

ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL



Desenvolvimento Rural:

- Schneider (2004) sustenta que a noção de desenvolvimento rural apesar de muito difundida e utilizada, ainda é de complexa definição e passível de ser abordada por diversas perspectivas teóricas, contudo, define desenvolvimento rural como:
 - um processo evolutivo e interativo, que resulta de ações articuladas, que visam *incutir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais*, de forma a abranger toda a complexidade e diversidade do plano territorial.





Desenvolvimento Rural:

- Ao analisar alguns trabalhos e autores referenciais no debate sobre o desenvolvimento rural, Schneider (2004), ressalta que a preocupação dos estudiosos está em quatro elementos chave:
 - a erradicação da pobreza rural,
 - a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política,
 - o território como unidade de referência
 - e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental.

Desenvolvimento Rural:

- As críticas referentes à concepção de desenvolvimento enquanto mero crescimento econômico atraíram para o campo teórico as dimensões sociais, ambientais e políticas, as quais passaram a ser cada vez mais incorporadas ao conceito de desenvolvimento, gerando inovações conceituais.
- A incorporação dessas mudanças conceituais se expressa através da chamada "abordagem territorial do desenvolvimento rural", para a qual o desenvolvimento transpassa o viés normativo ou ideológico (DIAS; FREITAS, 2011).



Abordagem territorial do Desenvolvimento Rural



- Os conceitos de território e de desenvolvimento territorial têm sido amplamente utilizados pelos pesquisadores que estudam os processos de desenvolvimento rural no Brasil, principalmente a partir dos anos de 1990 e, em especial, a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), incorporando ao Estado brasileiro uma dimensão espacial de desenvolvimento rural, contrapondo-se a uma dinâmica de desenvolvimento regional anteriormente adotada.

Desenvolvimento Rural:

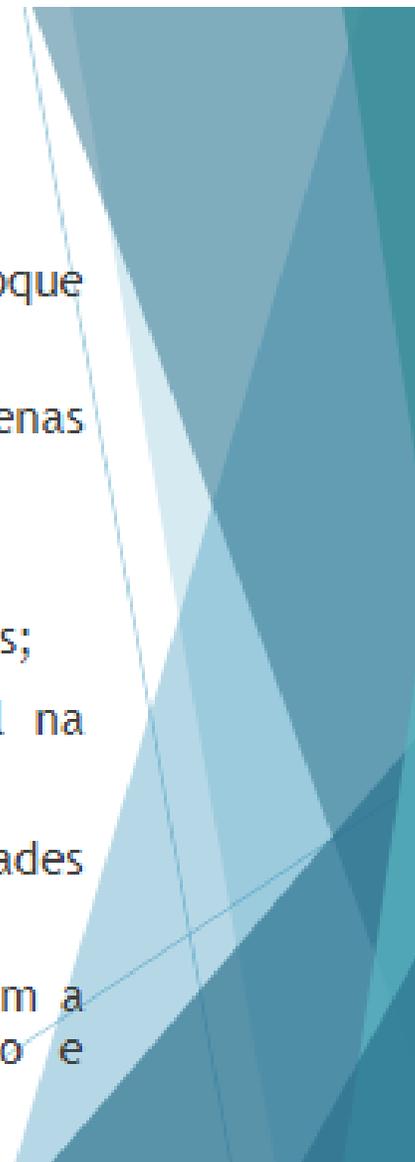
- No **contexto internacional**, um dos marcos dessa mudança de políticas públicas foi o Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), implantado na União Europeia a partir dos anos 1990.
- Esse programa inovou ao considerar as peculiaridades locais das regiões selecionadas, adotando o enfoque territorial em substituição à perspectiva anterior, que privilegiava a dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio etc.).

Estratégia de Desenvolvimento Rural Europeia: breve histórico

- ▶ Contexto de discussão de desenvolvimento rural: crise da agricultura (superprodução), queda dos rendimentos agrícolas, impactos ambientais provocados pela Revolução Verde, exclusão de regiões e produtores que não se adequaram ao processo de modernização, pressão internacional;
- ▶ Entrada de Portugal, Espanha e Grécia menos desenvolvidos: como desenvolver todos os países igualmente?
- ▶ Terceira Itália e disseminação das ideias do Consenso de Washington, abrindo espaço para a desregulação da economia, privatizações, abertura comercial, dentre outras;
- ▶ Tudo contribuiu para o apoio a ações de desenvolvimento territorial local, cujo objetivo era promover a redução das disparidades regionais, de forma autônoma e endógena;

Iniciativa Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural)

- ▶ Criada em 1991, constituiu-se no principal instrumento do uso do enfoque territorial do desenvolvimento rural;
- ▶ Baseou-se no princípio que o desenvolvimento rural não deve estar baseado apenas gestão agropecuária para dinamizar os territórios;
- ▶ As orientações principais promovidas por esse programa foram
 - ▶ Enfoque local: identificação de unidades territoriais pequenas e homogêneas;
 - ▶ Estratégias *bottom-up*: promoção da participação da comunidade local na tomada de decisão e descentralização do planejamento de políticas;
 - ▶ Enfoque multisetorial integrado: criação de sinergias e complementariedades entre setores (superação da visão setorial);
 - ▶ Alianças horizontais: criação de Grupos de Ação Local (GAL) que envolvem a participação de atores locais, públicos e privados, para identificação e implementação de estratégias comuns nos territórios rurais;



Desenvolvimento Rural:

- A adoção da abordagem territorial como referência para estratégias de apoio ao desenvolvimento rural se apoia pelo menos em quatro aspectos:
 - a) o rural **é mais do que agrícola**, mais que um setor econômico, e as áreas rurais são definidas por suas características espaciais [...]
 - b) a **escala municipal é restrita** para o planejamento e a organização dos esforços de promoção do desenvolvimento;
 - c) a **escala estadual é bastante ampla** para conseguir cuidar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento [...]
 - d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento.

(PERICO, 2009, p. 28)

Conceituando:

- Haesbaert e Limonad (2007, p. 45) analisam o território com diferentes enfoques, a partir de três vertentes básicas, conforme a dimensão social priorizada:
- 1. Política (referente às relações espaço- -poder em geral) ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, por meio do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes - mas não exclusivamente - relacionado ao poder político do Estado.

Conceituando:

- 2. Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
- 3. Econômica (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão "territorial" do trabalho.

Conceituando:

- O Território é entendido como uma base, um suporte de experiências vividas, que ganha importância se apropria por um "sentimento de pertencimento".
- Assim, para compreender esse lugar, essa região é preciso vivência, experiência acumulada nesse lugar de significados e afetividades, pois só assim passa a ser visto como produto real, construído dentro de um quadro de solidariedade territorial (FELIPE, 1996).



Conceituando:

- O território é produto histórico e condição de processos sociais, com formas e territorialidades, interações entre a sociedade e a natureza; tem um caráter político muito forte, em direção à constituição da sociedade local, articulada, mas com capacidade de autogestão, valorizando a natureza, a ajuda mútua, o pequeno comércio, a autonomia, o trabalho manual do agricultor, os saberes populares, a cooperação, os marginalizados, o patrimônio cultural-identitário, a biodiversidade, as microempresas, enfim, a vida (SAQUET, 2007, p.117).



Conceituando:

- A conjuntura atual das políticas públicas territoriais engloba, em princípio, a implantação de políticas que efetivem a melhoria das condições de vida da população a partir do foco social (PTDRS, 2010).
- Atualmente os governos buscam empreender diversos caminhos com o intuito de melhorar a qualidade do gasto público.
- Uma das alternativas associa-se a estratégia da política territorial para o desenvolvimento rural.
- Nesta perspectiva, acumulam-se inúmeras experiências e diferentes tentativas no âmbito do desenvolvimento rural e da agricultura familiar (PERICO, 2009, p. 24)



Territórios Rurais

- O Brasil tem como característica marcante as **heterogeneidades entre regiões**, estados e municípios, cada um com suas **especificidades** que produzem e reproduzem enormes disparidades sejam econômicas ou sociais, causando, conseqüentemente, desigualdades regionais.
- Visando **reduzir as desigualdades** e introduzir incentivos com vistas proporcionar um patamar mais elevado de **desenvolvimento regional**, na última década tem aflorado o debate e a ação pública do Estado na implantação de políticas territoriais, especialmente no sentido de dotar **a agricultura familiar** de estrutura econômica.
- 65% dos municípios do Brasil são rurais!

Territórios Rurais

- No âmbito dos territórios, os espaços regionais de debate e de discussão para a implantação das políticas públicas são **os Colegiados Territoriais**, de composição paritária entre os **poderes públicos locais** e **a sociedade civil**, estruturados para se tornarem espaços democráticos de pactuação política e **orquestração do desenvolvimento sustentável**.
- Nestes espaços, a diversidade de atores sociais envolvidos nos processos de tomada de decisão possibilita tanto a geração de oportunidades quanto a de conflitos.
- Percebe-se que os conflitos entre os membros dos colegiados territoriais têm como um dos seus principais motivos o debate coletivo acerca da destinação dos recursos financeiros, com foco central nos projetos de investimento em infraestrutura financiados pela SDT, denominados de Apoio aos Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF).

Abordagem territorial:

- No Brasil, a introdução da perspectiva do desenvolvimento territorial no âmbito das políticas públicas é recente.
- A temática começou de fato a ganhar espaço somente a partir dos anos finais da década de 1990 (SILVA, 2013b), como resultado de um processo de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil que consideraram necessária a articulação de políticas com iniciativas locais objetivando melhorar a qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro e contribuir para a erradicação da pobreza e das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas (BRASIL, 2003).

Abordagem territorial:

- A tendência da adoção da abordagem territorial no Brasil e suas mudanças conceituais foram confirmadas pelas estratégias políticas do Estado com a criação, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) a qual promoveu a Política de Apoio aos Territórios Rurais, na qual se insere o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), concebido em 2003 para apoiar o desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial.

Abordagem territorial:

- A tomada de decisão do Governo Brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, se deu a partir de um processo acumulativo de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora (BRASIL, 2005a).

Abordagem territorial:

- Essa decisão levou à criação, no ano de 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual nasceu formalmente no ano de 2004, com a missão de "apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas" (BRASIL, 2005b, p. 3).

ANTECEDENTES:

- 1982 - Criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), regulamentado pelo Decreto n.º 87.457/82.
- Lutas agrárias, movimentos sociais no campo, reconhecimento do trabalho e direitos dos agricultores familiares
- 1990: fusão do Ministério Extraordinário da Reforma e Desenvolvimento Agrário com Ministério da Agricultura;
- 1999: criação do Ministério de Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário (Medida Provisória n.º 1.911-12, de 25.11.1999);
- 2000: Instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA;
- MDA: institucionalidade de um ministério setorial tendo como foco a agricultura familiar;
- Período de conceituação da Agricultura Familiar.

ANTECEDENTES:



- Inovação na proposição de Políticas Públicas para o meio rural: "território como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável".
- Importância do Pronaf-Infra para o fortalecimento da política de recorte territorial.
- Construção de espaços coletivos de negociação e pactuação de Políticas Públicas.
- CONDRAF - Decreto 4.854, outubro de 2003.
- 2003: Homologação dos primeiros territórios rurais pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CONDRAF. 2004.
- Criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

ANTECEDENTES:

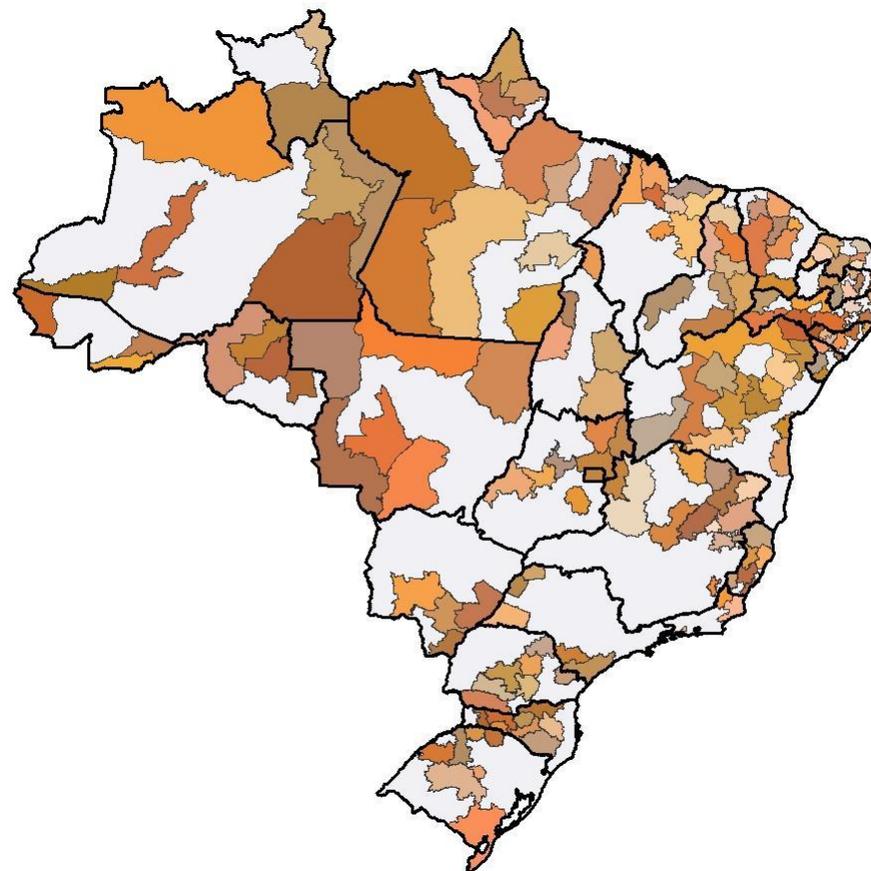
- Limitações nas escalas:
 - Municipal considerada restrita;
 - Estadual muito ampla.
 - Que o rural não é o mesmo que agrícola;
 - Descentralização das Políticas Públicas;
 - Ênfase na Agricultura Familiar



Território como foco de Políticas
Pública

Diretrizes da SDT:

- Integração rural-urbano.
- Pluriatividade da agricultura.
- Aspecto multidimensional do desenvolvimento articula dimensões econômicas, ambientais, socioculturais, institucionais, etc.
- A identidade territorial como estruturante das estratégias grupais dotando o território rural de significados.
- Coesão e participação social.
- Descentralização das PP e autogestão dos territórios.
- Abordagem territorial do desenvolvimento como norteadora de PP.



Abordagem territorial:

- Nesta concepção, a SDT estabelece o conceito de território rural, para o qual adota a seguinte definição:
 - É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o **ambiente, a economia, a sociedade, a cultura**, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005a, p. 28).

Abordagem territorial:

- Os territórios rurais, também chamados de espaços urbanizados ou microrregiões "rurais" são caracterizados a partir de discernimentos demográficos.
- No caso em questão, são lugares que apresentam uma densidade demográfica menor do que 80 habitantes por Km² e uma população média por municípios de até 50.000 habitantes.
- Os territórios rurais foram classificados com o critério de uma maior concentração do público favorecido do extinto MDA.

Abordagem territorial:

- O extinto MDA (atualmente secretária do MAPA) justificou sua abordagem territorial para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural, por meio de pelo menos quatro aspectos importantes:
 - i) o rural não se resume somente à produção agrícola;
 - ii) a escala municipal é muito limitada para o planejamento e organização de esforços visando à promoção e ao desenvolvimento, ao mesmo tempo que a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa;
 - iii) a descentralização das políticas públicas que atribuem competências aos atores locais;
 - iv) o território é a melhor unidade para dimensionar laços de proximidades entre pessoas, grupos sociais e instituições (BRASIL, 2005b).

Abordagem territorial:

- Foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica.
- Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões.



Programa Territórios da Cidadania

Territórios da cidadania

- Os critérios de seleção, conforme Rambo et al. (2012), foram:
- (1) menor Índice do Desenvolvimento Humano (IDH);
- (2) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária;
- (3) maior concentração de quilombolas e indígenas;
- (4) maior número de beneficiários de programas federais de transferência de renda;
- (5) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- (6) maior organização social;
- (7) menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

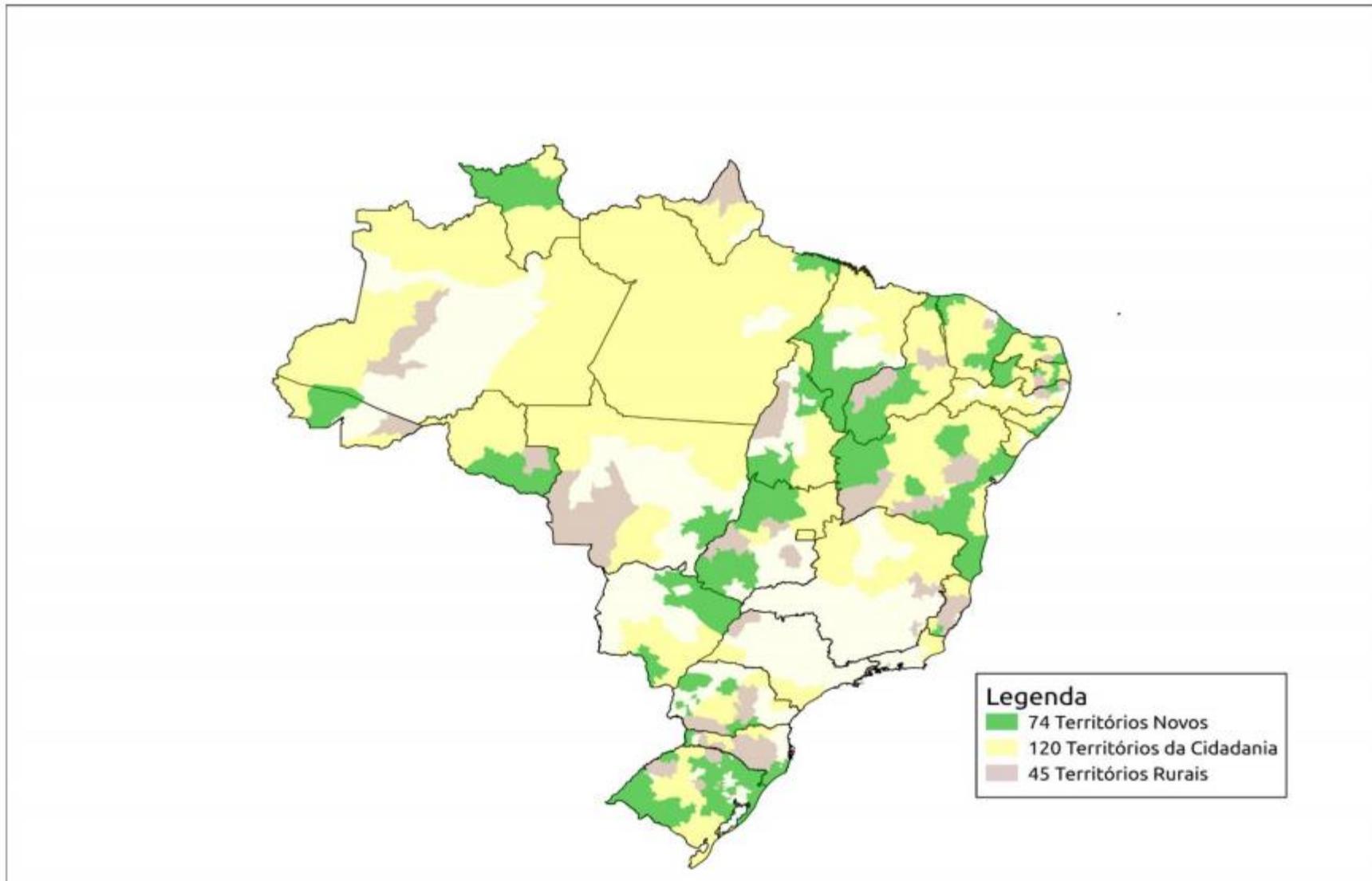
Abordagem territorial:

- Pode-se dizer que a perspectiva territorial de desenvolvimento tem representado um avanço no processo de consolidação da democracia, pois se sustenta nos princípios básicos da gestão participativa, da organização coletiva e na valorização da história e da cultura dos atores.
- Na verdade, busca a integração dos indivíduos ao espaço em que vivem e às instâncias de poder público, para que possam pressionar o Estado por políticas e elaborar estratégias no sentido de solucionar problemas a partir de diálogos e de conflitos.
- A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2003, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é um exemplo de como o Estado brasileiro vem sinalizando o interesse em superar o recorte setorial que caracteriza as políticas públicas.

Abordagem territorial:

- O funcionamento dos territórios acontece com base no princípio da ação coletiva que influencia e define a sua estrutura organizacional, a qual é sustentada pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter).
- O Colegiado Territorial, conforme Nunes et al. (2015), é um arranjo institucional e instância máxima, por meio do qual se constroem acordos através da discussão, elaboração, deliberação e implantação de projetos constantes no Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS), catalisando habilidades e competências num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (Brasil, 2005).

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL





Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios - PROINF

- O PROINF é uma ação orçamentária de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), integrante do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária aprovado no Plano Plurianual 2012-2015, e tem a finalidade de financiar projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e priorizados pelos territórios.
- O programa apoia, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), iniciativas de Municípios, Consórcios Públicos, Estados e União, na forma de investimentos destinados a agricultores familiares localizados em territórios rurais, a partir das demandas priorizadas pelos territórios. (PROINF, 2012).



Programa de Apoio a Projetos de
Infraestrutura e Serviços em
Territórios - PROINF

- O PROINF tem como prioridade o apoio às ações voltadas à dinamização econômica dos territórios, o fortalecimento da agricultura familiar, da gestão social e das redes de cooperação, bem como a formação de agentes de desenvolvimento locais, visando à articulação e integração das políticas públicas nos Territórios da Cidadania.

Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios - PROINF

- A SDT por intermédio do PROINF financia projetos, via entes públicos, para a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura social e produtiva necessárias ao desenvolvimento territorial sustentável. Ao longo dos anos tem A SDT por intermédio do PROINF financia projetos, via entes públicos, para a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura social e produtiva necessárias ao desenvolvimento territorial sustentável.



Para que um projeto PROINF seja efetivamente aprovado pelos Colegiados Territoriais e financiado pela SDT, devem ser atendidos os seguintes aspectos, segundo o Manual (PROINF, 2012):

1. Ter objeto que se caracterize como de interesse público;
2. Ter sua aplicação em patrimônio público, ou seja, o investimento deve ser feito em área pública;
3. A posse, manutenção e conservação dos bens devem ser de responsabilidade do proponente;
4. Pode ser considerada a implantação de infraestrutura para apoio à prestação de serviços para a agricultura familiar pelo proponente;
5. A proponente pode realizar a gestão compartilhada com os beneficiários do projeto, definindo de forma conjunta as obrigações que serão assumidas e o funcionamento das estruturas, na forma da Lei, em especial, obedecendo ao Art. 63 da Portaria

Interministerial 507/2011.



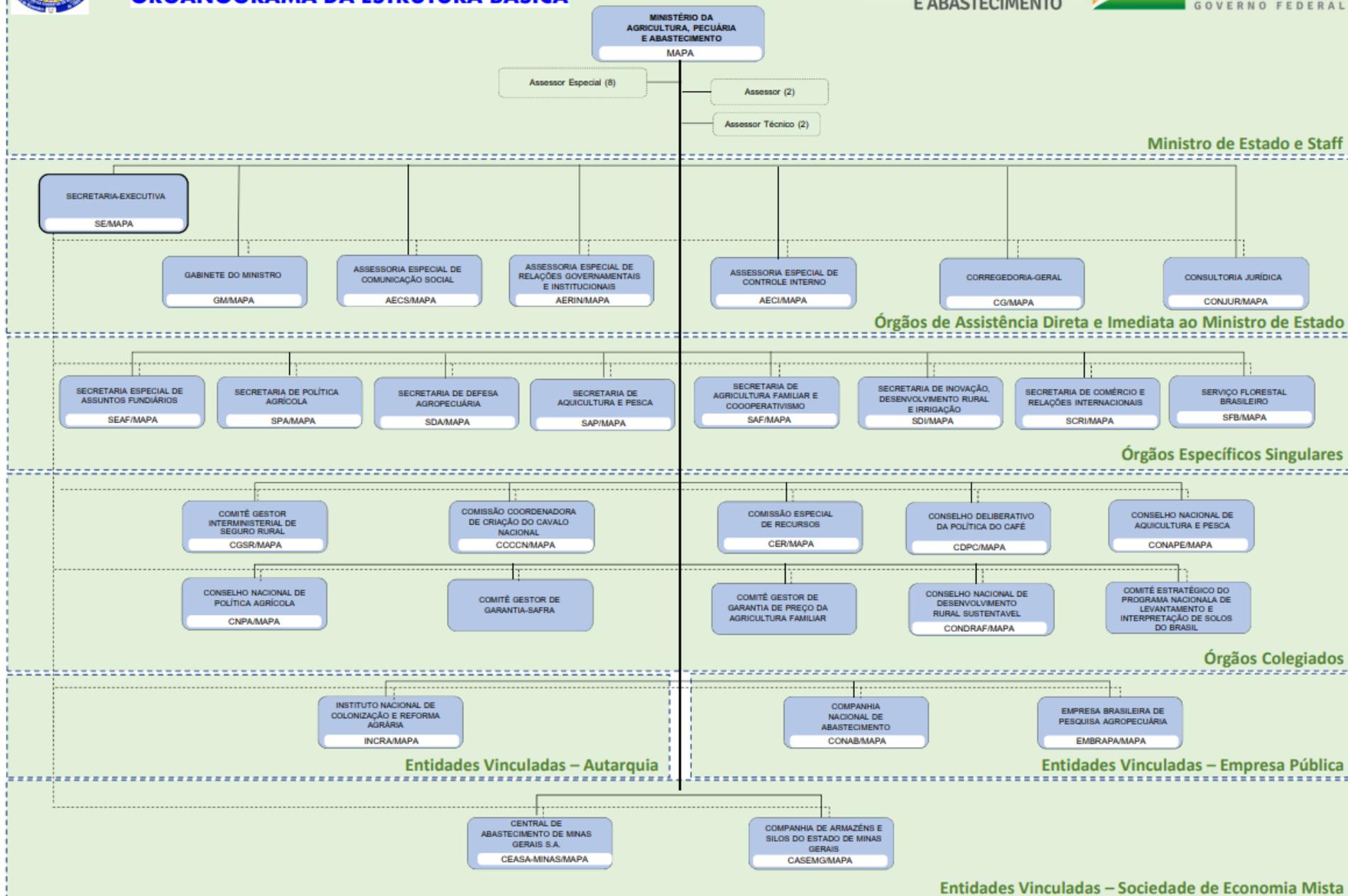
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)

- **Objetivo:** Tem como finalidade deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que se constitui das diretrizes, dos objetivos e das metas do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Além de elaborar o Plano, deve: - coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento rural sustentável, especialmente pela reforma agrária, pelo fortalecimento da agricultura familiar e pela diversificação das economias rurais; - acompanhar a elaboração e execução dos programas que promovem o acesso a terra; - acompanhar o cumprimento dos objetivos e das metas dos programas de fortalecimento da agricultura familiar.



ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA BÁSICA

Atual:



Fonte: Decreto nº 10.253, DE 2020

Legenda: — Subordinação Hierárquica - - - - - Supervisão em assistência ao Ministro de Estado

