma, um dos reflexos das alterações que ocorreram nos debates sobre as transformações que se processaram nas economias capitalistas avançadas a partir dos anos 1970 e seus desdobramentos na agricultura. Em termos gerais, atribui-se ao esgotamento do modelo econômico do pós-guerra e, mais especificamente, ao declínio do modelo produtivista^v que levou à disseminação do pacote tecnológico da Revolução Verde, como fatores que favoreceram novos “olhares” sobre o espaço rural (PIRES, 2007).

Nesse contexto, houve o próprio questionamento da idéia de unilinearidade do processo de desenvolvimento. Se antes as diferenças regionais eram apreendidas como

negativas, devendo ser eliminadas, na atualidade, essas diferenças passaram a ser reconhecidas como características positivas a serem preservadas e valorizadas.

Para Oliveira (2002, p. 08), o principal impacto dessa mudança de perspectiva no âmbito europeu se deu no fato de se considerar as especificidades locais/regionais como elemento de definição na formulação de políticas e de instrumentos de apoio, buscando serem “*pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço*” e não mais apenas considerando as atividades desenvolvidas setorialmente, como no caso da agricultura.

Para que essa perspectiva espacial pudesse ser incorporada às políticas pelos países europeus, foi necessário realizar um esforço, tanto em termos acadêmicos como institucionais, para se apreender o caráter multifuncional e multidimensional dos espaços rurais e não somente como o local de desenvolvimento da agricultura. De acordo com Pires (2007, p. 29)

Em linhas gerais, observa-se um esforço coletivo, impulsionado sobretudo nas últimas décadas, para mostrar que as populações que vivem nas chamadas áreas rurais são tão diversificadas – em termos de setores econômicos, composição social, acesso a bens e serviços, por exemplo – quanto a sua contraparte urbana. Dito de outro modo, foi preciso romper com a idéia de que o rural é setorial, isto é, sinônimo de atividades agrícolas.

Um dos marcos dessa mudança de perspectiva em termos de políticas públicas foi o Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), implantado na União Europeia a partir dos anos 1990. Esse programa inovou ao considerar as peculiaridades locais das regiões selecionadas, adotando o enfoque territorial em substituição à perspectiva anterior que privilegiava a dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio etc.). De acordo com Sepúlveda et al. (2005, p. 1):

El enfoque territorial es esencialmente integrador de espacios, agentes, mercados y políticas publicas de intervención. (...) El território es considerado como um produto social e histórico – lo que le confere um tejido social único -, dotado de uma determinada base de recursos natureles, ciertas formas de producción, consumo y intercambio, y uma red de instituciones y formas de organización que se encargan de dar le cohesión al resto de los elementos.

Saretta (2003) observa que a abordagem do desenvolvimento com base local emerge nos países europeus como uma tentativa de se incorporar o componente espacial, buscando superar a dicotomia entre o rural e o urbano e sua incapacidade de explicar as dinâmicas atuais. A referida autora enfatiza que, na atualidade,

[...] os moradores de um domicílio rural tem outras atividades que não apenas a produção agrícola, e trabalham com atividades não agrícolas também. Por isso, diversos autores são unânimes em afirmar que as maiores imprecisões de delimitação [estão] no mercado de trabalho e nas características do emprego. (SARETTA, 2003, p. 05)

Considerando a idéia de multifuncionalidade implícita nesta assertiva, Saretta (2003, p. 07) observa que o conceito de desenvolvimento rural deve ser analisado como *“equivalente ao de desenvolvimento regional, visto que já não existe uma delimitação exata entre o que é rural e o que é urbano”*.

Apesar dos esforços, sobretudo em termos institucionais, para se rever e ampliar o alcance da Política Agrícola Comum (PAC), compreendendo o rural não apenas como sinônimo de agrícola, esta abordagem tem encontrado muitas limitações e problemas dada à própria diversidade e heterogeneidade que caracterizam os países pertencentes à União Europeia. Além disso, o fato de que enquanto a PAC foi conduzida de forma setorial, ou seja, como uma política agrícola, sua forma e seus instrumentos de intervenção estavam coerentes com uma política setorial. Todavia, como observa Saraceno (1996, p.03) *“seus defeitos [ou problemas] começam quando se quer manter como sujeitos privilegiados dessa política os agricultores, ao mesmo tempo em que se adota a etiqueta de rural”*.

A partir das experiências do Programa LEADER, as instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a condicionar a concessão de financiamentos aos países periféricos à incorporação nos seus programas de desenvolvimento rural, de pressupostos e estratégias visando à redução da pobreza, o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio da perspectiva territorial, sem considerar, entretanto, as particularidades que caracterizam esses países.

A incorporação do enfoque territorial nas políticas brasileiras direcionadas ao campo

No Brasil, a introdução da perspectiva do desenvolvimento territorial no âmbito das políticas públicas é recente e pode ser explicada, por um lado, pelo fato de que até o início da década de 1980, a intervenção do Estado via planejamento regional e com políticas setoriais era predominante. A partir dessa década, com a crise financeira do Estado e a perda da sua capacidade em termos de intervenção via planejamento, a região enquanto referência teórica e conceitual, se torna insuficiente como instrumento para o planejamento normativo das ações práticas do Estado e dos agentes políticos (SCHNEIDER, 2003).

O território emerge assim com uma nova roupagem para a atuação do Estado, pois segundo Schneider (2003, p. 9),

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e cresce a importância das esferas intra-nacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com estes organismos locais tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial.

Nesse contexto, a atuação do Estado passa a se pautar na implantação de políticas públicas que visam ao desenvolvimento territorial rural numa perspectiva prática e normativa.

De acordo com Schneider (2003), a abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal no tecido social a partir da escala local, regional, microrregional etc. O território passa a se constituir numa unidade de referência, um nível de operação e agregação adequados para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas visando a promover mudanças no espaço social.

Do ponto de vista da realidade brasileira, diferentemente da situação da maioria dos países europeus, em que tanto a questão agrária como agrícola já foram, de certa forma, resolvidas, há ainda muito por se fazer.

A intensa concentração fundiária, a desigual forma de distribuição da terra e as limitações em termos de acesso de parcela expressiva dos produtores rurais às condições em termos de produção (crédito rural, assistência técnica, comercialização etc.) são apenas alguns dos problemas que afligem os agricultores, particularmente aqueles de pequeno porte e descapitalizados, que dependem exclusivamente das atividades agropecuárias. Diferentemente da realidade da União Europeia, no Brasil, a agricultura ainda tem importância econômica, social, política e cultural no contexto nacional.

Em termos de políticas públicas, há relativo consenso de que entre as décadas de 1950 e 1980, estas tiveram um caráter marcadamente setorial, caracterizadas quase que exclusivamente pelo seu viés agrícola, privilegiando sobretudo os grandes produtores rurais vinculados às demandas do mercado externo.

Com a disseminação do pacote tecnológico da Revolução Verde a partir de meados dos anos 1960, o Estado brasileiro por meio de vários mecanismos, como a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, passou a estimular o produtivismo no setor agropecuário (DELGADO, 1985; GONÇALVES NETO, 1997).

No início dos anos 1970, o volume de crédito ofertado variava entre US\$ 6 e 7 bilhões, enquanto que, em meados desta mesma década, se atingiu um patamar em torno de US\$ 25 bilhões ao ano (BELIK, 1998). Todavia, parte significativa dos produtores rurais de pequeno porte (proprietários, parceiros, arrendatários etc.) não conseguiu ter acesso ao crédito rural e ficou à margem do processo de modernização da agricultura. Como consequência, houve a concentração da propriedade da terra, a expropriação de muitos pequenos produtores rurais e a intensificação das migrações campo-cidade (MARTINE & GARCIA, 1987).

Um dos pressupostos principais dessa forma de intervenção do Estado via políticas públicas era alterar a base técnica da agricultura brasileira, por meio da criação de um mercado consumidor de produtos industrializados (insumos, máquinas e implementos agrícolas), favorecendo o setor industrial (nacional e internacional) e, em última análise, ampliando a inserção do país na divisão internacional do trabalho (DELGADO, 1985).

O espaço rural, nesse contexto, era apreendido apenas como *locus* da produção agropecuária. Além do seu caráter setorial, essas políticas eram concebidas a partir dos interesses (*lobbies*) econômicos dominantes, especialmente das oligarquias rurais e de setores urbano-industriais ligados à agricultura, sem que houvesse qualquer tipo de discussão e/ou participação no âmbito institucional dos demais segmentos sociais (pequenos produtores, trabalhadores rurais etc.) que compõem o espaço rural.

As políticas (agrícolas) implementadas nesse período (1960 a 1980) de enfoque setorial, devem ser analisadas como parte de um conjunto mais amplo de ações comandadas pelo Estado brasileiro, por meio de investimentos diretos na produção, ou indiretos, por intermédio de incentivos fiscais e da concessão de crédito subsidiado, que tinham como objetivo principal superar o modelo agroexportador, promover a modernização da sociedade brasileira e ampliar a inserção do país na divisão internacional do trabalho (GONÇALVES NETO, 1997).

Essa perspectiva intervencionista das políticas do Estado brasileiro, entretanto, começou a mudar a partir de uma nova conjuntura internacional inaugurada pelas crises do petróleo (1973 e 1979) e aprofundada nos anos seguintes. Internamente, esse período foi marcado pelo fim do “milagre econômico”, contração do crédito no sistema financeiro internacional e agravamento da crise financeira do Estado brasileiro e, por outro, pelo processo de abertura política e redemocratização da sociedade brasileira.

Em relação à crise financeira, esta fez com que o Estado brasileiro deixasse progressivamente de ser o principal financiador do processo de modernização da agricultura. A partir do início dos anos 1980, houve a redução do volume de crédito disponível e dos subsídios destinados à agropecuária, provocando uma sensível diminuição nos índices de adoção de inovações tecnológicas, levando à desaceleração no ritmo dessas alterações^{vi} (DELGADO, 2001).

Diante dos impasses econômicos e políticos da década de 1980, como os *déficits* públicos, a restrição dos gastos sociais, a declaração de moratória à dívida externa, entre outros, o Estado perdeu, em parte, sua capacidade de gerenciar funções organizacionais. Nesse contexto, a reforma do Estado “*visaria, portanto, ampliar o grau de governabilidade, aumentando a capacidade do Estado em implementar de forma eficiente e eficaz as políticas públicas*” (LIMANA, 1999, p.4).

Couto & Abrucio (1996) destacam que diante das mudanças de funções e papéis da União, engendradas pela Constituição Federal de 1988, o Estado se aproximou do modelo neoliberal, repassando atribuições antes de sua competência como saúde, educação, saneamento e habitação às esferas subnacionais de governo.

A Constituição Federal promulgada em 1988 favoreceu a descentralização político-administrativa, redefinindo o papel das instâncias administrativas e elegendo o município como terceiro nível federativo.

Associado à descentralização administrativa, o Estado condicionou o acesso às políticas públicas e a liberação de recursos públicos à participação organizada da sociedade “*na gestão, acompanhamento e fiscalização das atividades da administração pública*” (OLIVEIRA, 2002, p. 03). Essa participação, representativa, se daria por meio da criação de conselhos e de formas coletivas de organização, como as associações, os sindicatos, as cooperativas, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) etc.

Do ponto de vista operacional, tem havido também a incorporação de alguns princípios relevantes nas políticas públicas, como por exemplo, o envolvimento e a participação de vários ministérios e secretarias, sobretudo da esfera federal, na formulação e implementação de ações, bem como na tentativa de se integrar os programas, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania.

Assim, apesar da incorporação, a partir de meados dos anos 1990 e no decorrer dos anos 2000, de uma perspectiva mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio do enfoque territorial e do estímulo à participação representativa dos produtores rurais e de suas formas de organização coletivas, há ainda muitas dificuldades e resistências (institucionais, sociais, econômicas, culturais etc.) para estas se efetivarem.

Não obstante essa constatação, avalia-se como relevante esse processo de mudanças ainda em curso em termos de políticas públicas, especialmente tendo em vista o período relativamente recente de sua implantação. Dessa forma, enfocaremos no próximo item, a linha de crédito Infra-Estrutura e Serviços do PRONAF, como uma experiência em termos de transição nas políticas públicas do país, de um enfoque marcadamente setorial para a incorporação de uma perspectiva territorial, focada nos municípios.

PRONAF Infra-Estrutura e Serviços

O PRONAF Infra - Estrutura e Serviços constituiu-se numa linha de financiamento do governo federal, implementada no período 1997-2002, com recursos não reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, objetivando a implementação, ampliação, racionalização, modernização ou realocação da infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (BRASIL, MDA, 2000).

Dentre os empreendimentos que poderiam se beneficiar dos recursos dessa linha de financiamento estavam aqueles relacionados à recuperação de solos; implantação de sistemas de abastecimento de água e geração de energia; armazenamento, transporte e venda coletiva de produtos; classificação, limpeza e beneficiamento de produtos agropecuários; etc.

Para participar desse programa era necessário que os empreendimentos atendessem aos seguintes requisitos: a) fossem de uso coletivo e implantados em área pública; b) os benefícios fossem apropriados pelos agricultores familiares; e c) administrados de acordo com normas definidas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

A administração e o gerenciamento dos equipamentos e serviços de apoio financiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços ficaram sob a responsabilidade das associações de produtores.

No que se refere à obtenção dos recursos dessa linha de financiamento era necessário que o município fosse selecionado e aprovado pelo Conselho Estadual do PRONAF e que atendesse às seguintes exigências: a) possuir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e dispor de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural que contemplasse as demandas dos agricultores familiares, aprovado no âmbito do município e do Conselho Estadual do PRONAF; b) comprometer-se em dar contrapartidas, que variavam de 20 a 40% do valor solicitado, nos casos dos municípios não atendidos pelo Programa Comunidade Solidária; e c) estar em dia com as contas junto à União.

Os critérios para a seleção dos municípios se basearam na estrutura fundiária, na população e no valor da produção^{vii}.

A utilização desses critérios para a seleção dos municípios fez com que as localidades selecionadas apresentassem “(...) *simultaneamente a distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola no âmbito estadual*” (ABRAMOVAY & VEIGA, 1998, p. 9).

A partir da formalização dos contratos com a Caixa Econômica Federal, os municípios passaram a receber quatro parcelas anuais de recursos do governo federal, devendo este montante ser aplicado de acordo com os planos de trabalho aprovados pelo Conselho Nacional do PRONAF.

A evolução dos recursos aplicados e do número de municípios beneficiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços no período 1997/2001 pode ser visualizada na Tabela 1.

Tabela 1
Municípios beneficiados e recursos aplicados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais – 1997/2001.

REGIAO	Nº de Municípios Beneficiários					Valor (em mil reais)				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Norte	48	75	120	109	161	5 882	10 405	18 279	18 739	26 791
Nordeste	138	258	392	331	628	24 198	32 189	61 564	58 885	113 100
Sudeste	96	152	227	212	235	12 729	21 039	32 436	34 302	18 118
C.Oeste	44	74	97	94	82	5 954	10 274	14 200	14 489	4 483
Sul	135	153	170	170	147	14 798	12 015	23 861	25 448	7 819
BRASIL	461	712	1006	916	1253	63 562	85 923	150 340	151 865	170 311

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria do Desenvolvimento Territorial, 2004.

Em relação ao número total de municípios beneficiados no período, constata-se que houve aumento de 171,8%, enquanto que os recursos aplicados pelo programa apresentaram crescimento um pouco inferior, da ordem de 167,9%.

Considerando o número de municípios beneficiados por região, observa-se que houve alterações no período analisado. Na **Região Nordeste**, houve aumento tanto em termos absolutos como relativos ao número de localidades contempladas com recursos, que passou de 138 em 1997 (29,9% do total) para 628 em 2001 (50,1% do total). Na **Região Norte**, houve ampliação do número de municípios, seja em termos absolutos – que cresceu de 48 em 1997 para 161 em 2001 – como relativos – que foi ampliado de

10,4% para 12,8% no período analisado. Nas **demais regiões** (Sudeste, Centro-Oeste e, sobretudo no Sul), apesar da ampliação desigual no período em termos do número de municípios, em termos relativos houve redução. No Sudeste, de 20,8% em 1997 para 18,8% em 2001; no Centro-Oeste, de 9,5% em 1997 para 6,5% em 2001; e, no Sul, de 29,3% em 1997 para 11,7% em 2001.

A mesma evolução do número de municípios por região no período 1997-2001 exprimiou-se no valor dos recursos repassados. Dessa forma, em termos relativos, a participação do Nordeste no total de recursos elevou-se de 38,1% em 1997 para 66,4% em 2001, enquanto que a Região Norte teve sua participação ampliada de 9,3% para 15,7% no período analisado. As demais regiões (Sudeste, Centro-Oeste e Sul) apresentaram significativa redução em termos da participação no total de recursos no período 1997/2001: o Sudeste, de 20,0% para 10,6%; o Centro-Oeste, de 9,4% para 2,6%; e o Sul, de 14,0% para 4,6%.

Verifica-se, a partir desses dados, que as Regiões Norte e Nordeste tiveram uma maior participação no programa, tanto em termos de número de municípios como no valor dos recursos repassados. A maior participação dessas duas regiões no programa em comparação às demais (SE, Sul e Centro-Oeste) justifica-se, em parte, pelas grandes demandas existentes em termos de infraestrutura, mas também pelos critérios utilizados na seleção dos municípios a receberem os recursos.

Em relação aos principais problemas identificados para a implementação do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços no período 1997/2001, destacaram-se:

- a) os critérios para a seleção dos municípios, que se basearam muito mais nos aspectos de pobreza e de vínculos político-partidários do que efetivamente calcados nos méritos técnicos dos planos de trabalho^{viii};
- b) a vulnerabilidade dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, seja porque foram elaborados, em sua maioria, apenas para atender às exigências burocráticas visando à obtenção dos recursos, seja pela falta de participação dos agricultores e suas organizações nas discussões para a elaboração dos mesmos, fazendo com que em várias localidades, os técnicos ou as lideranças dos produtores rurais fossem responsáveis pela sua elaboração (ABRAMOVAY & VEIGA, 1998);
- c) a pouca experiência em termos de participação dos principais agentes envolvidos no processo (técnicos, líderes de associações, representante dos produtores rurais etc.), em

virtude da ausência de uma **cultura** que estimulasse os indivíduos a tomarem as decisões no âmbito do município de forma coletiva e articulada (ABRAMOVAY & VEIGA, 1998);

d) o recorte territorial de atuação do programa, limitando-se à escala do município. Essa limitação se deve à realidade de um número significativo de municípios brasileiros, em que as administrações ainda “*são fortemente influenciadas por uma lógica clientelista e altamente subordinadas aos interesses das oligarquias locais*” (DESER, 1999, p. 24). Aliou-se a essa situação, a desconsideração do fato de que muitos dos problemas enfrentados pelas municipalidades e produtores rurais extrapolam a escala territorial do município selecionado para receber os recursos.

Considerando o problema relativo à escala de atuação do programa, no ano de 2002 o governo federal passou a apoiar a formação de consórcios ou associações de municípios legalmente constituídos para pleitearem os recursos do programa. De acordo com documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2002, p. 29), esta “*nova modalidade [estava] sendo trabalhada em 26 Estados. Foram apresentadas 31 propostas de Consórcios/Associações de Municípios, das quais 30 estão sendo viabilizadas através da Caixa Econômica Federal.*”

A partir de 2003, no decorrer do primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), foram feitas novas alterações no PRONAF.

Em nível institucional, foi criado em 2004 a Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a qual passou a gerir o PRONAF Infra-Estrutura e Serviços^{ix}. Além dessa mudança, esta linha do PRONAF foi incorporada aos objetivos e linhas de atuação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), que tinha como objetivo principal “*combinar crescimento econômico e reequilíbrio social e territorial*” (BONNAL, 2008, p. 01), por meio do financiamento de projetos selecionados e priorizados pelos Colegiados Territoriais, formados por representantes de instituições públicas e representantes da sociedade civil atuantes no âmbito dos territórios rurais.

No âmbito desse programa, os territórios rurais foram definidos como:

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, 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 (BRASIL, MDA, 2003, p. 01)

Essa nova escala de intervenção do PDSTR, ou seja, os territórios rurais, foi proposta em virtude de dois fatores: a) das várias críticas realizadas ao PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, sobretudo em termos do seu recorte espacial de atuação, que era municipal – embora, como vimos, no final do mandato do governo FHC, no ano de 2002, já havia se introduzido a perspectiva de se considerar a escala intermunicipal por meio dos consórcios e associações de municípios, recorte que foi desconsiderado pela gestão do governo Lula iniciada em 2003 numa demonstração de “rompimento” com as políticas concebidas pelo governo anterior - e considerava as demandas individuais dos municípios, pulverizando dessa forma os recursos obtidos; e, b) como uma forma de concentrar os recursos nos **territórios rurais**, de caráter intermunicipal, e que apresentavam condições socioeconômicas mais desfavoráveis. Esse aspecto relacionado à pobreza rural fica evidenciado quando se verifica que na identificação dos territórios rurais, foram considerados como critérios: a agregação de municípios contíguos, situados em áreas com densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km², com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e com a presença predominante de agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária e beneficiários do Programa Bolsa Família.

No período compreendido entre 2003 e 2009, o governo federal, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, reconheceu 164 territórios rurais que receberam um total de 850 milhões de reais no financiamento de projetos selecionados em municípios situados no âmbito desses territórios. Isso porque, os territórios rurais, apreendidos como um “*espaço socialmente construído por um determinado grupo social na produção e reprodução de sua existência*” (BRASIL, MDA, 2003, s.p.), não se encaixam numa divisão político-administrativa.

Esses territórios, de acordo com os documentos oficiais, devem apresentar a predominância de elementos e características rurais, embora possam ser incluídos também espaços urbanizados, “que *compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados*” (BRASIL, MDA, 2005, p. 34).

Assim, além de ter como escala de atuação uma perspectiva intermunicipal em que se procura superar a visão municipalista, mais propensa à ingerência político-partidária das administrações municipais, tenta-se também considerar as relações e os fluxos que extrapolam o espaço rural em direção ao espaço urbano e seu entorno. Todavia, ao não considerar os diferentes e antagônicos interesses e conflitos presentes nos territórios rurais, descaracterizam a perspectiva territorial, já que de acordo com Schneider & Tartaruga (2005, p. 23) “*esta [deveria] ser capaz de criar e proporcionar instâncias para o debate das demandas entre os diversos atores de um território. [Assim] pior do que tentar evitar e suprimir o conflito social é não perceber a sua existência.*”

Outra mudança implementada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) a partir de 2004 diz respeito ao fato de terem sido “*priorizados os municípios, territórios e regiões de maior concentração de assentamentos, como forma de apoiar a sua sustentabilidade*” (BRASIL, CONDRAF, 2004).

De acordo com Schneider, Mattei & Cazella (2004), a alteração da unidade de referência, que passou do município para os territórios rurais, teve como objetivo mudar a escala de implementação das políticas públicas e, em particular do PRONAF. Assim,

Se antes os objetivos do programa eram mais centrados no provimento de infraestrutura agora deverão passar a atuar mais no fortalecimento da organização social dos agricultores familiares e estimular a participação das instituições de representação. Além disso, o novo formato prevê que as iniciativas locais e municipais se submetam a uma lógica de elaboração dos projetos a partir das demandas dos territórios em que estão inseridos ou a partir das agências ou instituições que já estejam formalmente constituídas na forma de consórcios ou associação (SCHNEIDER, MATTEI & CAZELLA, 2004, p. 17)

Para os referidos autores, com esse novo enfoque do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços se procurou incorporar as recomendações de vários estudos e pesquisas realizados para se evitar a excessiva fragmentação dos investimentos, tendo o município como área de atuação.

É importante se destacar que no PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, além da administração dos recursos e dos equipamentos adquiridos ficar a cargo das prefeituras municipais – apesar dos inúmeros problemas e dificuldades dessa escala de atuação -, o objetivo principal era dotar as localidades selecionadas pelo programa com infraestrutura que atendesse aos produtores rurais, especialmente os de pequeno porte (tanto os convencionais como os assentados).

Com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, este passou a focar suas ações não mais numa determinada categoria social, mas no combate à pobreza rural, além de que os recursos passaram a ser administrados pelos **fóruns de desenvolvimento territorial** que pressupõem, tanto em termos administrativos como operacionais, um nível intermediário entre o município e as demais esferas de poder (estadual e federal). Como ressaltaram Schneider, Mattei & Cazella (2004, p. 17), *“resta saber como os atores locais (...) vão reagir a esta nova proposição que pressupõe um mínimo de consenso, acordo e criação de uma estrutura microrregional em torno das prioridades dos territórios.”*

Na avaliação de Bonnal (2008, p. 02), o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais apresentou-se muito pouco eficiente com relação ao combate à pobreza rural, *“seja pela sua diluição no contexto de um objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, seja pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados”*.

Não obstante as dificuldades apresentadas pelo programa foram identificados no país: 164 territórios rurais, envolvendo 2.392 municípios (42,9% do total), representando 52,3% da área total e 50,4% da população rural brasileira.

Territórios da Cidadania

Tendo em vista as limitações apresentadas pelo PDSTR, mas aproveitando-se da identificação dos territórios rurais, foi lançado pelo governo federal em fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania. Esse programa, de acordo com as informações oficiais disponíveis, tem como objetivo principal propor ações que levem à superação da pobreza por meio da geração de novas oportunidades de emprego e renda.

Para alcançar os objetivos propostos, o programa pretende desenvolver ações vinculadas a três (03) eixos principais:

- a) **acesso aos direitos sociais:** as ações se concentram em educação, saúde, cultura e documentação pessoal;
- b) **infraestrutura:** com investimentos em saneamento e acesso à água, construção de moradias em assentamentos e estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental etc.;
- c) **apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias:** com ações que visam à assistência técnica, crédito rural, comercialização da produção (por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos ou de iniciativas ligadas ao cooperativismo e às agroindústrias), regularização fundiária etc.

Em termos do público a ser atendido por esse programa, ele prioriza as territórios em que há concentração de agricultores familiares e pescadores, assentados da reforma agrária, acampados, quilombolas e comunidades indígenas.

Em termos institucionais, há um Comitê Gestor Nacional, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e que conta com o envolvimento de outros 19 ministérios; em nível das unidades da federação, as delegacias do MDA deverão coordenar os Comitês Gestores Estaduais, compostos pelos representantes dos órgãos federais e dos colegiados territoriais (BONNAL, 2008).

No ano de 2008, a Secretaria do Desenvolvimento Territorial investiu R\$ 9,3 bilhões em 170 ações selecionadas que foram implementadas em 60 territórios rurais (Quadro 1), congregando 958 municípios.

Quadro 1 – Territórios da Cidadania – 2008.

Regiões	Territórios da Cidadania	
Norte	Alto Acre e Capixaba - AC Alto Rio Negro - AM Baixo Amazonas - AM Entorno de Manaus - AM Sul de Roraima - RR Sul do Amapá - AP Baixo Amazonas - PA	Nordeste Paraense - PA Sudeste Paraense - PA Marajó - PA Transamazônica - PA Bico do Papagaio - TO Central (JI-Paraná) - RO
Nordeste	Do Agreste - AL Do Alto Sertão - AL Do Litoral Norte - AL Chapada Diamantina - BA Do Sisal - BA Velho Chico - BA Sul - BA Inhamuns Crateús - CE Itapipoca - CE Sertão Central - CE Baixo Parnaíba - MA Cocais - MA Lençóis Maranhenses/Munim - MA Vale do Itapecuru - MA Agreste Meridional - PE Mata Sul - PE Sertão do Pajeú - PE	Borborema - PB Zona da Mata Norte - PB Zona da Mata Sul - PB Carnaubais - PI Serra da Capivara - PI Entre Rios - PI Vale do Guaribas - PI Açu-Mossoró - RN Mato Grande - RN Sertão do Apodi (Chapada Do Apodi) - RN Alto Sertão - SE Sertão Ocidental - SE
Centro-Oeste	Baixo Araguaia - MT Portal da Amazônia - MT Da Reforma - MS Grande Dourados - MS <hr/> Das Águas Emendadas - DF/GO/MG Vale Do Rio Vermelho - GO	
Sudeste	Médio Jequitinhonha - MG Noroeste de Minas - MG Vale do Mucuri - MG Vale do Ribeira - SP Pontal do Paranapanema - SP Serra Geral - MG Norte - ES Norte - RJ	
Sul	Cantuquiriguaçu - PR Vale Do Ribeira - PR Meio Oeste Contestado (Chapecozinho) - SC Zona Sul Do Estado - RS	

Fonte: Sistema de Informações Territoriais – MDA (2008).

Para o ano de 2009 foram, de acordo com dados oficiais disponibilizados no *site* do programa, incluídos outros 60 territórios, totalizando 1.808 municípios, onde vivem 41,4 milhões de pessoas, das quais, 12,7 milhões em áreas rurais, com orçamento previsto de R\$ 23,5 bilhões (BRASIL, MDA, 2009).

Por sua concepção e gerenciamento, o programa difere de outros, por não se limitar a enfrentar os problemas específicos com ações dirigidas, pois ele combina diferentes ações com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais nos territórios selecionados.

De acordo com Bonnal (2008, p. 02), o Programa Territórios da Cidadania apresenta algumas rupturas em relação ao PDSTR no que se refere aos seguintes aspectos:

a) o objetivo principal das ações está focado no combate à pobreza rural, não se tratando *“somente de redistribuir os recursos, mas de ampliar e concentrar o financiamento para situações geográficas e humanas de maior necessidade, como também de multiplicar e combinar as políticas sociais e as competências técnicas de diferentes ministérios”*;

b) houve mudança de concepção, já que o PDSTR estava baseado na idéia de território de identidade, a qual pressupõe um conjunto de normas simbólicas ou não, específicas da sociedade local. Dessa forma, o papel do Estado *“se limitava a uma função de arbitragem e de apoio, mediante a alocação de recursos e a prestação de serviços, notadamente nas áreas de gestão técnica e administrativa de projetos coletivos”*. No Programa Territórios da Cidadania, o Estado tem importância fundamental ao concentrar as ações e os recursos em áreas caracterizadas pela pobreza rural aguda, por meio da **desconcentração da ação pública** e a **descentralização** do processo. No primeiro caso, trata-se do estabelecimento de coordenadorias territoriais (em nível estadual e dos territórios) para atuarem em relação aos programas federais (Bolsa-Família, PRONAF, Luz para Todos etc.), agilizando-os e facilitando a sua implementação. No segundo caso, o da descentralização, implica no compartilhamento do processo de decisão entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e os atores territoriais;

c) e, por fim, o esforço a cargo dos gestores do programa para a introdução de um dispositivo de coordenação das políticas públicas rurais no nível local, objetivando dar foco aos programas governamentais.

Apesar do período relativamente curto de implantação do programa se verifica que em apenas dois anos foram investidos mais de 30 bilhões de reais. Hespanhol (2010) ao analisar o montante de recursos aplicados no Programa Territórios da Cidadania ressalta que a sistemática adotada pelo governo federal envolveu a contabilização de todos os recursos investidos nos programas sociais (Bolsa Família, Luz para Todos, implantação de farmácias populares, contratação de agentes de saúde etc.) e setoriais (PRONAF crédito rural, aquisição de terras para a implantação de assentamentos rurais, contratação de assistência técnica, capacitação de produtores rurais etc.) implementados pelos diferentes ministérios, quando estes são destinados aos municípios que se situam nos Territórios da Cidadania. Essas ações, embora não sejam exclusivas aos Territórios da Cidadania, são realizadas de maneira articulada nesses territórios (HESPANHOL, 2010).

Considerações finais

No presente texto, procurou-se refletir sobre a inclusão da perspectiva territorial nas políticas públicas implementadas sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e as limitações apresentadas.

Procurou-se focar a trajetória recente das políticas públicas direcionadas ao espaço rural, notadamente daquelas implementadas sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Constatou-se que parte das políticas passou de uma perspectiva marcadamente **setorial**, com forte estímulo ao produtivismo no setor agropecuário, para uma **forma mista**, em que se combinam ainda programas voltados exclusivamente para a produção agropecuária, como é o caso do PRONAF Crédito Rural (custeio e investimento), com experiências que procuram incorporar a perspectiva territorial, como foi o caso do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços e, mais recentemente, dos Programas de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) e Territórios da Cidadania.

Tendo em vista os programas analisados, verificou-se que houve progressivamente, pelo menos em termos de concepção, a incorporação da dimensão espacial. Com o PRONAF Infra-estrutura e Serviços, o município se constituía a unidade de intervenção e não mais apenas as atividades agropecuárias realizadas no âmbito individual das propriedades rurais, embora as ações implementadas ainda se voltassem para o atendimento das demandas dos produtores, sobretudo dos pequenos; no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, a unidade de intervenção passou a ser os territórios rurais e o foco das ações o combate à pobreza; e no Territórios da Cidadania, a unidade de referência são os territórios rurais e visam a desenvolver ações vinculadas ao acesso aos direitos sociais, à infraestrutura e ao apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias.

Em termos da participação representativa dos principais atores sociais, das articulações políticas em âmbito local/regional e da abrangência dessas políticas, muito ainda há para se avançar, já que as mesmas limitações e problemas apresentados na escala dos municípios (paternalismo, coronelismo, patrimonialismo, ingerência político-partidária, manipulação na priorização dos investimentos etc.) podem (e infelizmente devem) se reproduzir no âmbito dos territórios. Isso porque, enquanto perdurarem os problemas estruturais que têm marcado historicamente o país, como a intensa concentração fundiária e de renda, dificilmente as políticas públicas conseguirão, de forma isolada, reverter o quadro sócioeconômico do país, especialmente nos espaços rurais, apresentando resultados bastante limitados em termos de sua abrangência, sobretudo em relação aos segmentos sociais mais carentes.

ⁱ Outras mudanças introduzidas no âmbito das políticas públicas implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário foram: a descentralização e o estímulo à participação das organizações de representação dos agricultores na implementação das ações; a organização coletiva dos atores sociais por meio de grupos de interesses, associações e/ou cooperativas; e a incorporação de novos sujeitos sociais (mulheres, jovens, indígenas etc.) como público potencial a ser atendido pelos programas.

ⁱⁱ Coube à Secretaria de Desenvolvimento Territorial coordenar a implementação de projetos aprovados nos territórios rurais.

ⁱⁱⁱ Na Geografia contemporânea, o conceito de território é abordado por vários autores, tais como Raffestin (1993), Santos (1988; 1999), Souza (1995; 2009), Heidrich (1998), Suertegaray (2001), Haesbaert (2002; 2004), Saquet (2003; 2007), Sposito (2004), entre outros.

^{iv} Nas Ciências Sociais se distingue duas etapas para o entendimento das políticas públicas: a primeira, de caráter processual, constitui-se no caráter político em que se insere as demandas e apoios que uma determinada política terá. Essa etapa é chamada de “*Politics*”, e se tem em vista o processo político e diz respeito à imposição de objetivos às decisões. A segunda refere-se às decisões e ações, sendo denominada de “*Policy*” e diz respeito aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000). Dessa forma, cabe ressaltar que os conflitos estão presentes desde a formulação até a implementação das políticas públicas. Isso porque, o jogo de interesses é inerente ao processo, e ele aparecerá em todas as etapas, uma vez que seus agentes (sejam da esfera pública como os técnicos e os políticos; da esfera privada como os empresários; as representações sindicais, como os trabalhadores e até mesmo a mídia) não pertencem à mesma categoria política e, por isso mesmo, cada segmento terá suas próprias prioridades e interesses.

^v Alguns dos questionamentos realizados sobre os resultados obtidos pelo modelo produtivista na União Europeia podem ser encontrados no “Livro Verde sobre a Política Agrícola Comum - PAC” (1985) e na publicação “Futuro do Mundo Rural” (1988).

^{vi} Essa desaceleração no ritmo das mudanças na agricultura brasileira gerou a retração da demanda por máquinas agrícolas e insumos, fazendo com que esses setores industriais passassem a operar com elevado grau de ociosidade a partir dos anos 1980, o qual foi parcialmente superado pela ampliação do volume das exportações.

^{vii} De acordo com a Resolução N° 4 do Conselho Nacional do PRONAF os critérios diziam respeito à: a) relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares e o número total de estabelecimentos do município deveria ser maior que a mesma relação no estado; b) relação entre a população rural e a população total do município deveria ser maior que a mesma relação no estado; e, c) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deveria ser menor que a mesma relação no estado.

^{viii} Em virtude dessa constatação, foi criada a Resolução N° 15 de 2001 que introduziu um mecanismo de pontuação, no qual os municípios que apresentassem coeficiente padronizado de cada critério (estrutura fundiária, população e valor da produção) superior ao coeficiente padronizado do estado a que pertencem, receberiam maior pontuação. O mesmo passou a ocorrer com os municípios que apresentaram Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,5 ou ainda que faziam parte do Programa Comunidade Ativa do governo federal.

^{ix} Importante se faz lembrar que o PRONAF esteve, desde a sua criação em meados de 1995, sob os auspícios da Secretaria do Desenvolvimento Rural, que fazia parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). No entanto, em julho de 1999, em virtude de reestruturação ministerial, essa secretaria foi transferida, juntamente com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), passando a ser denominada de Secretaria da Agricultura Familiar (SAF).

Referências

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1998. 49 p. (Texto para Discussão, 641).

BELIK, W. Estado, grupos de interesse e formulação de políticas públicas para a agropecuária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, SOBER, v. 36, nº 01, p. 09-33, Jan./Mar 1998.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Florianópolis (SC), Agosto de 2007.

BONNAL, P. Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural. **Observatório de Políticas Públicas para Agricultura**, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, nº 14, fev. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Territórios da Cidadania**. Brasília: Sistema de Informações Territoriais, 2009. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Territórios da Cidadania**. Brasília: Sistema de Informações Territoriais, 2008. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **PRONAF Infra-Estrutura**. Brasília: Secretaria do Desenvolvimento Territorial/CONDRAF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CONDRAF, NEAD, 2003 (Textos para Discussão nº 4).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Agricultura familiar - PRONAF**. Brasília: Secretaria de Agricultura Familiar, 2002 (Relatório de Situação).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: Secretaria da Agricultura Familiar, 2000.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, ano 10, nº 3, p. 40-47, 1996.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965 – 1985**. Campinas: ICONE; UNICAMP, 1985.

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (Org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, p. 15-52, 2001.

DESER. Departamento de Estudos Socioeconomicos Rurais. **Política agrícola: novas regras do PRONAF**. Curitiba, 1999. 7p.

FAVARETO, A. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. In: **I Encontro da Rede Rural**, Niterói, p. 01-23, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil**: política agrícola e a modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

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

HEIDRICH, A. Fundamentos da formação do território moderno. **Boletim Gaúcho de Geografia**, nº 23, AGB, Porto Alegre, 1998.

HESANHOL, A. N. A incorporação da perspectiva do desenvolvimento territorial nas políticas públicas brasileiras: avanços e limites. In: CUNHA, L.; PASSOS, M. M.; JACINTO, R. (Org.). **As novas geografias dos países de língua portuguesa**: paisagens, territórios, políticas públicas no Brasil e em Portugal. Guarda: Centro de Estudos Ibéricos, Portugal, p. 275-291, 2010.

LIMANA, A. O processo de descentralização política-administrativa no Brasil. **Scripta Nova, Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales**, Barcelona, v. 21, nº 45, Ag. 1999. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-21.htm>. Acessado em 27 de Março de 2007.

MARTINE, G.; GARCIA, R. C. (Org.) **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: CAETES, 1987.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, nº 12, p. 7 – 15, dez 2002.

PIRES, A. **Ruralidades em transformação: agricultores, caseiros e moradores de condomínio**. SP: Annablume, 2007.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

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

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SAQUET, M. A. **Os tempos e os territórios da colonização italiana: O desenvolvimento econômico na Colônia Silveira Martins (RS)**. Porto Alegre: Edições EST, 2003.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala européia**. Trad. Ângela Kageyama. Roma: Programa de Seminários INEA sobre Desenvolvimento nas áreas rurais, 30/10/1996.

SARETTA, C. B. O desenvolvimento local como alternativa ao modelo de desenvolvimento rural. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**, 41, 2003. Juiz de Fora (MG), Anais... Juiz de Fora: SOBER, 2003, p. 1-15 (CD-ROM).

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações. **I Fórum Internacional Desenvolvimento Rural e Democracia**, Fortaleza/CE, 2003.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2004, p. 21-49.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. In: **Jornadas de Intercambio y Discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**, FLACSO, Buenos Aires, 2005.

SEPULVEDA, S.; ECHEVERRI, R.; RODRIGUES, A. El enfoque territorial Del desarrollo rural: retos para la reducción de la pobreza. **Seminario Reducción de la pobreza rural en Centroamérica: Fortalecimiento de servicios técnicos, empresariales y financieros**. CATIE, Turrialba, Costa Rica, 2005.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. *et al.* **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

SOUZA, M. L. de "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, 2009.

SPOSITO, E. S. **Geografia e Filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. SP: Editora da UNESP, 2004.

SUERTEGARAY, D. M. A. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, nº 93, jul. de 2001.