



Ministério da Educação – Brasil
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Minas Gerais – Brasil
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas
ISSN: 2238-6424
QUALIS/CAPEs – LATINDEX
Nº. 22 – Ano XI – 10/2022
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL IMPLEMENTADAS NO BRASIL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

Elmarilene Walk
Mestre em Gestão do território
Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual de Ponta-Grossa (UEPG)
<http://lattes.cnpq.br/3292849568705589>
E-mail: elmarilene@yahoo.com.br

Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha
Doutor Ciências Sociais: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – UFRRJ
Professor Associado, nível C, do Departamento de Geografia da Universidade Estadual
de Ponta-Grossa (UEPG)
<http://lattes.cnpq.br/8385609625694317>
E-mail: cunhageo@uepg.br

Resumo: O artigo traz uma reflexão sobre as políticas públicas territoriais implementadas no Brasil nos últimos 25 anos e sobre a influência dessa reformulação nas concepções tradicionais de desenvolvimento rural e regional, relatando a importância necessária da reformulação das políticas territoriais em um novo projeto desenvolvimento rural e regional. Apresenta-se a revisão bibliográfica sobre território, sua composição e formação dentro das políticas públicas territoriais, seguido da abordagem territorial para a promoção do desenvolvimento rural. O tópico seguinte retrata as políticas de desenvolvimento territorial implementados no Brasil, uma breve conceitualização das experiências internacionais e do histórico das políticas públicas territoriais em nosso país através da utilização do território como meio, como fim como regulador ou como direito estabelecendo territórios mais cooperativos em um ambiente favorável à parceria e a negociação. Dentro do presente artigo foram apresentados os projetos do território como fim, através de políticas baseadas em estratégias intersetoriais para o desenvolvimento de territórios específicos com graves deficiências estruturais e alta incidência de pobreza através da apresentação de quatro projetos: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), consórcios de segurança alimentar e

desenvolvimento local (CONSADs), o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT) e Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Palavras-chave: políticas públicas; participação social; desenvolvimento territorial.

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil em 1988 a qual estimulava a democracia como direito básico para a ação de políticas públicas nacionais, estimulando as políticas de desenvolvimento a nível regional. A década de 90 foi então marcada pela definição de diretrizes baseadas na descentralização administrativa das políticas públicas e garantido a participação popular através de organizações representativas em sua implementação ou avaliação.

A participação do meio acadêmico voltados para estudos territoriais e a inspiração na experiência internacional do LEADER instituído na União Europeia criaram um cenário para que fossem instituídas as políticas públicas territoriais.

A maioria dos programas foi implantado no ano de 2003 com destaque para o PRONAT, sendo esse voltado para o desenvolvimento territorial rural participativo.

O objetivo desse artigo é elaborar uma análise crítica fundamentada em dois questionamentos que permeiam o estudo:

- Em que medida as políticas territoriais implementadas no Brasil nos últimos 25 anos significaram uma reformulação das concepções tradicionais de desenvolvimento rural e regional?
- Até que ponto é necessário a reformulação das políticas territoriais num novo projeto de desenvolvimento rural e regional no contexto de eventual futuro governo progressista no Brasil?

O levantamento dos dados é de natureza empírica, com análise da bibliografia publicada sobre o tema, e com delimitação dos programas apresentados nos últimos 25 anos.

A análise dos projetos de políticas públicas de desenvolvimento territorial no meio acadêmico são importantes fontes de dados com imparcialidade na análise de entraves encontrados ou da experiência positiva vivenciada, podendo então serem aprimoradas em futuros governos.

Território

Sobre o espaço, Reis (2013) ressalta que ele tem como objetivo a equidade socioeconômica e a avaliação na formação e nas dinâmicas contemporâneas. O território é um fator determinante na análise de desenvolvimento, assim como o tempo.

Para o autor alguns programas delimitavam o campo de estudo pela dimensão moral e ética, porém, não demorou muito para que surgissem os estudos com base no território. Eles abrangiam a mobilidade dos fatores, e a genealogia dos processos que desempenham papel ativo e que intervêm na análise, gerando então uma epistemologia do território.

A composição do território segundo Abramovay (2000), são formados através da interação social, das ligações dinâmicas entre organizações, empresas e indivíduos, valorizado conhecimentos, tradições e confiança. Para o autor:

A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. (Abramovay, Ricardo. 2000 pág. 22)

A integração do território ocorre de forma cultural, política e econômica. Sua epistemologia inclui a ação dos indivíduos, seu papel e lugar nas dinâmicas sociais.

Para Reis (2013) o território não deve ser apenas um conjunto físico, mas sim um elemento que considere as relações e a definição de morfologia nas sociedades contemporâneas. Segundo ele a globalização quando se refere a território tem a visão de imposição de poder:

Esta se assenta em duas idéias básicas: nas escalas territoriais relevantes para entender o funcionamento socioeconômico, as relações entre espaços e atores são radicalmente hierárquicas e previsíveis; tais relações implicam uma lógica de derivação do nível inferior pelo superior. (Reis, José 2013 pág. 53)

As variáveis de mobilidade e territorialização atuam de forma complementar e não uma subsidiária da outra, abrangem escalas relacionais e construções

materiais, é dinâmico, e tem sua importância ainda como objeto de localização. Devem ser participantes no poder para uma escala global e ter noção da sua morfologia e não ter uma idealização abstrata, os territorialistas não podem ser especialistas micros que representa o global.

O território não é apenas um espaço físico, mas também relacional, suas estruturas devem considerar proximidade, densidade e polimorfismo estrutural:

O polimorfismo estrutural assinala o fato de a tensão entre mobilidades e territorializações – isto é, o exercício matricial de que os territórios são parte – produzir diferenciações dentro de ordens mais vastas. Quer dizer, o mundo não é representável por uma organicidade sistêmica em que tudo é explicado por tudo, como acontece, por exemplo, com a estrita lógica centro periferia ou pelas visões globalistas que dela são tributárias. O mundo é melhor representado pela ideia de polimorfismo, isto é, por uma visão das coisas em que há espaços estruturais de iniciativa e de autonomia cujo desenvolvimento afirma a sua relevância própria e exerce efeitos de feedback sobre outros espaços. Nisto consiste a noção de que a incerteza e as trajetórias inesperadas são também parte do mundo. (Reis, José. pág. 62 2013)

A proximidade e a densidade são matrizes internas do território, representam a identidade, a participação e o conflito. O polimorfismo estrutural é formado pelas relações de poder, positivas ou negativas e sua visão do mundo.

Os territorialistas sofrem algumas críticas como a de que não são vistos como participantes ativos, visto que se tornam desligados de um contexto mais amplo, suas iniciativas são baseadas em experiências passadas ignorando as orientações racionais e de que negligenciam parte do sistema de poder, levando a efeitos de um progresso desigual de desenvolvimento, porém mesmo com essas críticas sua formação é importante e tem mais-valia do que déficit:

Ao contrário, parece-me que as perspectivas territorialistas são mais práticas no plano operacional – pois identificam situações, em vez de apenas as deduzirem –, mais rigorosas na informação em que se baseiam e que originam – pois, detalham processos complexos, e não relações abstratas – e mais úteis no plano prospectivo – pois se atribuem à formulação de políticas, relacionando-as com atores concretos e realidades definidas. A discussão em causa exige, contudo, que nos detenhamos na crítica principal à omissão das questões do poder por parte dos territorialistas. (Reis, José 2013 pág. 66)

Geodesenvolvimento segundo Cunha (2020) é a integração entre espaço geográfico e o desenvolvimento econômico, a partir de dinâmicas próprias. Os processos deixam de ser baseados apenas em experiência históricas, passando a serem histórico-geográficas. Volta-se para o local e regional, considerando os processos endógenos no desenvolvimento econômico, vinculado aos fatores exógenos das escalas nacionais e globais:

Geodesenvolvimento é denominação que se dá à abordagem que integra desenvolvimento econômico e espaço geográfico. Portanto, geodesenvolvimento é uma perspectiva de se abordar o desenvolvimento econômico a partir de um viés vinculado de forma estrita às dinâmicas próprias ao espaço geográfico, com as quais os processos a serem resgatados para compreensão dessas dinâmicas deixam de ser apenas históricas para serem históricas e geográficas, porque uma melhor compreensão das sociedades humanas não pode ser considerada apenas ao longo da história, mas é indispensável que também seja buscada nos largos planos da geografia. Nesses termos, o geodesenvolvimento volta-se de forma especial ao desenvolvimento local e regional, buscando compreender o peso da endogeneidade dos processos de desenvolvimento econômico que se vinculam a recortes bem definidos do espaço geográfico, mas consciente de que o endógeno não se dissocia dos fatores exógenos vinculados às escalas nacionais e globais. (Cunha, Luiz A. G. pág. 3, 2020)

As soluções são abertas e visam “tornar as comunidades e sociedades influenciadoras do seu próprio destino, que é praticamente um consenso hoje entre as propostas que buscam a renovação conceitual da noção de desenvolvimento, definindo que planos e projetos devem nascer de baixo para cima” (CUNHA 2020, p. 11)".

O geodesenvolvimento integra as concepções renovadas de desenvolvimento econômico, que se opõem as concepções tradicionais, relacionando o desenvolvimento econômico com o espaço geográfico. Sua perspectiva aborda o desenvolvimento como projeto e não como processo, baseado na percepção da ideia de projeto como aquela que remete ao futuro buscando um caminho pautado na transformação.

Outra concepção retratada é a de desenvolvimento territorial, em contraposição ao setorial que era o centro das concepções tradicionais do desenvolvimento. O desenvolvimento territorial aborda as relações humanas, valorizando:

“a questão da simultaneidade, da diversidade, do caráter integrador de síntese, da interação homem e natureza, da superação das distâncias, da territorialização e deslocalização das atividades econômicas, da dimensão territorial do desenvolvimento (...)” (CUNHA, L. A. G., 2006, p. 274).

A com concepção de desenvolvimento territorial apresenta ainda o conceito de dimensão territorial do desenvolvimento utilizando conceitos de redes ou circuitos e uma mudança nas formas de se encaminhar as questões institucionais nacionais e políticas com a inclusão de projetos e políticas públicas, definidos pelas forças políticas, econômicas e sociais.

Para Abramovay (2000), não se trata somente de se distinguir as potencialidades e as limitações geográficas do território, se faz necessário estudar a construção das redes e das instituições. São elas que as bases das ações de cooperação, enriquecendo o tecido social e potencializando suas organizações. As relações exercem fatores determinantes para o desenvolvimento territorial.

Na visão de Freitas (2016), as dinâmicas subjacentes de desenvolvimento do território que analisam a interação dos atores, seu posicionamento, sua ascensão ou exclusão, ainda são pouco exploradas nos estudos acadêmicos, mas são partes explicativas das diferenças entre os territórios e o desempenho das políticas públicas.

Boisier (1992), considera que os atores se tornam sujeitos do seu próprio desenvolvimento, e os territórios organizados passam de simples produtos das reações sociais de produção para agentes do seu desenvolvimento, sendo mais endógeno, levando a um desenvolvimento mais qualitativo dentro de um mundo globalizado.

A conceitualização adotada dentro do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, traz o território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2004)

Sua abordagem une a proximidade social, visando favorecer a solidariedade e a cooperação em um ambiente composto pela diversidade dos atores sociais em

busca de um processo de melhoria dos serviços públicos e acesso ao mercado interno, compartilhando sua identidade e visando criar uma base de coesão social e territorial, fortalecendo o capital social.

Abordagem territorial para a promoção de desenvolvimento rural

As diferenças sociais no campo, tem raízes em nossa história, um país marcado pela presença de grandes latifúndios e insuficiente atuação na redistribuição agrária e promoção de políticas públicas para a agricultura familiar.

Conforme o ministério do desenvolvimento agrário (2005), o enfoque territorial visa integrar espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas intervencionistas, a qual ocorre de maneira interna e externa.

O desenvolvimento rural, deve estar pautado nos pilares compostos pela coesão da sociedade com respeito à diversidade, gerando equidade social e econômica prevalecendo a solidariedade e a justiça social. A coesão do território é formada pela expressão de seu espaço, recursos, a sociedade nele inserida as instituições que o compõem definido como uma entidade que integra socialmente a política e a cultura.

O desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, visa fortalecer e estimular a integração social e territorial. A elaboração das políticas públicas deve ser embasada nas diversidades interesse e das pessoas, e os processos não devem ser iguais em todos os territórios. Para isso os roteiros metodológicos são importantes referências, mas deve sempre estar abertos ajustes. A estratégia territorial deve ser conduzida de maneira hábil, agindo e refletindo sua ação que vai sendo orientada pelos trabalhos desenvolvidos.

Os investimentos públicos não devem ser destinados somente a investimentos econômicos, visto que o social é necessário na oportunização de melhoria na qualidade de vida da população.

Os sistemas participativos e abertos devem ser mecanismos utilizados, buscando a participação da base social, apesar da dificuldade da participação em território de capitalismo capital social baixo.

Na abordagem territorial, ao contrário da nacional predomina a proximidade, favorecendo a solidariedade e a cooperação, ampliando o poder e a atuação do

capital social. Sua dimensão deve ser baseada no econômico, sociocultural, ambiental e político-institucional, centrado nas pessoas.

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL IMPLEMENTADAS NO BRASIL

A Constituição de 1988, foi um marco no processo de descentralização no Brasil, com base nesse contexto sócio político, na flexibilidade para a territorialização e na grande influência de territorialidade exercida pela União Europeia - UE através do programa LEADER.

Conforme Beduschi e Abramovay(2004) o programa LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), abrangia as relações entre atividades de desenvolvimento e economia rural, formando políticas de desenvolvimento rural, implementadas nos países membros da União Europeia e destinado a territórios com desvantagens socioeconômicas, ou seja, já trazem a experiência e identidade cultural e histórica de divisões em territórios dos programas implantados.

Os autores trazem como exemplo internacional ainda, o programa EZ/EC (Empowerment Zones and Enterprise Communities), zonas de empoderamento e comunidades empreendedoras onde os incentivos passam de setoriais para regionais, abrangendo o desenvolvimento econômico, humano, comunitário e físico, pautado no sustentável, parcerias e na cooperação. As experiências foram baseadas no planejamento territorial incentivando o protagonismo e atuação da comunidade local nas políticas.

No Brasil, porém a implantação de regiões de forma homogêneas, não foi bem sucedido, principalmente onde as políticas são centralizadas na União, sendo insensíveis a particularidades.

Cunha (2003), destaca a importância de políticas públicas propostas de “baixo para cima”. Redimensionando e revalorizando a participação dos atores na formulação e implementação das políticas, indispensáveis para dar um caráter efetivamente regional.

Segundo IPARDES, 2007 a escala territorial foi introduzida nas políticas públicas pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Ministério dos Movimentos Agrários, vinculando sua política de crédito rural e ao programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar PRONAF a organização territorial.

Conforme FAVARETO (2010), para discutir o Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil, partimos da implantação destas políticas, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002), no final da década de 90 com o programa, comunidade ativa de desenvolvimento e políticas sociais e a criação da secretaria executiva “comunidade solidária” para combater pobreza e promover o desenvolvimento, o desenvolvimento do DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que incentiva a indução do desenvolvimento local evitando dispersão e desperdício de recursos.

No ano de 1994, o INCRA/FAO efetuou a elaboração do relatório abrangendo as tipologias sociais de produção no meio rural servindo de base para a criação de PRONAF em 1996.

Em 1998 foram estimulados os APLS - Arranjos Produtivos Locais, em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia e FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos.

Para se chegar ao PRONAT, Grisa e Schneider (2014) destacam a importância dos atores, como a influência exercida pelos movimentos sociais, com destaque para a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - Conteg, reivindicando nas políticas públicas, valorizando a agricultura familiar e as potencialidades regionais.

Os estudos acadêmicos conforme descrevem Valência et al (2018), foram atores sociais relevantes para implantação do PRONAT, assim como a experiência do programa *Leader*, e ainda enriquecida pelas reflexões resultantes dos trabalhos sobre o novo rural brasileiro de José Graciano da Silva e o "rurbano".

No final da década de 90, foi realizado um estudo rurbano, liderado por José Graciano da UNICAMP, essa pesquisa envolveu um grande número de universitários e o desenvolvimento de muitos projetos e pesquisas. A parceria buscava a identificação de um novo rural com a atuação em outras atividades, ampliando suas perspectivas de renda e incentivando a permanência das pessoas na área rural com outras perspectivas econômicas e profissionais.

Valência et al (2018) destaca ainda Abroway com seu estudo sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, com a elaboração de uma proposta e uma teoria de respeito e interação social em bases territoriais. Destaca-se em 2002 o trabalho sobre desenvolvimento rural e abordagem territorial de Eric Sabourin. Além da ampla influência de José Eli da Veiga, que exercia o cargo de Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR criado em 1999. Destaque também para a equipe de transição do governo, que vincularam ao programa, colaboradores que atuam articulados em redes, capacitados e com visão para o desenvolvimento territorial e participativo iniciando os trabalhos de implantação.

No ano 2000, foi elaborado um estudo com base no censo de 1991, apresentando a tipificação da unidade familiar e consolidação do PRONAF. Ainda em 2000 a Secretaria do Desenvolvimento Rural no Ministério da Agricultura e Pecuária, passa a atuar no Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA com o nome Secretaria da Agricultura Familiar priorizando a formação de conselho de desenvolvimento rural. Nesse mesmo ano o novo Brasil Rural com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, apresentam o PRONAF infraestrutura.

Em 2003, três áreas passam a ser integradas visando ampliar e fortalecer a agricultura familiar; a reforma e ordenamento agrário; e promoção de desenvolvimento sustentável. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial passou dos planos locais para territoriais, conforme o incentivo das políticas públicas.

O MDA é composto pelas seguintes secretarias:

- Secretaria de Agricultura Familiar - SAF, com a administração do PRONAF, e políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural.
- A Secretaria de Reorganização Agrária – SRA, que cuida do INCRA e das políticas de reforma agrária.
- E a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, que através do decreto 50335 de abril de 2004 articula, promove e apoia iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos em prol do desenvolvimento das regiões, onde predomina agricultores familiares e beneficiários da reforma e reordenamento agrário.

Silva (2013) elaborou a caracterização de tipologias de abordagem territorial que o poder público utiliza no planejamento e na implementação de ações. O autor

apresentou quatro categorias, o quadro a seguir apresenta as principais características de cada um deles e alguns exemplos para complementar as informações.

QUADRO 1: Tipos de abordagem territorial nas políticas públicas

Tipo	Definição	Exemplos
Território como meio	Políticas setoriais que definem recortes territoriais específicos para alcançarem maior efetividade na sua implementação.	Consórcios municipais de educação e de saúde; unidades de polícia pacificadora (UPPs); Programa Saúde da Família (PSF).
Território como fim	Políticas baseadas em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios específicos com graves deficiências estruturais e alta incidência de pobreza.	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADs); ; o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); Programa Territórios da Cidadania (PTC).
Território como regulação	Políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional.	PNOT; zoneamento ecológico-econômico; Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).
Território como direito	Políticas que visam assegurar a grupos sociais específicos o direito a recursos territoriais imprescindíveis para sua reprodução social.	Reforma agrária; regularização de áreas quilombolas; demarcação de terras indígenas.

Fonte: adaptado Silva

O objetivo é estabelecer arranjos territoriais para a adoção de um federalismo mais cooperativo, em um ambiente favorável formando parceria e a negociação entre estados e municípios:

Com isso, buscam incentivar a elaboração e a implementação de projetos de interesse comum entre diferentes UF's, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. Não obstante a denominação de "regionais" ou "territoriais" adotada, eles apresentam uma justificativa em comum: enfrentar as desigualdades regionais construídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional, mas enfatizando a valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades (econômicas, ambientais e culturais) locais como elementos importantes para se chegar a essa matriz de desenvolvimento mais equilibrado. (Silva, p.31, 2013b)

Os quatro programas que abordam o território como fim procuraram definir estratégias e arranjos institucionais, foram formados com base em diversas

configurações territoriais para atuar em dinâmicas de desenvolvimento, superar entraves e criar oportunidades à população, sendo eles:

A PNDR, sob responsabilidade do MI; os CONSADs, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o PTC, sob coordenação da Casa Civil. (Silva, p.30, 2013b)

A PNDR

A Política nacional de desenvolvimento regional (PNDR), foi apresentada em 2003 e segundo Silva (2013b), instituída pelo Decreto Presidencial no 6.047, de fevereiro de 2007. Sua gestão ficou a cargo do MI, através Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Foi a primeira experiência em desenvolvimento regional focando nas realidades socioestruturais inter-regionais e intrarregionais em todo o território brasileiro, e não a uma região específica. A região foi caracterizada através das seguintes variantes:

"Para se chegar a esses objetivos, o programa adotou a caracterização das regiões brasileiras e, a partir do cruzamento de variáveis como rendimento domiciliar médio e variação anual média do PIB, caracterizou as microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em quatro tipos: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda." (Silva, 2013b, p. 33).

De acordo com o IPEA (2009), na prática, houve uma desproporção entre a dimensão das desigualdades encontradas e os recursos disponíveis, e devido à estrutura fiscal brasileira uma dependência muito grande da União,

Segundo Silva (2013), faltou uma previsão de recursos no período inicial para o custeio de reuniões e mobilizações. A proposta para a viabilização da PNDR foi a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), baseado no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que financiava o Programa LEADER. A proposta do governo é de que o fundo estaria incluso na reforma tributária nacional para projetos de infraestrutura econômica de pequena e média escala. Porém, após tentativas frustradas de reforma tributária desde 2003 o FNDR não foi criado, gerando o pedido de demissão da secretária da SDR, em janeiro de 2004.

Os CONSADs

Consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADs) o programa surgiu 2003, e segundo Silva(2013b), através de estratégia do governo federal visando combater a fome e promover a segurança alimentar, através do Fome Zero.

A segurança alimentar obteve papel central no governo, através da criação inicial de uma pasta ministerial específica para gerir as ações, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. Posteriormente, passou para o MDS, operacionalizada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).

Segundo o autor, se tratando de programas de combate a fome o órgão máximo é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o qual é formado por representantes do governo e da sociedade civil, criado em 1993 e extinto em 1995, e substituído por uma nova estratégia de combate à pobreza, o Programa Comunidade Solidária (PCS),

No programa Fome Zero, de acordo com Silva (2013b), foram criadas e ou inseridas outras políticas que visavam garantir a segurança alimentar e o combate à pobreza, como o programa Bolsa Família, gerado como ação do governo federal para transferência de renda a famílias pobres em nível nacional. Além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF que já existia desde 1996, porém passou a ter um papel mais amplo, com aumento de recursos disponibilizados e novas linhas de crédito para maior acesso por parte de agricultores familiares. De acordo com Silva, a perspectiva territorial é vista como:

Na perspectiva dos CONSADs, o território é entendido como o espaço estratégico fundamental para desenvolver políticas de segurança alimentar de forma intermunicipal e, ao mesmo tempo, construir projetos e ações que integrem as dimensões política, econômica, social e ambiental. (Silva, 2013, p.47).

O programa visa diminuir as diferenças não só econômicas, mas em todas as suas dimensões.

O PRONAT

Outro programa governamental sob a estratégia de intervenção territorial (território como fim) é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), também iniciado em 2003.

Segundo o IPARDES (2007) os territórios rurais definidos pelo MDA se identificam dentro de microrregiões geográficas com densidade menor que 80 habitantes por quilômetros quadrados e população média do município até 50 mil habitantes. Além da existência em seus territórios de concentração de agricultores familiares, ordenamento da densidade e atividade de capital social. Devia haver ainda a existência da ação do governo nos estados e a incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional.

Os territórios rurais têm sua formação baseada na união de municípios com forte perfil rural geralmente eles são contínuos e de preferência tem que estar pertencentes ao mesmo estado da federação.

A elaboração das políticas de Desenvolvimento Territorial Rural – DTR, nasceu dos estudiosos e mediadores e não demandas do meio rural, isso pode não ter levando a elaboração de projetos que eram realmente almejados pelos agricultores.

O PRONAT, visa promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas do território rurais para a qualidade de vida da população rural. Segundo Grisa e Medeiros (2019), teve início em 2003, e foi extinto em maio de 2016, com o MDA, que foi transformada na Secretaria Especial de Agricultura e Desenvolvimento Agrário – SEAD, que substitui a SDT, e cuja unidade de intervenção volta a ser o local.

Os programas deveriam ser de cunho participativo, através da atuação dos conselhos gestores, associações e demais órgãos que representasse os agricultores. Com isso foi criado em 9 de setembro de 2003, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – CEDRAF, em Curitiba.

Para as autoras a implantação do MDA pode ser dividida da seguinte forma: nos anos de 2000 a 2002 foi a criação do ministério. Sua organização, consolidação e afirmação política ocorreu nos anos de 2003 a 2010 este período foi marcado por uma expansão na sua estrutura e por inovações das políticas públicas. A fragilidade

institucional e a extinção do ministério começaram a ocorrer com a mudança do governo de 2011 quando houve diminuição de recursos de inovações nos programas e vulnerabilidade política quando em 2016 houve sua extinção.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, implanta e coordena o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial - PRONAT, fundamentado pela Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infra Estrutura e Serviços em Territórios - PROINF.

Com a implantação do PROINF (2003–2016), deveriam ser estimuladas: a gestão social, o combate à pobreza, a inclusão produtiva, e a integração cidade com o campo, além do estímulo ao fortalecimento das institucionalidades.

Segundo Silva (2013b) o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) era o principal instrumento para o planejamento e a gestão social nos territórios, sendo elaborado em conjunto por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais como agricultores familiares, gestores públicos e representantes da sociedade civil.

Os territórios da cidadania

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi lançado em 25 de fevereiro de 2008, no Palácio do Planalto, e com este ato, o programa de desenvolvimento territorial do MDA ganhou maior vulto institucional no governo federal. Sua proposta consistia em uma estratégia integrada de desenvolvimento com programa básico de cidadania e participação.

E segundo Silva "Na verdade, o PTC seria a viabilização de uma das áreas de resultado que o PRONAT já previa desde seu lançamento em 2003, que era a articulação de políticas públicas na esfera territorial" (Silva, 2013b, p.70).

Conforme o autor sua missão consistia era promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural incluindo nesse programa as de gênero, raça e etnia, através do desenvolvimento territorial sustentável. O objetivo era focalizar e articular as políticas públicas aos municípios com alto índice de pobreza e baixo índice de desenvolvimento humano - IDH, devendo prevalecer no território a agricultura familiar, assentamentos e quilombos.

Segundo Silva(2013b), O PTC não apresentou inovação na formação de novos métodos de atuação, de governança e participação social, sua atuação foi na mesma base estrutura do PRONAT. O autor ressalta ainda que:

Da mesma forma que os CONSADs e a PNDR, o PTC não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no PPA. Os três fazem parte de uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e predeterminados, sem destinação orçamentária própria. (Silva, 2013, p. 75).

As políticas chegavam ao território através pacotes prontos. Cabia então aos colegiados legitimar as ações, com restrito espaço para a que houvessem as preposições de projetos e processos inovadores. Esses fatos instigam alguns questionamentos importantes sobre quais os principais entraves institucionais para a consolidação de propostas de planejamento e intervenção governamental a partir de uma estratégia diferenciada para a incidência territorial das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação de políticas públicas nos últimos 25 anos foram um marco nas concepções tradicionais de desenvolvimento territorial e rural, trazendo avanços em relação às escalas globais que não consideraram as diferenças regionais, e das escalas municipais, que além de serem muito numerosas tem a estrutura mais precária as políticas públicas e seus interesses eletivos.

As políticas públicas de desenvolvimento em nível regional ou territorial, contam com a participação de órgãos governamentais e civis, unidades de pesquisa e ensino estimulando a participação e o capital social. Essas experiências já trouxeram bons resultados formando novos sistemas de planejamento e prioridade de ações do governo, com maior envolvimento das pessoas.

Porém, alguns entraves também foram encontrados como a dificuldade em se estabelecer programas intersetoriais, a falta de um amparo legislativo em favor de um fundo próprio, a descentralização e a maior autonomia dos fóruns deliberativos, como foi visto somente no PRONAT, e ainda o estímulo participativo com investimento de programas voltados para área social de participação e gestão.

Considerando as experiências positivas e enriquecedoras das políticas

públicas de desenvolvimento territorial e os entraves alcançados, apresentam-se pontos a discutir e aprimorar dentro de uma reformulação que otimize ainda mais essas políticas visando diminuir as diferenças regionais, estimular a participação e o fortalecimento do capital social para favorecer o desenvolvimento social e econômico em nosso país.

A experiência do PRONAT, foi bem enriquecedora se tratando de desenvolvimento rural, e uma das mais completas, pois teve o fortalecimento e participação social como objetivo, assim como a destinação orçamentária, sendo uma base para novos programas dentro de um futuro novo governo progressista.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2360/1/TD_702.pdf Acesso em: 15 abr. 2022.
- BEDUSCHI FILHO, Luiz. Carlos.; ABRAMOVAY, Ricardo. **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais**. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v. 14, n. 3 set./dez. 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436>. Acesso em: 30 setembro 2021.
- BOISIER, Sérgio E. **El difícil arte de hacer region: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional**. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas-Cuzco, 1992.
- CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. **O Geodesenvolvimento como opção de Política de Desenvolvimento Regional no Brasil Contemporâneo** – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2020.
- _____. **Do desenvolvimento setorial ao desenvolvimento territorial**. UNISC, 2006.
- FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO Et. al. **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil**: Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.
- FREITAS, Alair Ferreira de. **Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural**. Rev. Economia e Sociologia Rural, Piracicaba-SP, Vol. 54, Nº 04, p. 667-690, Out/Dez 2016.
- GRISA, Catia; MEDEIROS, Jennifer C. **O Ministério do desenvolvimento agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural**. Revista Campo-Território, Uberlândia, v. 14, n. 34, p. 06-35, 2019.
- 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, CI-RAD, IICA, 2014.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Diagnóstico socioeconômico do Território Centro-Sul**: 1.a fase: caracterização global / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2007. 142 p. Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável - Paraná. Instituições colaboradoras: SEAB e IAPAR.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2009**. Brasília: Ipea, 2009a. v. 2. p. 377-404.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL -MDA/SDT. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília, março 2005.

_____. **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial**. Brasília, 2004

REIS, José. **Uma epistemologia do território**. Rev. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 13, 2013 n. 1. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/258/254>> acesso em: 13 abr 2021.

SILVA, Sandro P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

_____. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. IPEA. Rio de Janeiro. 2013b. ISSN 1415-4765.

Valência Mireya | Sabourin Eric | Sayago Doris | Balestro Moisés. Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre. Escritos Editora. 2018.

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Revista Científica Vozes dos Vales - UFVJM - Minas Gerais - Brasil

www.ufvjm.edu.br/vozes

QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524

ISSN: 2238-6424