

ASCENSÃO E QUEDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DURANTE O APOGEU DA CHAMADA AGRICULTURA FAMILIAR

Marcelo Gomes Juto¹

Resumo

O artigo apresenta um balanço das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural durante o período dos governos petistas de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) até o golpe parlamentar de abril de 2016. Privilegia o ponto de vista institucional da agricultura familiar e dos territórios rurais, passando pelo Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS/Condraf) e pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial do MDA até chegar a 2016 com a eliminação da abordagem territorial. Problematisa um dos focos da política que é a gestão social nos territórios rurais e as diferentes apropriações desta instância pelos diferentes sujeitos sociais. Assim, aponta-se para as potencialidades e limites da gestão social nos conselhos de desenvolvimento territorial de questionar o patrimonialismo e os mandonismos locais. Avaliam-se os impasses do desenvolvimento territorial rural ao não tratar dos conflitos sociais agrários.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial rural; políticas públicas; agricultura familiar

Introdução

O período englobando os governos petistas de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) até o golpe parlamentar que a derrubou correspondeu a ascensão e a queda das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural e ao apogeu do reconhecimento da então chamada agricultura familiar. O desenvolvimento territorial rural representou a tentativa de construção de um “novo paradigma” de desenvolvimento, permitiu avanços democráticos, mas não se consolidou como tal. A noção de novo paradigma aparece ao buscar superar a miséria no campo com políticas de desenvolvimento territorial baseado na gestão social. Potencialmente, há aspectos de uma política emancipatória. Como será visto, a gestão social nos territórios rurais começou a questionar os mandonismos locais. No entanto, não é apenas uma questão de mais tempo para a efetivação do desenvolvimento mais autônomo, endógeno, multiescalar e com multidimensionalidade, embutido na abordagem territorial. Para superar as formas patrimonialistas demandam-se mudanças estruturais e culturais que os donos dos poderes locais

¹ Marcelo Gomes Juto é sociólogo com mestrado e doutorado em Geografia Humana, área de concentração Geografia Agrária, realizados na USP. Realiza pesquisas e consultoria sobre conflitos sociais no campo e na cidade, luta pela terra, campesinato, MST, desenvolvimento territorial rural, cultura popular e periferias urbanas. É autor de *A Fresta: ex-moradores de rua como assentados pelo MST*, pela Humanitas FFLCH/USP, entre outros livros e artigos. Atualidade realiza Pós-Doutorado pelo IPPRI-UNESP sobre agroecologia e soberania alimentar em São Paulo.

não se mostram capazes de tolerar por muito tempo. A gestão social dos territórios rurais tem força e, por isso, parece sofrer as resistências dos senhores de terras.

Nos anos 1990 emergiu a agricultura familiar como alvo de políticas públicas e como categoria de análise acadêmica. Nas décadas seguintes, o termo se consolidou e surgiu o conceito de desenvolvimento territorial rural, tido como novo paradigma (MDA/SDT/Condraf, 2004; PERAFÁN, 2007). Autores, como Mattei (2010), Wanderley (2014), Favareto (2015), Delgado e Leite (2015), para citar alguns, apontaram o fenômeno da consolidação da categoria agricultor familiar. Durante os governos de Lula houve a consolidação da agricultura familiar com as políticas de desenvolvimento territorial rural e outros exemplos como o crescimento do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), herdado do governo anterior, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, de 2003, a lei No. 11.326, de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação de Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, entre outras iniciativas. Porém, com o *impeachment* de Dilma chegamos ao fim da referência de desenvolvimento territorial rural e à progressiva redução das políticas públicas e seus recursos voltados para a agricultura familiar. O governo do vice-presidente decretou a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criou uma Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Rural e aboliu do vocabulário o termo territorial do desenvolvimento rural com a extinção da secretaria específica para tal fim, com o Decreto Federal No. 8.889, de outubro de 2016.

Desde o início do primeiro governo Lula predominou a política de desenvolvimento econômico e social para combate à miséria conciliando com doses de desenvolvimento territorial rural. Não cabe aqui entrar nos méritos políticos ou ideológicos de tal predomínio. Porém, destaca-se que o desenvolvimento territorial rural ficou subordinado ao combate à pobreza extrema e não se realiza plenamente como planejamentos territoriais. Alguns autores colocam uma dualidade entre buscar a superação da miséria no campo e promover a participação em políticas de desenvolvimento territorial, que levou à maior realização da primeira e a uma dificuldade de consolidação da segunda (CAVALCANTI *et al* [Orgs.], 2014).

Este artigo apresenta um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural apontando para as oscilações dos governos Lula e Dilma diante do desenvolvimento econômico e social e de um “novo paradigma” de desenvolvimento. Foca-se, principalmente, a ação do Estado, via institucionalização das políticas, mas sem deixar de observar a ação dos sujeitos, por meio de estudos sobre a gestão social dos territórios rurais, e dialoga-se com as críticas

acadêmicas. Privilegia-se a interpretação interna das políticas públicas territoriais para mostrar a intencionalidade de construção de algo novo e seus limites em relação à emancipação. Há uma confluência, ao longo do período, das políticas públicas e da participação e fortalecimento dos chamados agricultores familiares e seus apoiadores. Ao final, são colocadas críticas ao modelo de desenvolvimento territorial rural, que mostram suas ambiguidades e contradições. Tais críticas são tanto internas – acompanham diretamente o processo – quanto externas, no sentido de que tratam dos aspectos estruturais como os conflitos sociais no campo (Cf. FERNANDES, 2015), que são questões fundamentais, mas fogem ao escopo deste artigo.

Os métodos são as análises de documentos, principalmente os produzidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, normas e leis e o diálogo com as críticas acadêmicas. Além disso, é feita a interpretação da participação dos sujeitos pela gestão social dos territórios rurais com base em fontes secundárias. Os documentos e normas oficiais são tanto meios para o trabalho quanto objeto para expor o conteúdo das políticas de desenvolvimento territorial rural do período retratado.

Como reflexão, sem espaço para aprofundar, dialoga-se com a possibilidade de os territórios rurais questionarem os mandonismos locais e o patrimonialismo, conforme as respectivas formulações clássicas de Maria Isaura Pereira de Queiroz e Raymundo Faoro. Quais são os limites e os desafios da implantação e consolidação da gestão social dos Colegiados Territoriais? A questão em aberto, para uma potencial retomada da política de desenvolvimento territorial rural, é se a gestão social pode ser o local de tratar de interesses de classes antagônicas fincados na estrutura fundiária concentrada.

Institucionalizações das políticas de desenvolvimento territorial rural

Do Condraf à Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT

O destaque nesse tópico é a criação da SDT a partir do CNDRS/Condraf (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável) e as políticas territoriais. O ponto principal é a ampliação da participação dos agricultores familiares, termo que se consolidou durante o período, nas políticas públicas com abordagem territorial. Antes disso, é preciso tratar do Pronaf por ser a primeira política de crédito exclusivo para a agricultura familiar no país, marcando assim o uso dessa uma nova categoria.

O Pronaf foi oficializado em 1996 pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) devido à pressão dos movimentos e organizações dos trabalhadores rurais, principalmente a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura), no contexto em que estudos da FAO/ONU (Organização da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) no Brasil introduziam o termo agricultor familiar e, em certa medida, como resposta às repercussões do massacre de Eldorado dos Carajás – Pará (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999; MATTEI, 2010; AQUINO e SCHNEIDER, 2015).

Na sua criação, o Pronaf tinha como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento dos agricultores familiares para proporcionar-lhes aumento da capacidade produtiva, geração de empregos e melhoria de renda. Desde seu início, o Pronaf quase não mudou em suas diretrizes: ter a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares; estar assentado nas estratégias de parcerias entre os governos nos três níveis, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações; ter a participação dos agricultores familiares e seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa; trabalhar com coparticipantes que são conselhos municipais (que em 2003 incorpora os colegiados territoriais), estaduais e federal e ter caráter descentralizado. As mudanças ocorridas foram quanto aos ministérios e secretarias responsáveis pela supervisão ou coordenação do Programa, ao progressivo aumento do montante de crédito e, principalmente, a ampliação democrática da coparticipação no conselho nacional, com a composição do Condraf, e no conselho local, com os territórios rurais, em 2003, a ser visto².

Bianchini (2013) apresenta o crescimento do volume de recursos do Pronaf, que saltou de 5,4 bilhões de reais na safra 2003-2004 para 18 bilhões na safra 2012-2013. Mostra que, paralelamente no mesmo período, os recursos para a agricultura empresarial pularam de 20,5 para 135 bilhões de reais. Em outro artigo, discute os limites do Pronaf: 1) ter um viés produtivista, sem criar condições para o desenvolvimento sustentável; 2) as preocupações ambientais estão pouco presentes. Quanto ao acesso ao crédito, tece as seguintes críticas: 1) concentrado nas regiões de culturas voltadas ao mercado, em certo sentido privilegiando a eficiência e não a fragilidade das condições de produção; 2) predomínio do crédito de custeio e não de investimento, o que vem junto com o uso intensivo de insumos agrícolas; 3) favorece a

² Vale mencionar com base no trabalho de Bianchini (2013) que o governo Lula criou o Plano Safra e que o Pronaf passou a ser um dos instrumentos desse plano. Talvez tenhamos aí uma explicação ao fato de não aparecer na criação do Condraf, em 2003, uma referência direta ao Pronaf, pois a ênfase passaria a cair sobre o Plano Safra.

especialização e não a diversidade. Consequentemente, esse pacote de financiamento não promove a mudança no padrão de desenvolvimento e fica insustentável (BIANCHINI, 2015).

Análises semelhantes são apontadas por Aquino e Schneider (2015) ao concluírem que o mero aporte de recursos não é suficiente para provocar mudanças profundas no meio rural. Segundo esses autores, o público-alvo é o agricultor familiar medianamente capitalizado, o que representou uma limitação do programa.

Abramovay e Veiga (1999) analisam os primeiros anos de aplicação da política do Pronaf-M (Infraestrutura e serviços) e mostram o problema da “prefeiturização” da política, isto é, os Conselhos municipais são dominados pelos prefeitos e não pelas forças sociais. Apontam para os fatos de que os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) apresentam pouca participação efetiva dos agricultores familiares e de as decisões ficarem mais nas mãos dos técnicos. Essa crítica chama a atenção porque, posteriormente, os conselhos de desenvolvimento territorial poderão ser concebidos como uma tentativa de superar os poderes locais dos prefeitos.

Para Delgado e Leite (2015), a inovação mais importante do Pronaf Infraestrutura e Serviços foi a formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), em 2001, para os municípios acessarem os recursos mediante um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Esses autores observam o seguinte sobre o uso da abordagem territorial: 1) O município era uma escala inadequada para a implementação de política territorial, ganhou progressiva força a ideia de ampliar a área abrangida e estimulou-se o uso de “território” como unidade de planejamento. 2) Em grande parte, os CMDRs tinham existência apenas formal, normalmente dominados pelo poder da prefeitura e quase sem o protagonismo dos agricultores familiares; os grupos sociais de mulheres, jovens, assentados, quilombolas e comunidades “não-organizadas” tiveram pouca representação. 3) Os PMDRs apresentavam concepção limitada de desenvolvimento rural, privilegiando atividades agropecuárias; pareciam mais “lista de compras” do que um plano de desenvolvimento. Concluem assim que a mudança de escala para os “territórios rurais de identidade” foi uma tentativa de enfrentar as críticas feitas (DELGADO e LEITE, 2015: 247).

Focando agora o Condraf, será vista a história deste Conselho, com base em Mattei (2010) e com atualizações. O autor descreve três fases do Conselho. A primeira vai de outubro de 1999 a agosto de 2001. Houve dois movimentos distintos para a criação do CNDRS. O primeiro é das lutas sociais agrárias dos anos 1990, principalmente aquelas centralizadas pela

Contag, que em seus congressos de 1991 e de 1995 discutiram novas políticas de desenvolvimento rural. O segundo movimento se dá no âmbito governamental. Em 1995, a então Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura foi criada visando repensar as políticas de desenvolvimento rural e, a partir de então, surgiu o Pronaf. Para acompanhar o Programa segue-se a lógica dos conselhos municipais, estaduais e nacional. Tais conselhos contribuíram para tornar públicas as demandas dos agricultores familiares e para garantir, em sua fase inicial, o devido alcance e importância do programa. O movimento governamental ganhou força com a institucionalização do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária, em 1997, e, em 1999, passou a ter status de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Programa saiu, naquele momento, do Ministério da Agricultura para o novo ministério, onde foi criada, em 1999, a Secretaria de Agricultura Familiar. Assim, o MDA passou a atuar na política agrária e na política de apoio à agricultura familiar. Das disputas políticas, surgiu a proposta dos movimentos sindicais de criação de uma estrutura institucional mais ampla, superior ao MDA e ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuário e Abastecimento) e que superasse a visão setorializada; portanto, um conselho (MATTEI, 2010).

A segunda fase do CNDRS, na classificação de Mattei (2010), compreende o período de agosto de 2001 a dezembro de 2002, momento em que o Conselho ganha nova função institucional. O Decreto No. 3.992, de 2001, oficializou mudanças como a do Conselho passar a ser um órgão colegiado integrante do MDA e cuja finalidade principal era elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - PNDRS. Buscou-se maior equilíbrio na representação entre governo e sociedade civil, sendo que na fase anterior os representantes do governo eram majoritários. Além de aumentar a quantidade, mudou-se o perfil da representação da sociedade civil. Um novo secretário executivo assumiu o Conselho, que participou das discussões sobre a política de desenvolvimento rural e com uma visão acadêmica de que o rural envolve mais de 4.500 municípios.

O debate de fundo naquele momento era sobre a natureza do modelo de desenvolvimento que deveria ser implementado nos anos 2000: a posição do desenvolvimento rural e a do desenvolvimento econômico para erradicar a miséria. A primeira está no estudo de Veiga e colaboradores (2001) e a segunda em Graziano da Silva (2001). Veiga e colaboradores (2001) apresentam concepções novas de rural, como além do agrícola, e de desenvolvimento rural, que orientaram todo o período aqui tratado. Para Graziano da Silva (2001), faz mais sentido um projeto de desenvolvimento para o país e não um específico para o setor rural.

Sabemos que a perspectiva de Graziano da Silva fundamentou os primeiros programas sociais de Lula e a visão de Veiga orientou a formação da SDT, ficando esta subordinada indiretamente àqueles.

Em 2003 começou a terceira fase do Conselho, que durou até 2010 (MATTEI, 2010). O Decreto No. 4854 definiu nova composição, competências e mecanismos de funcionamento, incorporou a abordagem territorial e o renomeou Condraf. O referido decreto ampliou e diversificou a participação de representantes da sociedade civil, incorporando segmentos sociais novos como quilombolas, indígenas e pescadores tradicionais e colocou a paridade entre governo e sociedade civil. O Condraf passou a ser composto por cinco comitês permanentes: desenvolvimento territorial (com 23 membros), assistência técnica e extensão rural (com 33 membros), agroecologia (com 25 membros), fundos de terras e reordenamento agrário (com 16 membros) e promoção da igualdade de gênero, raça e etnia (com 19 membros), aponta Mattei (2010).

Para situar o leitor na composição do Conselho, houve a paridade entre representantes do governo, cuja presidência cabia ao MDA, e da sociedade civil, envolvendo as principais organizações ligadas ao sindicalismo dos trabalhadores rurais, à luta pela terra e aos movimentos extrativistas, indígenas e quilombolas. Além disso, destacam-se a presença de representativas organizações não-governamentais voltadas à assistência técnica e à agroecologia das cinco regiões do país. A composição passou por mudanças devido às reformulações ministeriais do segundo semestre de 2015 e em 2016.

Ainda sobre a institucionalidade para a gestão social do desenvolvimento rural, Mattei (2010) chama a atenção para as resoluções números 48 e 52 do Condraf. A primeira recomendou que a criação ou reformulação dos conselhos de desenvolvimento rural deve contemplar a representatividade, a diversidade e a pluralidade dos atores, com a participação mínima de 50% de representantes da sociedade civil. A resolução No. 52 recomenda adequar as políticas públicas às demandas territoriais, levando em consideração a concepção de território da SDT/MDA. Vale destacar que a resolução No. 48 menciona o fato de os Conselhos territoriais participativos serem uma possível forma para eliminar as interferências político-partidárias e das oligarquias locais nos processos decisórios.

Prosseguindo com base em Mattei (2010), a partir de 2005, o Condraf retomou as discussões sobre a CNDRS, não realizada em 2002. Buscando-se efetiva participação, organizou-se o Seminário Nacional sobre Desenvolvimento Rural Sustentável para retomar o

debate com a presença qualificada de mais de trezentas pessoas de todas as regiões. No ano seguinte, foi organizada uma plenária nacional como etapa preparatória para a Conferência Nacional. Entre novembro de 2007 e janeiro de 2008, foram realizadas duzentas e trinta conferências municipais e territoriais, envolvendo mais de vinte mil pessoas. Destas, foram escolhidos 1581 delegados para a Conferência Nacional. Em junho de 2008, em Recife-PE, foi realizada a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, com um sistema de cotas para garantir a diversidade da participação. A temática geral foi “Por um Brasil Rural com Gente” para avaliar o “que temos” e propor o “que queremos”. Nota-se a confluência de políticas públicas e participação social.

Um dos maiores avanços da terceira fase do Condraf, apontado por Mattei (2010), foi a construção de uma “cultura” territorial para tratar dos problemas de desenvolvimento rural a partir das necessidades da população local. Ele destaca a implantação da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), cuja aprovação se realizou na 40a. reunião ordinária do Condraf, em fevereiro de 2010. A PDBR realizou uma transição na forma como o desenvolvimento rural era concebido no país porque trouxe uma nova forma de definir o rural e a abordagem territorial.

Atualizando o percurso, a resolução No. 81, de 2011, apresentou um anteprojeto de lei para a PDBR. Destaca-se entre os objetivos: “instituir o Brasil rural um espaço construído com o comprometimento de toda a sociedade, onde viva com dignidade, pelo menos, um terço da população brasileira (Art. 7º. Inciso I)” (MDA/Condraf, 2010, grifo do autor). Porém, não resultou numa lei propriamente.

Envolvida nas discussões do Condraf, destaca-se a realização da 2ª. CNDRSS (Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário) e a aprovação do PNDRSS (Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário), em 2013. O PNDRSS baseia-se na Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR). Durante as diversas etapas de preparação dessa Conferência houve a participação de mais de 40 mil pessoas. A conferência nacional foi precedida por 414 conferências territoriais, intermunicipais e municipais; 26 conferências estaduais etc. Resultaram em 338 propostas das conferências territoriais, intermunicipais e estaduais submetidas à Conferência Nacional.

Em 2015, o Condraf aprovou um novo regimento, oficializado pelo Decreto No. 8735, de 2016. Esse estabelece um número de cadeiras maior para a sociedade civil em relação aos representantes do Estado e retira deste a presidência, que será eleita. Assim, no momento em

que o golpe parlamentar contra o governo de Dilma estava em andamento a representação da sociedade civil e a emancipação do Condraf em relação ao governo aumentaram.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT

A concepção de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT começa nas reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – então CNDRS e, posteriormente, Condraf. Membros do CNDRS começaram a organizar uma Secretaria voltada para o Desenvolvimento Territorial Rural em 2003. A partir de sua criação, a SDT é convidada permanente do Condraf e seus programas, como Pronat (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais) e Proinf (Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais), são acompanhados por este Conselho. Os primeiros documentos da SDT baseiam-se nas discussões e texto do Conselho. O processo de criação da SDT foi detalhadamente trabalhado por Perafán (2007), que apontou as relações com o CNDRS/Condraf, e as discussões acadêmicas sobre abordagem territorial a influir a referida Secretaria foram tratadas por Delgado e Leite (2015) e Wanderley (2014), entre outros.

O que representou a institucionalização da chamada “abordagem territorial”? Principalmente, significou o rural ser visto como local de identidade, estar além do agrícola, a multissetorialidade das políticas públicas, ser multidimensional e ter a participação social. Acrescenta-se que todos os documentos da SDT voltam-se para o fortalecimento dos agricultores familiares.

Segundo o documento “Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais”, a abordagem territorial promove as condições para os agentes locais mobilizarem-se em torno de uma visão de futuro, elaborarem diagnósticos e, assim, buscarem sua forma de desenvolvimento rural sustentável. Nesse caso, o território envolve múltiplas dimensões, como a econômica, a sociocultural, a político-institucional e a ambiental, entre outras. Os territórios rurais fundamentam-se em quatro aspectos. Primeiro, o rural é definido por características espaciais, como tamanho populacional e baixa densidade habitacional, menor grau de “artificialização” do ambiente comparado com áreas urbanas e maior peso de fatores naturais. Segundo, o território rural vai além da escala municipal, muito restrita para o planejamento e a organização de esforços para iniciativas de desenvolvimento, e além da escala estadual, ampla demais para a mobilização de agentes. Em terceiro, os territórios possibilitam a descentralização de políticas públicas com atribuições de competências aos espaços locais. Por último, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de

proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições a serem mobilizadas para iniciativas de desenvolvimento rural (MDA/SDT, 2005: 8-9).

Humberto de Oliveira, Secretário da então recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial, coloca o cerne da concepção de território na identidade e não na material. Aponta como principal desafio da SDT “criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados” como forma de desenvolvimento territorial rural não baseado na visão setorial (OLIVEIRA, 2004: 4). O sucesso de algumas regiões rurais em países desenvolvidos não resulta de uma composição setorial favorável e sim de uma dinâmica territorial específica ainda pouco compreendida, mas que tem aspectos de identidade regional, “clima favorável ao espírito empreendedor”, redes públicas e privadas ou a atração do meio cultural ou natural, completa. E, para concluir, coloca que: “Estamos falando da construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento, que representa a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região” (OLIVEIRA, 2004: 4. Os grifos são meus).

O documento “Referência para o desenvolvimento territorial sustentável” coloca literalmente a intenção de uma política inovadora e avançada para realizar o desafio ético de livrar da pobreza cerca de um quarto da população porque não adianta fazer mais do mesmo. Vejamos:

Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características (MDA/SDT/Condraf, 2004: 13).

O enfoque territorial não substitui a reforma agrária e deve contribuir para avaliá-la. Segundo o referido documento, o êxito da reforma agrária não pode ser medido apenas pelo número de famílias assentadas e sim pela contribuição delas para o desenvolvimento do território onde estão inseridas (MDA/SDT/Condraf, 2004).

Pronat

Com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) em 2004, começaram a implementação dos territórios rurais. Como programa central da SDT, o Pronat também assumiu, então, a execução do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, regulamentado pela resolução No. 37 do Condraf, de 3/12/2003, com

recursos do Orçamento Geral da União para investimentos e infraestrutura e serviços públicos de acordo com os planos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (MDA/SDT/Pronat, 2004: 26). Na referida Resolução, consta que, a partir da necessidade de adequar a linha de ação do Pronaf Infraestrutura ao desenvolvimento dos territórios rurais, os conselheiros do Condrat decidiram que esta linha de ação do Programa passa a atuar como suporte ao desenvolvimento territorial rural. Há aí um marco na história do que viria a se chamar Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - Proinf (ver mais adiante) que é ser planejado e controlado pelos Conselhos Territoriais, instâncias colegiadas no nível dos territórios rurais.

O objetivo geral do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - Pronat é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural” (MDA/SDT/Pronat, 2004: 4).

Os principais conceitos fundamentais definidos no documento são: abordagem territorial, gestão social e institucionalidades. Aqui está a força da proposta – abordagem territorial estabelece a gestão social como uma institucionalidade. Vamos ao texto.

Para a abordagem territorial, o desenvolvimento rural sustentável está ligado a um projeto de país, deve envolver todo o território nacional cobrindo todos os territórios rurais. Assim, a perspectiva territorial apresenta uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável. Sobre gestão social, o “conceito é empregado neste documento como um processo amplo e participativo para a gestão de assuntos públicos, em sua conotação ampla, principalmente políticas de valor social para o desenvolvimento”. Implica compartilhar os processos de decisão e de gestão, ou seja, todos os atores deverão assumir suas responsabilidades. Está relacionado à capacidade de negociar com o Estado, com o empresariado e com o mercado quanto aos rumos do desenvolvimento do território. Sobre novas institucionalidades, o documento se refere aos espaços de governabilidade democrática, com conformações distintas, expressando a diversidade social, com representatividade, com paridade entre as forças sociais e com processos horizontais de negociação (MDA/SDT/Pronat, 2004: 5-8).

O Programa estabelecia metas e parâmetros para a criação dos territórios rurais, visando uma consolidação ao longo de cerca de 20 anos. As referências para criar os territórios rurais são:

Com base nas informações do IBGE sobre os municípios e as microrregiões, identificaram-se três grupos de territórios – ‘urbanos’, ‘intermediários’ e ‘rurais’. Estes são aqueles cujas microrregiões apresentam densidade demográfica menor que 80 hab./km² e população média por município de até 50.000 habitantes. Assim, havia preliminarmente 450 ‘territórios rurais’, 80 ‘territórios intermediários’ e 20 ‘territórios urbanos’. Os critérios para priorizar o trabalho do MDA foram: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não (MDA/SDT/Pronat, 2004: 20).

Posteriormente, a Portaria do MDA No. 38, de 15 de maio de 2013, oficializou esses requisitos para entrar no Pronat.

Dentre as metas do programa, estava atingir 210 territórios rurais até 2007 (MDA/SDT/Proant, 2004: 20-21). Porém, a homologação dos territórios rurais variou aos longos dos anos, entre 2003 e 2008, foram criados 160; de 2009 a 2012, 5 novos e, entre 2012-2015, somaram-se mais 76 (Cf. GUIMARÃES, 2015). O Condraf, por meio da Resolução No. 94 de 23 de maio de 2013, incorporou 74 novos territórios rurais. A lista de territórios foi novamente alterada pela Resolução No. 97 e a resolução No. 109, de 2015, incorporou novos territórios e municípios. Ao todo, são 241 territórios rurais, incluindo os 120 do Programa Territórios da Cidadania – PCT. O PCT foi instituído pelo decreto de 25 de fevereiro de 2008 visando intensificar a ação de políticas públicas integradas de 22 ministérios pela abordagem territorial com o objetivo de promover a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia.

Proinf - Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

O Proinf é um programa da SDT/MDA – com editais anuais entre 2004 e 2016 - para formulação de projetos para a liberação de recursos voltados a investimentos em infraestrutura, que potencializem ou favoreçam a “inclusão socioproductiva da agricultura familiar nos territórios rurais”. Os projetos podem ser apresentados por órgãos da administração pública municipal, estadual, do Distrito Federal e consórcios públicos. Os Colegiados Territoriais têm papel fundamental na definição de prioridades de projetos e no controle social dos contratos e eles devem estar de acordo com as definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). O público beneficiário são agricultores familiares e seus empreendimentos coletivos e os itens financiáveis são: 1) aquisição de implementos, equipamentos e veículos; 2) realização de obras e adequação de espaços físicos necessários para a realização de serviços; 3) apoio à estruturação de unidades de serviços de

inspeção sanitária em consórcio públicos, em conjunto com a Secretaria de Agricultura Familiar.

Segundo a base de dados da Coordenação Geral de Conhecimento (CGCon), da SDT/MDA, usando informações da Caixa Econômica Federal (CEF), o montante de Proinf no período de 2003 ao início de 2016 foi de mais de 8.000 projetos empenhados com quase 2 bilhões de reais. Deste montante de repasses 82,9% de investimento e 17,1% de custeio. O maior número de projetos por área é referente à capacitação, depois em centros de comercialização e, em terceiro lugar, recuperação de estradas, entre outros (MDA/SDT, 2016).

O montante de projetos apresenta a seguinte distribuição regional pelo país ao longo do período. A região Centro-Oeste usou 8,74%; a Sudeste, 13,74%; a Norte, 14,06%; a Nordeste, 24,49% e a Sul, 38,96%. No entanto, o quadro se inverte em relação a Sul e Nordeste quanto aos valores de repasses, sendo que Centro-oeste ficou com 9,31%; Nordeste, 37,92%; Norte, 15,24%; Sudeste, 10,40% e Sul, 27,13% (MDA/SDT, 2016). Assim nota-se que o Proinf não manteve a lógica de a região Sul acessar o maior número de recursos, como Bianchini (2015) constatou com o Pronaf³.

O final da política de desenvolvimento territorial rural

O golpe parlamentar iniciado em 17 de abril de 2016 começou o desmonte das políticas de desenvolvimento territorial rural. Logo quando o vice-presidente assumiu interinamente a cadeira no Palácio do Planalto, com a medida provisória No. 726, de 12 de maio de 2016, extinguiu o MDA e outros três ministérios, transformou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e criou o cargo de Secretário Especial de Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. De certo modo, foram ações esperadas porque as forças políticas promotoras da derrubada da presidente Dilma visavam o “enxugamento” do Estado e envolviam todos os deputados da chamada “bancada ruralista”, representantes do agronegócio exportador de *commodities*. O agronegócio teve forte incentivo creditício durante o lulismo (Cf. BIANCHINI, 2013), mas seus representantes decidiram voltar a ter o poder diretamente em suas mãos. Completando o esfacelamento da visão de desenvolvimento territorial, o Decreto No. 8.889, 2016, retirou o termo “Territorial” da subsecretaria de

³ Agradeço a observação de Humberto Oliveira, ex-secretário da SDT, de que o Proinf priorizava a região NE e que a região Sul ainda tem destaque devido ao fato de haver as emendas parlamentares.

desenvolvimento rural, entre outras normas. Marcou-se, assim, uma posição supostamente mais técnica e menos voltada ao fortalecimento das comunidades territoriais. Conforme noticiado, membros da burguesia agrária romperam com o governo Dilma e, após a sua derrubada, passaram a ser contra os créditos para a agricultura familiar e a ameaçar as terras indígenas e quilombolas e de unidades de conservação.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT), confirmou-se que as políticas de desenvolvimento territorial têm um caráter secundário, mas com certa ambiguidade. Fatos importantes ocorrem como a 2ª. Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário com a elaboração do PNDRSS. No entanto, como assinalado por Delgado e Leite (2015: 255-6), houve a priorização do Programa Brasil Sem Miséria em detrimento do Programa Território da Cidadania. Outro ponto, em abril de 2015, o governo Dilma optou por fazer um forte contingenciamento de recursos. Para exemplificar nas políticas territoriais, o Proinf, em 2014, teve 572 projetos num montante de mais de 170 milhões de reais em recursos e, em 2015, reduziu para menos da metade com pouco mais de 58 milhões de reais destinados a 236 projetos, segundo a base de dados da SGCon/SDT.

Os territórios rurais e a gestão social: limites da participação

Os Conselhos Territoriais

Nesse tópico, trabalha-se a gestão social nos Conselhos Territoriais, com base no trabalho de avaliação do Programa Territórios da Cidadania, realizada entre 2012 e 2013 (CAVALCANTI *et al* [Org.], 2014). Tratam-se de estudos de dois territórios rurais: Sertão do São Francisco – PE e Paraná Centro - PR.

Sobre o território rural Sertão do São Francisco – PE, o primeiro destaque é o fato de os gestores públicos, em entrevistas, perceberem o Colegiado Territorial como controlado pelos sindicatos, por um lado. Por sua vez, os sindicalistas colocam que a institucionalidade colegiada garantiu o espaço de participação deles, que antes ficava sob controle das prefeituras. Afinal, na história daquele território, é marcante a presença da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco – Fetape. Nas palavras de uma liderança sindical local: “As prefeituras tinham sempre uma barreira, e nós começamos a mostrar para as prefeituras que o sol nasceu para todos. Que eles têm o espaço deles e que nós queremos também respeitar e garantir o espaço deles, mas que respeitem o nosso” (CAVALCANTI *et al* [Org.], 2014: 108).

Ou seja, o colegiado aparece como local em disputa em que gestores públicos os vêem como base de ação dos sindicatos e estes consideram-no como possibilidade de superar a subordinação ao mandonismo local. “Os representantes da sociedade civil (sindicatos, associações) e membros de entidades públicas trabalhando ao lado dos agricultores manifestam, por sua parte, a maior desconfiança em relação ao jogo político das prefeituras. Consideram que os objetivos partidários ocultam o interesse coletivo” (CAVALCANTI *et al* [Org.], 2014: 121).

Segundo a pesquisa, quase todos os entrevistados naquele território rural, sejam gestores públicos ou membros da sociedade civil organizada, reconhecem o fato de as relações clientelísticas permanecerem como a fonte mais comum de acesso aos recursos públicos (CAVALCANTI *et al* [Org.], 2014: 127), por um lado. Há, por outro lado, uma busca por uma estrutura independente. Os pesquisadores apontam a força de organização da sociedade civil nas comunidades rurais do território. Além disso, destacam a coexistência entre o clientelismo, o mandonismo, e as formas de organização das comunidades de agricultores familiares. De modo geral como avaliação do território rural do São Francisco – PE, os pesquisadores afirmam que uma mudança está em curso no sentido da participação no planejamento e na execução das políticas públicas pelas populações rurais até então excluídas de tais processos. Não dá para responder se houve uma ruptura com antigas práticas mas percebem-se mudanças que precisam de continuidade. Os resultados concretos poderiam ser mais efetivos, concluem (CAVALCANTI *et al* [Org.], 2014: 133).

Ainda com base na referida pesquisa, enquanto o território rural Sertão de Pernambuco tem como marca da gestão a maior presença dos agentes sindicais devido à história local, o território rural Paraná Centro - PR tem maior presença na gestão social de membros das prefeituras locais. Havia uma confusão, ou sobreposição, entre o consórcio intermunicipal e o colegiado territorial. Porém, com a inserção no Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2009, houve uma recomposição do Colegiado Territorial tendo a presença de trinta entidades diferentes. Mudou, então, a composição marcadamente das prefeituras que compunham o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Passaram a participar o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetraf) e a Comunidade Quilombola Paiol da Telha.

Nota-se uma oscilação na participação, conforme um gestor público que justifica o baixo engajamento da sociedade devido a certo comodismo de esperar as soluções do poder público, por um lado. De outro, um membro do colegiado relatava a necessidade de ter condições de

participar com garantias promovidas pelo poder público. Aparece um ponto nevrálgico: a convergência de uma suposta raiz cultural de não participação com a criação de condições institucionais para que a mesma ocorra. Por fim, destaca-se o fato de haver, entre os atores pouco participantes, uma percepção do colegiado como local para membros de uma agricultura familiar modernizada e competitiva. Assim, o colegiado aparece pouco atrativo para os povos e comunidades tradicionais (CAVALCANTI *et al* [Org.], 2014: 141-151).

As críticas à gestão social

Segundo Favareto (2009), houve um aumento da participação e do controle social sobre as políticas e investimentos públicos. Porém, a gestão com base em controle social não necessariamente leva à coordenação de forças sociais para o desenvolvimento territorial. Ou seja, o autor aponta para o fato de a participação na gestão estar mais para o controle social das políticas do que para o desenvolvimento territorial rural. A partir disso, observa duas abordagens para a avaliação das dinâmicas de participação na década de 2000: a abordagem do “empoderamento” – mais poder aos desfavorecidos para mudança na correlação de forças – ou a abordagem do “desenho institucional” – de se fazer a seleção e o envolvimento das forças sociais para projetos a serem apoiados e ter eficiência. No entanto, essa segunda não foi efetivada. Para ele, as observações sobre o controle social valem também para os Territórios da Cidadania. Posteriormente, Favareto (2015) estende essas críticas ao Programa Brasil Sem Miséria por não representar uma estratégia para o Brasil rural e pelo fato de as regiões interioranas ficarem reféns do que o autor chamou de *delivery* de políticas públicas.

Tratando da avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e dos Colegiados para o Desenvolvimento Territorial (CODETERs), Favareto afirma que estes seguiram o ritmo daqueles. “Os CODETERs não eram criados como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, mas antes o contrário: eram comunicados da disponibilidade de recursos e convocados a elaborar um plano para poderem acessá-los” (FAVARETO, 2009: 59). Houve uma ampliação dos critérios para a seleção dos territórios em comparação aos CMDR. No entanto, a escolha não veio da mobilização social no território rural voltada para um projeto de desenvolvimento, analisa o autor.

Quanto ao público presente nos Conselhos territoriais, Favareto (2009) faz ressalvas. Foi observada a participação de membros da agricultura familiar com suas organizações,

movimentos sociais e sindicatos, sendo que as diferentes correntes de movimentos sociais reconheciam e participavam, conforme as variações regionais. Porém, estavam representados os segmentos intermediários da agricultura familiar; aqueles mais pobres e menos organizados assim como os mais capitalizados e integrados aos mercados não se encontravam presentes. Há os segmentos do público alvo do MDA que não tem a mesma visibilidade dos agricultores familiares, como indígenas e quilombolas. Estão praticamente ausentes as organizações de jovens agricultores. Falta envolver o setor patronal ou setores da economia além do agrícola.

Complementando, Favareto (2015) mostra que os colegiados conseguiram imprimir mudanças em relação aos espaços participativos. Quando comparados com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), nos Conselhos Territoriais a chamada “prefeiturização” foi, ao menos, minimizada. No entanto, para ele a agenda da política de desenvolvimento territorial privilegia claramente a gestão social da política numa aposta de que a criação de projetos participativos levaria a maior eficiência dos investimentos. No entanto, tal agenda envelheceu, analisa.

Delgado e Leite (2015) postulam que houve avanços em relação ao mandonismo local. Leite (2010) reforça a importância de os colegiados territoriais serem os locais onde devem ser explicitados e geridos os conflitos sociais presentes nas diversidades de agentes dos territórios rurais. Perico (2009), referência na formulação de políticas territoriais na América Latina, havia chamado a atenção para o desafio da gestão social de conciliar identidade territorial e as diferenças presentes.

Perafán (2007) contribui para a reflexão ao trabalhar algumas hipóteses. Primeira, a abordagem territorial é uma continuidade de enfoques passados do desenvolvimento. A abordagem contém uma nova visão do desenvolvimento, mas paradoxalmente a identidade que envolve a noção de território desloca-se do conceito de desenvolvimento e, assim, este mantém a mesma linha desde a 2ª. Guerra Mundial. Segunda, as ações têm baixa correspondência com a teoria e o território perde seu caráter de sujeito e vira mero suporte de uma atividade produtiva (PERAFÁN, 2007: 25-6). Entre as conclusões, Perafán (2007: 267) aponta que no caso brasileiro há uma tensão entre o território compreendido como objeto das políticas e o território como sujeito. A crítica de Montenegro Gómez (2008) mostra que as políticas de desenvolvimento territorial rural reproduzem o modelo conhecido de desenvolvimento mantenedor das desigualdades sociais.

Considerações finais

Cabe agora retomar as reflexões que acompanharam o texto. Deparamo-nos com um conjunto de regulamentos sobre a política de desenvolvimento rural ancorados no tripé abordagem territorial, gestão social e nova institucionalidade. É possível notar no conjunto de programas, conselhos e secretarias a intencionalidade de políticas públicas participativas, descentralizadas e envolvendo o controle e o empoderamento dos agricultores familiares nos territórios rurais, unidos a uma concepção de rural além do agrícola. Constatamos um período de grande confluência de políticas públicas com a participação dos chamados agricultores familiares, em sentido amplo, e com significativa alocação de recursos. São intenções para implementar um “novo paradigma” de desenvolvimento colocadas em ação, mas que oscilaram entre esse novo (planejamento e gestão social) e o foco em ações que visavam diretamente a supressão dos bolsões de miséria. Ou seja, há um pendulo entre os sujeitos serem efetivamente os planejadores de seus desenvolvimentos ou mero controladores de recursos públicos. Nessa oscilação, o desenvolvimento territorial rural não pôde se consolidar. As críticas acadêmicas acompanharam de perto o processo aqui retratado. Elas mostraram que o “novo paradigma” acabou por reproduzir o mesmo padrão de desenvolvimento desde meados do século XX (PERAFÁN, 2007; MONTENEGRO GOMÉZ, 2008). Prevaleceu o modelo de participação pelo controle social das políticas e pela alocação de recursos ao invés de haver o efetivo planejamento do desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2009; 2015).

As ambiguidades presentes nos conselhos territoriais expressam que a participação depende de ações institucionais, de superar estruturas de poder, de aspectos culturais e de aprendizado. Vislumbra-se o limite da possibilidade de a gestão social questionar o patrimonialismo e o mandonismo: foi realizado o possível sem se mexer nas questões estruturais como reforma agrária, afinal a concentração fundiária mantém os poderes locais. Como visto, a definição de território rural baseada na identidade social não envolve a questão da propriedade da terra e as definições de gestão social e de nova institucionalidade envolvem a diversidade de atores, mas não houve – segundo as críticas expostas – o maior envolvimento do setor patronal. Assim, conseguiu-se o fortalecimento de alguns grupos da agricultura familiar; porém, ficaram limitados os rumos do desenvolvimento territorial rural. Além disso, Favareto e colaboradores (2014) apontam para o fato ainda falta uma efetiva política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Por fim, coloca-se que os Conselhos Territoriais questionaram o mandonismo das prefeituras, em alguns territórios rurais, mas – como um todo - ainda não se constituíram como locais de efetiva participação tanto dos agricultores familiares mais pobres quanto dos representantes do agronegócio. Os dados empíricos mostram a coexistência entre o clientelismo, o mandonismo, e as formas de organização das comunidades de agricultores familiares (CAVALCANTI *et al* [Orgs.], 2014). Para outros autores, os territórios rurais e os conselhos territoriais permitiram ultrapassar interesses eleitorais e oportunistas de algumas prefeituras e trabalhar os conflitos existentes (DELGADO e LEITE, 2015). Fica a pergunta provocadora quanto à gestão social: é possível conciliar interesses que, no limite, são antagônicos? Vale trazer a crítica de Fernandes (2015) - externa aos aspectos institucionais de desenvolvimento territorial rural - sobre a intensa luta de classes entre o agronegócio e a agricultura familiar/camponesa disputando os projetos de desenvolvimento territorial do país. Tal crítica mostra-se pertinente à medida que a chamada “nova institucionalidade” proposta com os conselhos territoriais tem poderes de decisão limitados e não se consolida como espaço para lidar com os conflitos sociais fundiários. A plena e democrática gestão social para o desenvolvimento territorial rural envolverá lidar com as contradições de classes no campo. Com as devidas correções, as políticas de desenvolvimento territorial rural ainda têm potencial e podem ser retomadas.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão No. 641. Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília, abril de 1999.
- AQUINO, Joacir R. e SCHNEIDER, Sérgio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRIZA, Cátia e SCHNEIDER, Sérgio (Orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.
- BIANCHINI, Valter. Dez anos de políticas para a agricultura familiar – avanços e desafios. In: MIELITZ NETTO, Carlos G. A. (Org.). *Desenvolvimento Agrícola e Questão Agrária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- BIANCHINI, Valter. *Vinte Anos de PRONAF, 2005 – 2015: avanços e desafios*. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- CAVALCANTI, Josefa S. B. *et al* [Orgs.]. *Lá no Território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania*. Recife: Ed. UFPE; Brasília: MDA, 2014.

- DELGADO, Nelson G. e LEITE, Sérgio P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRIZA, Cátia e SCHNEIDER, Sérgio (Orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.
- FAVARETO, Arilson. Três Momentos na Evolução Recente da Gestão Social do Desenvolvimento Territorial – Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania, in: ARAÚJO, Tânia B. *et al. Gestão Social dos Territórios*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2009. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol. 10).
- FAVARETO, Arilson. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural. In: GRIZA, Cátia e SCHNEIDER, Sérgio (Orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.
- FAVARETO, Arilson; GALVANESE, Carolina; BARUFI, Ana M. e SEIFER, Paulo. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). Rimisp/Cebrap/UFABC – Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. Documentos de trabalho do Rimisp – Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural, São Paulo/Santiago de Chile, fevereiro de 2014. Disponível em: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf Acesso em: Abril de 2016.
- FERNANDES, Bernardo M. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRIZA, Cátia e SCHNEIDER, Sérgio (Orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.
- GRAZIANO da SILVA, José. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento (NEAD). *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Série Textos para Discussão No. 2. Brasília: MD/CNDRS/NEAD, 2001.
- GUIMARÃES, Ivanilson. Análise dos instrumentos de planejamento institucional e territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial para a execução do Pronat e Programa Territórios da Cidadania. Brasília, Documentos internos - SDT/MDA, Ago/2015, 18p.
- LEITE, Sérgio P. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: políticas públicas, atores e sustentabilidade. Artigo disponível em: <http://docslide.com.br/documents/desenvolvimento-territorial-rural-no-brasil-politicas-publicas-atores-e-sustentabilidade.html>. 2010. Acessado em: 01/3/2016.
- MATTEI, Lauro. *Institucionalidade e Protagonismo Político: os 10 anos do Condraf*. Brasília: Condraf/MDA, 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf. Síntese da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural – PDBR. Brasília, 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/SDT/Condraf. Referências

- para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: Condraf/NEAD, 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/Pronat. Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial. Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável de Territórios Rurais – Pronat. Série Documentos Institucionais 01-2005. Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília, 2005.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Proinf – resumo geral. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/sdt_proinf_resumo_geral_03_08_2016.pdf. Acessado em: 01/02/17.
- MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. Los limites del consenso – la propuesta de desarrollo territorial em América Latina. In: FERNANDES, Bernardo M. (Org.). *Campesinato e agronegócio em América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, pp. 249-274.
- OLIVEIRA, José Humberto. Criando condições para a valorização dos territórios, in: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/NEAD/Condraf/IICA. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: Condraf/NEAD, 2004.
- PERAFÁN, Mireya E. V. O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos Territórios: o *Novo* Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Sociais – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, UnB, 2007.
- PERICO, Rafael Echeverri. A Gestão Social dos Territórios: o desafio da multidimensionalidade, in: ARAÚJO, Tânia B. *et al.* *Gestão Social dos Territórios*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2009. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol. 10).
- VEIGA, José Eli *et al.* O Brasil Rural precisa de uma estratégia de Desenvolvimento. Série Textos para Discussão No. 1. Brasília: MD/CNDRS/NEAD, 2001.
- WANDERLEY, Maria N. B. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, Josefa S. B.; WANDERLEY, Maria Nazaré B. e NIEDERLE, Paulo A. (Orgs.). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Ed. UFPE, 2014.