



Recebimento: 05/06/2016
Aceite: 11/04/2017

ESCALAS DO DESENVOLVIMENTO: ANÁLISES A PARTIR DA PNDR E DA POLÍTICA TERRITORIAL NO BRASIL¹

DEVELOPMENTAL SCALES: ANALYSES THE PNDR FROM AND TERRITORIAL POLICY IN BRASIL

Janete Stoffel²
Anelise Graciele Rambo³
Tanise Dias Freitas⁴

Resumo

Este trabalho insere-se na temática das políticas públicas regional e territorial do Brasil, destacando a dinâmica escalar existente nelas. O objetivo é verificar em que medida essas políticas, que incidem sobre o mesmo espaço geográfico e que têm por finalidade promover o desenvolvimento em suas regiões/territórios, interagem e dialogam entre si. As análises foram sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Territorial Brasileira através do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Para viabilizar essas apreciações, foram selecionadas áreas geográficas comuns à execução das políticas, compreendendo assim os territórios rurais Sudoeste do Paraná (PR) e Oeste Catarinense (SC) e o território da cidadania Médio Alto Uruguai (RS) que estão inseridos na mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Essa região é também o foco do Promeso, programa vinculado à PNDR. A pesquisa até o momento realiza seus estudos a partir de dados secundários, tendo como primeiros resultados a não convergência de ações entre a política territorial e a regional, muito embora seus objetivos sejam semelhantes e suas áreas de atuação estejam sobrepostas.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Território. Região. Escalas.

Abstract

This paper is inserted in the theme of regional and territorial public policies in Brazil, highlighting the dynamic scale existing in them. The objective is to verify to what extent these policies which focus on the same geographical space and aims to promote development in their regions / territories interact and dialogue with each other. The analyzes were on the National Policy for Regional Development (PNDR) and the Brazilian Territorial Policy through the Sustainable Development

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 54 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, que aconteceu entre 14 e 17 de agosto de 2016 em Maceió/AL.

² Doutora em Desenvolvimento Regional. Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul, Laranjeiras do Sul-PR, Brasil. E-mail: janete.stoffel@uffs.edu.br

³ Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Professora do Departamento Interdisciplinar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Laranjeiras do Sul-PR, Brasil. E-mail: anelisegracieleerambo@gmail.com

⁴ Doutora em Sociologia (UFRGS). Pós-doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: tanise1208@yahoo.com.br

Program of Rural Territories (PRONAT) and the Citizenship Territories Program (PTC). To make possible the assessments common geographical areas were selected in the implementation of these policies, thus including rural territories Sudoeste do Paraná (PR) and Oeste Catarinense (SC) and the territory of citizenship Médio Alto Uruguai (RS) which are inserted in mesoregion Grande Fronteira Mercosul. This region is also the focus of Promeso, program linked to the PNDR. The research until the /moment conducted their studies from of secondary data having as first results the non-convergence of actions between territorial and regional policy, although their goals are similar and their areas of expertise are overlapped.

Keywords: Development. Territory. Region. Scales.

Introdução

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar elementos da política regional e territorial brasileiras, destacando a dinâmica escalar de ambas. Com isso, pretende-se verificar em que medida essas políticas, que incidem sobre o mesmo espaço geográfico e que tenham por finalidade promover o desenvolvimento em suas regiões/territórios – considerados espaços de vulnerabilidade – interagem e dialogam. A essa problemática cabe destacar a afirmação de Favareto (2006), segundo a qual a incorporação do adjetivo territorial ao desenvolvimento, empregado por organizações não governamentais, pela burocracia estatal e por movimentos sociais, é marcada por uma incorporação “por adição” e não como um sinal de mudança institucional.

Para embasar as análises empíricas, será utilizada a abordagem escalar, a qual pode ser compreendida de duas formas: enquanto categoria na prática, quando se constitui em um processo político em que arenas e instâncias se constituem na busca do estabelecimento de alianças, nas quais também podem ocorrer confrontos, exigindo que se lance mão de instrumentos e recursos buscando os resultados que sejam melhores para o todo. Já enquanto categoria e unidade de análise, pode ser compreendida como lócus e veículo pelo qual as relações socioespaciais se estruturam e operam. Com base nessa segunda perspectiva, e para analisar a primeira, entende-se que a análise escalar permite compreender as arquiteturas sociais, econômicas e político-institucionais constituídas pelos atores no espaço que, no caso desta pesquisa, remete às regiões e aos territórios nos quais incidem as políticas de desenvolvimento regional e territorial.

Assim, no contexto exposto, será objeto de análise, neste trabalho, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a política territorial brasileira: o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). No âmbito dessas políticas, serão estudadas a mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (PNDR) e os territórios rurais Sudoeste Paranaense e Oeste Catarinense (Pronat) e Médio Alto Uruguai (PTC), no intuito de identificar as repercussões territoriais de ações implementadas por essas políticas nos referidos espaços.

A metodologia empregada remete à análise de dados secundários, com base em documentos oficiais sobre as políticas e bases de dados como o Sistema de Gestão Estratégica e Planos Plurianuais. As análises desses dados secundários denotam que não há convergência de ações entre a política territorial e regional, muito embora seus objetivos sejam semelhantes e suas áreas de atuação estejam sobrepostas.

O trabalho está estruturado em seis seções. Seguindo esta introdução, apresenta-se a discussão sobre o desenvolvimento regional e territorial junto à abordagem escalar para analisar os processos de desenvolvimento. Na seção seguinte, é apresentado um breve histórico do planejamento do desenvolvimento regional no Brasil para, em seguida, caracterizar a PNDR e a política territorial. Na sequência, a seção versa sobre a falta de interação entre as políticas. Conclui-se com as considerações finais e as referências.

A abordagem escalar nos estudos sobre o desenvolvimento regional/territorial

Definir desenvolvimento não é algo simples e objetivo. As próprias adjetivações que o conceito de desenvolvimento vem recebendo ao longo dos anos denotam tal dificuldade. Nesse sentido, Boisier (2000) afirma que há um aumento na adjetivação do substantivo desenvolvimento e

isso não só produz uma confusão, mas também, sobretudo, leva a uma verdadeira “tautologização” do conceito, já que desenvolvimento é exatamente tudo aquilo que lhe é atribuído enquanto adjetivo.

Assim, distinguir desenvolvimento regional e territorial também não é algo óbvio. Ocorre que há políticas de desenvolvimento regional e políticas de desenvolvimento territorial sobrepostas espacialmente. Assim, pergunta-se o que muda nessas duas concepções de políticas? Na prática, o que muda ao se promover o desenvolvimento regional ou o territorial?

Novamente, cabe recorrer a Boisier (2000), quando o autor afirma que o desenvolvimento é sempre territorial, que esta é a concepção mais ampla de desenvolvimento, estando associada à idéia de recipiente e não propriamente à idéia de conteúdo. Em outra obra, Boisier et. al. (1995) definem desenvolvimento territorial enquanto uma expressão ampla, que inclui o desenvolvimento de micro-localidades, tais como comunidades, e de meso-localidades, províncias ou regiões. Refere-se a processos de mudança sócio-econômica, de caráter estrutural, delimitados geograficamente e inseridos num marco configurado por sistemas econômicos de mercado, ampla abertura externa e descentralização dos sistemas de decisão. Ademais, o objetivo do desenvolvimento territorial seria triplo: (a) o aperfeiçoamento do território, entendido não como um container e suporte físico de elementos naturais, mas como um sistema físico e social estruturalmente complexo, dinâmico e articulado; (b) o aperfeiçoamento da sociedade ou da comunidade que habita esse território; (c) o aperfeiçoamento de cada pessoa que pertence a essa comunidade e que habita esse território (BOISIER et. al., 1995). Por fim, Boisier (2000) afirma que o desenvolvimento regional remete àquele processo de mudança estrutural localizado em um âmbito territorial denominado região.

Concordando com o autor, sobre a amplitude do conceito de desenvolvimento territorial, é pertinente reportar-se a Santos e Silveira (2001), quando os mesmos afirmam que importa analisar o território usado e não o território em si. Portanto, cabe compreender o território enquanto espaço apropriado e usado pelas pessoas que nele vivem, enquanto espaço de poder de uma diversidade de atores (RAFFETIN, 1993). Segundo Buarque (1986), no território são sintetizados e materializados processos sociais, econômicos, ecológicos, culturais em dimensões complexas. Esse território não existe apenas enquanto uma demarcação geográfica ou político-administrativa, mas reflete a articulação e a relação com outros espaços ou formações socioculturais existentes.

No entanto, para além da discussão acerca do desenvolvimento territorial *vis à vis* ao desenvolvimento regional, cabe ressaltar a existência de duas abordagens distintas acerca do território, quais sejam: a prático/instrumentalista e a teórico/cognitiva (SABOURIN, 2002; FAVARETO, 2006). A primeira está vinculada às políticas públicas, cujos territórios, em geral, são decretados *ex ante* (BAQUERO, BEDUSCHI FILHO, FALCONI, 2007). Já a segunda entende o território, não como dado *a priori*, mas construído a partir de relações, enquanto projeção espacial de relações de poder (SOUZA, 2009). A existência dessas duas formas de interpretar e reconhecer territórios acirra ainda mais a confusão de interpretações acerca do desenvolvimento.

Para Linck (2006), o território não deve ser confundido com a noção de espaço ou de área. O território é um espaço com personalidade própria que nenhuma lei geométrica permite entender. É então uma construção social: tem história, uma identidade e é precisamente isso que o enfoque territorial permite reconhecer. O território se projeta na história como um espaço onde há construções institucionais: há uma exigência de ruptura com o universo unidimensional do intercâmbio mercantil, do cálculo e do interesse individual (LINCK, 2006).

Tratar o território a partir de uma abordagem teórico/cognitiva, como aqui se propõe, assume importância devido a uma crítica passível de ser feita às políticas territoriais de modo geral⁵. Na medida em que os territórios são decretados, questiona-se se é possível reconhecer as projeções espaciais das relações de poder que emanam de múltiplos atores e de múltiplas escalas e qual o reflexo dessas políticas públicas sobre esses territórios. Por extensão, é possível perguntar novamente, qual a diferença, na prática, entre uma política de desenvolvimento regional e territorial?

Considerando que a concepção teórico/cognitiva de território permite reconhecer o desenvolvimento de forma mais ampla e, ao conceber o território como espaço apropriado e usado pelas pessoas que nele vivem (SANTOS; SILVEIRA, 2001), cabe reconhecer dinâmicas endógenas e exógenas (MIRANDA; COSTA, 2005). No caso das forças externas, essas evidenciam a articulação que o território tem com os outros níveis territoriais. Miranda e Costa (2005) afirmam também que,

⁵ Além da brasileira, é possível citar políticas de enfoque territorial na Colômbia e mesmo o programa Leader na Europa (Perafán, 2007; Bedushi Filho e Abramovay, 2004).

no âmbito espacial, ambiental e institucional, ocorre uma permanente construção e reconstrução. No que concerne à natureza social, o território é o ponto de chegada, estando relacionado à qualidade do tecido social e à democratização que ali existem.

Para compreender as mudanças endógenas e exógenas abordadas pelos autores, a abordagem escalar assume relevância. Brenner (2001) afirma que a escala geográfica é uma dimensão dos processos sócio-espaciais. As dinâmicas escalares são constituídas e continuamente retrabalhadas por meio de estruturas básicas coletivas de ação social, continuamente reproduzidas, modificadas e transformadas coletivamente, por hábitos diários, rotinas, práticas, negociações, experimentos, conflitos e lutas. O significado, função, história e dinâmica de qualquer escala geográfica só pode ser entendida relacionalmente, nas suas ligações para cima, para baixo e lateralmente a outras escalas geográficas (BRENNER, 2001).

A escala, portanto, não pode ser adequadamente interpretada enquanto um sistema de *containers* territoriais definida por um tamanho geográfico absoluto. Cada escala geográfica é constituída por meio de sua posição na evolução histórica dentro de uma estrutura relacional mais ampla de processos sócio-espaciais. Nesse sentido, Brenner (2001) enfatiza que as hierarquias escalares constituem mosaicos e não pirâmides: mosaicos sobrepostos de formas desiguais e com geometrias escalares densamente interligadas.

Os processos de estruturação escalar geram ainda efeitos causais contextualmente específicos. Se a estruturação escalar de determinado processo social gera ou não resultados empíricos, sociológica ou politicamente significativos, é uma questão empírica que só pode ser compreendida por meio de pesquisas de contextos específicos. Esses processos podem ser cristalizados em escalas fixas, na medida em que interagem com outros processos para a produção de estruturas de organização hierarquicamente aninhadas. Nesse contexto, as instituições do Estado têm desempenhado um papel significativo na demarcação, na reprodução, na modificação, na destruição e na criação das principais hierarquias escalares (BRENNER, 2001).

Purcell e Brown (2005) e Born e Purcell (2006) tratam de uma importante questão ao mencionarem que é preciso ter cautela ao preconizar soluções locais. Ressaltam que não há uma escala adequada, ideal ao desenvolvimento, nem local, nem regional, nem nacional ou nem mesmo global. O alcance dos objetivos a que os processos de desenvolvimento se propõem está relacionado ao poder dos atores sobre o território, e isto se dá em diferentes escalas.

Ainda na década de 1990, Judd (1998) lembra que as relações de poder oriundas do Estado podem limitar a flexibilidade de resistência tal como considerado por Cox (1998). O autor defende a ideia de que o Estado, ao construir escalas ou mesmo ao falhar em efetivá-las, tem o poder de limitar os atores políticos a concretizar suas próprias escalas de engajamento.

Martin (1999) defende a visão de que as relações escalares devem considerar mais atentamente os múltiplos interesses e identidades sociais, ou os múltiplos atores em cada escala relacionada à cadeia de tomada de decisão, não se restringindo apenas aos níveis de governo. O foco das análises, para Martin (1999), deve voltar-se para além de uma análise da autoridade do governo de diferentes jurisdições, que são escalas mais fixas. A análise escalar deve abarcar um exame de lutas e negociações entre todos os atores sociais envolvidos no processo de tomada de decisão.

Por sua vez, importa enfatizar que a atuação participativa e permanente do tecido social no território possibilita que o desenvolvimento ocorra. As transformações estruturais que promovem o desenvolvimento resultam de variadas e complexas interações sociais, nas quais a busca é pela ampliação do horizonte de possibilidades da sociedade (BRANDÃO, 2008). Esse processo se dá pela interação de múltiplas escalas. Os sujeitos sociais, políticos e econômicos do território devem mobilizar-se, buscando ampliar o campo de ação da coletividade, favorecendo a liberdade de decisão.

Ainda na concepção de Brandão (2008), para que se possa afirmar que houve desenvolvimento, é preciso que exista envolvimento e legitimação de ações capazes de romper com o *status quo* anterior, em que também estejam envolvidas tensões, escolha de alternativas e construção de trajetórias históricas, buscando horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Esse processo de transformação, na óptica do autor citado, para que permita maior fortalecimento da autonomia de decisão e amplie o espaço de ação dos sujeitos sociais, deve ser promovido simultaneamente nas dimensões produtiva, social tecnológica (e outras que houver) e nas escalas espaciais locais, regionais, nacionais, globais etc.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Embora as discussões para a criação da PNDR tenham se iniciado em 2003, sua institucionalização ocorreu somente em 2007, pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro, executada pela Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional (MI). Segundo o MI, o objetivo da PNDR consiste em reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País.

Conforme descrito no Sumário Executivo da PNDR, o foco principal desta política não é essencialmente o combate à pobreza, mas se expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional. Ou seja, há uma perspectiva espaço-temporal da PNDR, a qual concentra sua atuação em regiões que apresentam situações de debilidade e de estagnação econômica, com expressivos fluxos migratórios, constituindo então os chamados bolsões de pobreza. Em outras palavras, a PNDR pretende focalizar a causa da desigualdade e da pobreza, bolsões de pobreza em meio a contextos ricos e dinâmicos (BRASIL, 2015).

A PNDR propunha-se como uma política de Estado e baseia-se na Teoria do Desenvolvimento Endógeno, a partir da qual devem ser compreendidas as diferenças e particularidades de cada região, potencialidades e limites para então buscar alternativas adequadas às suas realidades (OLIVEIRA; LIMA, 2012).

De forma prática, a PNDR apresenta uma tipologia para identificar as regiões “alvo” das suas ações. Tal caracterização resulta da combinação de dois indicadores básicos de renda e dinamismo, publicados pelo IBGE: (1) o rendimento médio mensal por habitante e (2) a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante. Esses dois indicadores deram origem a quatro tipologias: microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, sendo que apenas as primeiras não são alvo da PNDR. Desse modo, das 557 microrregiões brasileiras, apenas 140 são caracterizadas como de alta renda e não fazem parte do escopo da PNDR (BRASIL, 2015).

Conforme Cargin (2014), embora abranja todo o território brasileiro, a tipologia nacional da Política deixa claro que a estratégia de desenvolvimento regional prioriza as grandes regiões historicamente marginalizadas na escala nacional como o Norte, o Nordeste e parte do Centro-Oeste. Sobre as regiões prioritárias, atuam três tipos de instrumentos principais: (1) os planos regionais: Planos macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semi Árido e Centro-Oeste) e Planos Mesorregionais de Desenvolvimento; (2) os fundos de desenvolvimento regional: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA) e os (3) programas governamentais: Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido (Conviver).

Para fins de comparação com as políticas territoriais, dar-se-á ênfase ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), que tem área de atuação na região Sul do Brasil.

Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso)

O Promeso, inserido no PPA 2000/2003, objetiva aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento dos seus potenciais endógenos e do fortalecimento das suas bases produtivas, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais (BRASIL, 2004). Pretende a redução das desigualdades regionais a partir de dois eixos principais: (A) a organização social e (B) a ativação econômica. O primeiro eixo volta-se ao estímulo e ao fortalecimento dos fóruns mesorregionais para que sejam canais de participação da sociedade civil na definição de ações a serem contempladas com investimentos públicos. O segundo ocorre por meio do fomento aos Arranjos Produtivos Locais, identificados como prioritários nas Mesorregiões Diferenciadas e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides).

No âmbito das duas mesorregiões do Promeso inseridas na região Sul, foram definidas como prioridades os setores de gemas, joias, pescado, turismo, embutidos de suíno e derivados de leite para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, e florestamento, fruticultura e sementes agroecológicas para a Mesorregião da Metade Sul (CARGIN, 2014). Cabe destacar que foi prevista e

executada a organização do Fórum de Desenvolvimento Mesorregional em cada um dos recortes regionais⁶. Com esses fóruns, propunha-se um sistema de gestão, protagonizado pelos atores sociais, no intuito de fortalecer a densidade da rede de atores na região. Serviram de instrumentos para os fóruns os portais de difusão e os sistemas de informação mesorregional, balizados pelos Planos de Ação Mesorregional, que priorizavam as demandas regionais.

O quadro que segue traz um comparativo entre as ações realizadas e organizadas no Plano de Desenvolvimento dessas duas mesorregiões.

Quadro 1: Ações e executores do Promeso

Regiões	Grande Fronteira do Mercosul	Mesorregião da Metade Sul
Ações	Fortalecimento de agroindústrias familiares: apoio a aproximadamente 200 agroindústrias	Agricultura familiar
	Desenvolvimento do APL de móveis no oeste catarinense.	Florestamento
	Sinalização turística na região das Missões jesuíticas	Sementes agroecológicas na região da Campanha
	Fortalecimento da piscicultura envolvendo 200 agricultores familiares	Diversificação da matriz produtiva e estruturação da cadeia produtiva da fruticultura
	Fortalecimento da vitivinicultura com ações de capacitação de produtores e técnicos na região atendendo 250 famílias de agricultores familiares	Projeto de Vitivinicultura envolvendo municípios do centro e do oeste da Mesorregião, prevê a implantação de um centro regional de vitivinicultura, que deverá ser gerenciado pela Embrapa.
	Lapidação e artesanato mineral para fomentar o uso de tecnologias apropriadas envolvendo 2.200 garimpeiros.	Gemas e joias na região centro e em alguns municípios do oeste
	Apoio ao setor lácteo com ações para cerca de 30 associações de produtores de leite no oeste catarinense	Agroindústria do leite com estruturação da agroindústria em Santa Vitória do Palmar
	Criação, indiretamente, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	Criação, indiretamente, da Universidade Federal do Pampa (Unipampa)
Executores das Ações	Fórum da Mesorregião, com participação das universidades do norte do Estado, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Municípios e participação tímida do Governo do Estado. Fundações e organizações não-governamentais: Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, do Instituto de Desenvolvimento Regional SAGA, de Chapecó, e da Fundação Vale do Rio Turvo para Desenvolvimento Sustentável (Fundaturvo/DS)	Fórum da Mesorregião, com atuação dos Coredes e de universidades regionais. A execução das ações a cargo dos municípios, da Embrapa e do próprio Governo do Estado.

Fonte: Elaboração própria com base em: Portal Ministério da Integração Nacional, 2007; Rambo, Deves e Andrade (2008, p.162); Cargin, 2014.

A execução dos programas foi conduzida por agências de desenvolvimento, por outras instituições regionais e por acordos com municípios (CARGIN, 2014; FERREIRA, MOREIRA, 2007).

A política territorial brasileira: o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC)

Como mencionado anteriormente, a política com denominação territorial surge no Brasil no âmbito rural, dentro do MDA, com a criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT),

⁶ Por exemplo, o portal da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: <http://www.mesomercosul.org.br/>

implementando-se o Pronat em 2003, seguido do PTC em 2008. A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável, proposta pelo Estado brasileiro, envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. Dessa forma, é proposto o desenvolvimento de soluções que contemplem combinações entre as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (BRASIL, 2004).

Assim, no Pronat, o território é entendido enquanto um espaço físico, geograficamente definido, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais (o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições) e uma população com grupos sociais relativamente distintos em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. Por sua vez, o território rural seria aquele onde os critérios multidimensionais que o caracterizam bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial apresentam a predominância de elementos rurais (BRASIL, 2004).

O objetivo geral do Pronat consiste em promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural. Esse objetivo geral está desdobrado nos seguintes objetivos específicos, que são: a) fortalecimento das redes sociais de cooperação dos territórios rurais, especialmente os que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais; b) planejamento e o fortalecimento da gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social; c) promoção de iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e a diversificação das economias territoriais, tendo por referências a valorização dos recursos territoriais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos; d) articulação de políticas públicas, com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com equidade social.

A seleção dos territórios rurais para ações do Pronat tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes, bem como a presença de agricultores familiares, famílias assentadas e famílias de trabalhadores acampados (BRASIL, 2004). Com base nos critérios estabelecidos pela SDT, há atualmente 242 territórios rurais identificados, sendo que 164 são apoiados pelo Pronat. Destes, 93 aprovaram seus planos e outros 71 estão em processo de elaboração e qualificação⁷ (BRASIL, 2010).

Quanto ao Pronat, Wesz Júnior e Leite (2010) sintetizam que, em 2003, as linhas de ação baseavam-se em duas modalidades do Pronaf: (a) Infraestrutura e Serviços Municipais e (b) Capacitação dos Agricultores Familiares. Essas duas linhas deixaram de fazer parte do Pronaf e passaram a compor o Pronat através das funções: *Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais* e *Capacitação de Agentes de Desenvolvimento*. Paralelamente, duas outras ações compõem o Pronat, mesmo não agregadas na sua matriz orçamentária: *Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares* e o *Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) – Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste*.

A estrutura organizacional dos territórios rurais é sustentada pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), o qual é antecedido pela Comissão de Implantação de Ações Territoriais (Ciat)⁸ (BRASIL, 2004). Os Colegiados devem ter, em sua composição, representantes das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e da sociedade, devendo haver paridade entre representantes do governo e sociedade civil bem como uma composição representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural. A estrutura do Colegiado é composta pelo (a) Plenário – nível deliberativo máximo; (b) Núcleo Dirigente – nível decisório gerencial; (c) Núcleo Técnico – nível operacional; (d) Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais. Ao Codeter cabe deliberar e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios, além de

⁷ Conforme materiais divulgados em cursos de capacitação no âmbito dos Nedets, há 158 PTDRSs elaborados (136 até 2012 mais 22 em 2013), mais 10 estão em fase de finalização.

⁸ Esta representa um tipo de arranjo institucional, por meio do qual se pretende construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território, catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos, colocando-os a serviço do território. (BRASIL, 2004).

articular políticas públicas, realizar o planejamento das ações e definir os programas e projetos que devem compor o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS).

Por sua vez, o PTC que surge em decorrência do Pronat é resultado da constatação de significativas desigualdades sócio-econômicas entre os próprios territórios rurais. A prioridade do PTC consiste em atender territórios que apresentam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica. No PTC, a ênfase recai sobre o combate à pobreza e a conquista de cidadania.

Assim, o objetivo maior do Territórios da Cidadania consiste na superação da pobreza e na geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Especificamente, propõe: (a) a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; (b) o planejamento e a integração de políticas públicas; (c) a universalização dos programas básicos de cidadania e (d) a ampliação da participação social (BRASIL, 2011).

A estrutura institucional do PTC é formada pelo Comitê Gestor Nacional (composto por 22 membros, entre ministérios, secretarias e a Casa Civil), Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. O Comitê tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação do Programa é realizada pelo MDA, sua articulação institucional pela Casa Civil, a questão orçamentária pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o monitoramento pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) (WESZ JÚNIOR; LEITE, 2010).

Os Comitês de Articulação Estadual são consultivos e propositivos, articulam órgãos federais, estaduais e municipais e visam apoiar a organização e a mobilização dos Colegiados, fomentando a articulação e a integração de políticas públicas nos territórios, acompanhando a execução do Programa e apresentando sugestões de novos territórios e de novas ações. Os Colegiados Territoriais estruturam-se, em geral, a partir dos mesmos Colegiados do Pronat. No entanto, há três diferenças quanto aos objetivos, estrutura, abrangência e complexidade institucionais, quais sejam: (a) a presença de um Comitê Gestor Nacional; (b) a subdivisão dos Colegiados em Comitês Temáticos (educação, cultura, saúde etc.), uma vez que tratam de ações e políticas mais abrangentes que as temáticas vinculadas ao meio rural; (c) maiores esforços em estruturar a participação do Estado em suas três instâncias administrativas (federal, estadual e municipal).

A partir do conceito de território adotado pelo Pronat, o PTC acrescenta novos critérios de seleção dos Territórios de Cidadania dentre os territórios rurais, com presença de um por estado da federação, em 2008, e dois, em 2009. Os critérios mencionados são: (a) menor Índice do Desenvolvimento Humano (IDH); (b) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; (c) maior concentração de quilombolas e indígenas; (d) maior número de beneficiários de programas federais de transferência de renda; (e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (f) maior organização social; (g) menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (WESZ JÚNIOR; LEITE, 2010). Atualmente, o PTC conta com 120 territórios da cidadania apoiados.

Quanto aos recursos destinados ao PTC, Wesz Júnior e Leite (2010) apontam que, em 2008, o valor previsto para os 60 Territórios da Cidadania chegou a R\$ 12,8 bilhões, valor que alcançou quase R\$ 25 bilhões, em 2009, com a entrada de mais 60 novos territórios. Em 2010, o montante de recursos ampliou-se para R\$ 26,8 bilhões. Houve, portanto, um crescimento de 109,8%, de 2008 para 2010. As linhas com maior crescimento foram: (a) organização sustentável da produção e saúde e (b) saneamento e acesso à água, que aumentaram o valor previsto em 187,5% e 147,7%, respectivamente. O tema que teve uma ampliação mais reduzida nesses três anos foi o de Ações Fundiárias (27%), que apresentou inclusive uma redução de 20% nos valores absolutos, de 2009 para 2010.

Por sua vez, para dar sequência às análises, optou-se por pesquisar os seguintes territórios que apresentam sobreposição com a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, escala delimitada pelo Promeso/PNDR. São eles, território rural Sudoeste do Paraná (PR); território rural Oeste Catarinense (SC) e o território da cidadania Médio Alto Uruguai (RS).

As apreciações que seguem estabelecem uma tipologia acerca dos objetos financiados pelo Proinf (Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais) nos três territórios. Cabe ressaltar que cada projeto pode apresentar mais de um objeto financiado. Nesses três territórios, de 2003 a 2012, foram investidos R\$ 51.810.855,67 em 416 projetos, conforme Tabela 1:

Tabela 1: Projetos e valores investidos nos territórios de 2003 a 2012

Território	Número de projetos	Valor total dos projetos
Sudoeste do Paraná	223	24.699.948,64
Oeste Catarinense	78	11.368.975,17
Médio Alto Uruguai	115	15.741.931,86
Total	416	51.810.855,67

Fonte: SGE/SDT/MDA, 2015.

No período acima referido, no Sudoeste Paranaense, o Pronat financiou 290 objetos em 223 projetos. Destes, quase a metade destinou-se à aquisição de equipamentos (41%), tais como equipamentos para escritório, para a montagem ou para o aperfeiçoamento de agroindústrias de diferentes tipos. Já 30% dos objetos financiados referem-se a bens móveis, como máquinas pesadas (retroscavadeiras, caminhões, tratores e maquinários agrícolas). Na categoria “outros”, estão enquadrados 10 objetos, os quais não puderam ser identificados e classificados pelas informações do SGE. Já os demais da mesma categoria se referem à construção de redes de água, à melhoria de estradas e ao fornecimento de sementes.

Já no Oeste Catarinense, foram 78 projetos com 84 objetos financiados. Destaca-se o financiamento de equipamentos, alcançando 43%, seguido do dos bens móveis, com 37%. A infraestrutura, que engloba desde a construção e a ampliação de escolas (casas familiares rurais), de unidades de comercialização de produtos da agricultura familiar, até agroindústrias familiares, tem uma participação significativa de 19%. O “outros” nesse território se refere à melhoria de uma estrada.

Por sua vez, no Médio Alto Uruguai, dos 115 projetos, foram identificados 134 objetos com financiamento. Tal como nos demais territórios, destaca-se a aquisição de equipamentos (40%) e um número menos significativo de veículos leves (7%). Tem-se ainda investimento em infraestrutura (25%), valor este maior que nos demais territórios. O “outros” refere-se à instalação de uma rede de água e a 12 objetos não identificados (apoio à agroindustrialização familiar, fortalecimento da capacidade, escoamento da produção e comercialização, por exemplo).

PNDR e Políticas Territoriais: quais aproximações?

Cabe destacar que, apesar das políticas mencionadas mostrarem denominações distintas – desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial rural –, serem propostas por diferentes ministérios – Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Casa Civil –, elas incidem sobre espaços geográficos comuns. Nos casos citados na seção anterior, os territórios rurais e/ou da cidadania estão inseridos na Grande Fronteira do Mercosul (Promeso).

Quando se analisam os objetivos de cada uma das políticas (Quadro 2), embora com algumas especificidades, estes focam na redução das debilidades e no fomento às potencialidades locais, destacando-se a questão da sustentabilidade.

Quadro 2: Objetivos principais das Políticas Públicas (PNDR, Promeso, Pronat e PTC)

Política	Objetivo
PNDR	Reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País.
Promeso	Aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento dos seus potenciais endógenos e do fortalecimento das suas bases produtivas, com vistas à redução das desigualdades inter e intrarregionais.
Pronat	Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural
PTC	Superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

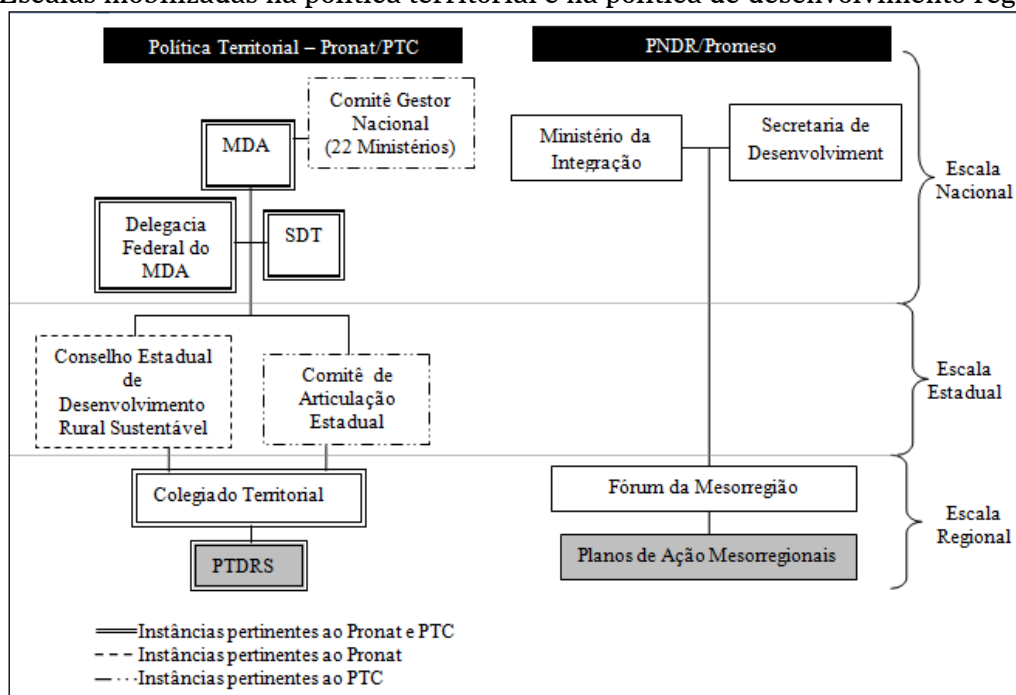
Fonte: Organização própria com base em documentos oficiais.

No entanto, não são identificadas ações conjuntas entre essas políticas, seja na escala institucional (ministerial), seja nas regiões e territórios. No âmbito escalar mais localizado, por

exemplo, não há interação entre o Fórum da Mesorregião e os Colegiados Territoriais. Essa realidade encontra correspondência nas afirmações de Brenner (2001), ao afirmar que as instituições do Estado têm desempenhado um papel significativo na demarcação, na reprodução e na modificação das principais hierarquias escalares. Assim, na medida em que não houver uma ação do Estado para a integração dessas escalas, junto ao empoderamento de seus atores, não são visualizadas possibilidades de integração entre elas. Até porque as menores escalas definidas por estas políticas são de dimensões distintas.

A Grande Fronteira do Mercosul é composta por 415 municípios distribuídos entre o noroeste do Rio Grande do Sul, Oeste de Santa Catarina e Sudeste do Paraná. Já os territórios são unidades menores, sendo que o Sudoeste Paranaense é composto por 42 municípios, o Médio Alto Uruguai por 32 municípios e o Oeste Catarinense por 25. Escalas de tamanhos tão distintas implicam em dinâmicas sócio-espaciais também distintas, o que demandaria uma interação escalar, no sentido de constituir mosaicos escalares. Por exemplo, os Colegiados, por meio de seus PTDRSs, poderiam gerar subsídios para os Planos de Ação Mesorregionais, previstos pelo Promeso/PNDR, o que, na prática, não ocorre. Nesse caso, as escalas têm-se apresentado muito mais enquanto um sistema de *containers* territoriais definidos por um tamanho geográfico absoluto, do que uma construção social, permeável e capaz de estabelecer sinergias entre atores e políticas (BRENNER, 2001).

Figura 1: Escalas mobilizadas na política territorial e na política de desenvolvimento regional



Fonte: organização própria.

A figura 1 retrata as escalas mobilizadas pelas políticas, demonstra que não há interação entre elas e também evidencia que a política territorial demonstra uma complexidade escalar maior, se comparada à regional. Importa ressaltar ainda que a denominada escala regional, na prática, está sobreposta, uma vez que os territórios rurais e da cidadania estão contidos na Mesorregião.

O que se pode deduzir, é que, na prática, o público alvo de ambas as políticas pode estar sendo o mesmo, já que os objetivos das políticas se aproximam e pelo fato de se observar lideranças em comum nos Colegiados e no Fórum. Como bem lembra Martin (1999), as relações escalares devem considerar mais atentamente os múltiplos interesses e identidades sociais, ou os múltiplos atores em cada escala relacionada à cadeia de tomada de decisão, não se restringindo apenas aos níveis de governo. Sendo assim, para aprofundar a análise, é necessária a realização de uma pesquisa de campo com os atores que fazem parte dos colegiados territoriais e do Fórum da mesorregião.

É importante ressaltar a dificuldade significativa na obtenção e no acesso a dados referentes a projetos implementados pela PNDR ao longo dos anos. A situação é um pouco diferente no que se refere ao Pronat e ao PTC, principalmente sobre disponibilidade de informações sobre recursos

oriundos do Proinf, as quais estão disponibilizadas no SGE⁹. Porém, a dificuldade encontrada na política territorial é em relação às informações sobre recursos disponibilizados para os territórios da cidadania, provenientes de outras fontes e de outros Ministérios que não o MDA.

Poucos são os dados obtidos em relação aos recursos disponibilizados às referidas políticas e estes advêm do Plano Plurianual 2008-2011. Observa-se uma destinação mais discreta de recursos aos programas da PNDR em relação à política territorial.

No PPA 2012-2015, o Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, territorial sustentável e economia solidária – previa para o período um volume total de recursos de R\$ 43.258.605 (MPOG, 2016). Observa-se que para o Promeso não houve destinação de recursos.

Tabela 2: Valores previstos pelo Plano Plurianual para programas e ações das políticas regionais e territoriais na Região Sul entre 2008 e 2011 (em valores correntes)

Programa e Ações	2008	2009	2010	2011
Promeso ¹⁰	1.244.922	1.517.000	1.560.000	7.828.000
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais ¹¹	12.765.000	13.084.679	14.618.921	15.501.877

Fonte: Elaboração a partir do Plano Plurianual de 2008-2011 do Congresso Nacional.

Em alguma medida, a carência de dados sobre os investimentos da PNDR retrata os ínfimos resultados práticos obtidos. Como apresenta o Documento de Referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, “a despeito desses avanços, os dois principais pilares da política – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR proposto, e o instrumento de coordenação em nível nacional, a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional-CPDR – se frustraram, comprometendo seriamente a implementação da PNDR” (BRASIL, 2012, p.20). Para que a PNDR não caia no ostracismo, está sendo elaborada a PNDR II. Esta se propõe a atuar em dois sentidos: (a) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra-regionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais e (b) criar condições de acesso aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e à moradia. Pretende, desse modo, ser uma política transversal, tendo o duplo desafio de responder às demandas de seu objeto, de um lado, com o recurso de instrumentos próprios e específicos e, de outro, de ser o fio condutor estratégico da coordenação das diferentes políticas (BRASIL, 2015).

Os objetivos propostos pela PNDR II reforçam a necessidade de um diálogo maior com a política territorial brasileira. No entanto, cabe recordar que, se concordamos com Boisier (2000) que o desenvolvimento territorial é mais amplo que o desenvolvimento regional, caberia, antes da implementação da PNDR, a implementação da Pnot. Empiricamente, isso também é reconhecido por pesquisadores da área. Segundo Cargin (2014), a Pnot se caracteriza como uma política mais ampla, que tem como objetivo maior a garantia da integração nacional, tratando dos grandes temas do ordenamento territorial, diretiva ou de coordenação. Já a PNDR passou a tratar da redução das desigualdades regionais, historicamente construídas durante a formação territorial do País e agravadas pela dinâmica dos mercados.

Acerca do desenvolvimento territorial ser mais amplo que o desenvolvimento regional, uma constatação acerca da política territorial – Pronat e PTC – merece atenção aqui. Embora estas duas políticas tenham denominação territorial, corrobora-se com diferentes autores, que, na prática, estas assumem-se muito mais como políticas de desenvolvimento regional, focadas em regiões rurais.

Favareto (2006) sublinha que, embora o discurso sobre o desenvolvimento territorial tenha entrado definitivamente para o discurso acadêmico e governamental na presente década, até o momento trata-se de uma incorporação por adição dos novos temas, sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar. Perafán (2007) segue na mesma perspectiva, afirmando que, nas políticas públicas que usam o adjetivo territorial, não raro, há baixa correspondência e coerência com a proposta teórica.

⁹ Disponível em: < <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html> >.

¹⁰ Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Sub-regionais.

¹¹ Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais.

Embora a política territorial entenda que os territórios – foco do Pronat e PTC – sejam espaços que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial, na prática, sua delimitação se dá por basicamente dois critérios objetivos: densidade demográfica média de até 80 hab/Km² e municípios, em média, como população até 50.000 habitantes, caracterizando uma região rural e não necessariamente um território. Isso, pois esses critérios não refletem a apropriação e o uso do território pelas pessoas que nele vivem, enquanto espaço de poder (RAFFETIN, 1993). Tal recorte não representa a sintetização e a materialização de processos sociais, econômicos, ecológicos, culturais em dimensões complexas (BUARQUE, 1986). Os territórios do Pronat e PTC existem apenas enquanto uma demarcação geográfica ou político-administrativa. Isso não quer dizer que não haja dinâmicas territoriais a ser analisadas nesses recortes, pois, como afirmam Santos e Silveira (2001), o que importa é analisar o uso do território, e não o território em si. Podemos dizer que, na verdade, há distintas dinâmicas territoriais presentes nos territórios decretados pelo Pronat/PTC. Há uma miríade de escalas de poder e de gestão intra-territórios. Esse é um claro exemplo do confronto entre as concepções de território da abordagem prático/instrumentalista e teórico/cognitiva. A primeira, *a priori*, não permite observar a riqueza territorial contidas nos territórios.

Considerações Finais

As informações apresentadas ao longo deste trabalho permitem observar que, apesar da similitude de seus objetivos e da sobreposição de seus espaços de atuação, não há interação ou complementaridade entre a política de desenvolvimento regional e territorial no Brasil.

Acerca da PNDR, a proposta é de significativa importância, entretanto os seus resultados práticos são limitados. Sobre a política territorial, observa-se que as ações apresentam enfoque mais regional do que territorial. Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer que ambas as políticas mobilizam escalas localizadas em torno da gestão do desenvolvimento. A característica destas é de maior endogenização e protagonismo aos atores locais/regionais/territoriais, embora isso seja mais evidente na política territorial. Essas constatações vão ao encontro das colocações de Brandão (2008), segundo o qual, para que se possa afirmar que houve desenvolvimento, é preciso que exista envolvimento e legitimação de ações capazes de romper com o *status quo* anterior, em que também estejam envolvidas tensões, escolha de alternativas e construção de trajetórias históricas, buscando horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Esse processo de transformação, para que permita maior autonomia de decisão e amplie o espaço de ação dos sujeitos sociais, deve ser promovido simultaneamente nas dimensões produtiva, social, ambiental etc., e nas escalas espaciais locais, regionais, nacionais, globais etc. Este parece ser um importante avanço que as políticas analisadas precisam alcançar.

Referências

- BAQUERO, F. S.; BEDUSCHI FILHO, L. C.; FALCONI C. Desarrollo territorial rural: analisis de experiencias en Brasil, Chile y Mexico. Trabalho apresentado na “Oficina Regional de La Fao para América Latina y el Caribe”, Santiago: FAO, 2007. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1253s/a1253s01.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2009.
- BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. K.; SILVEIRA, C. B. (orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- BOISIER, S. **Desarrollo (Local): De que estamos hablando?** In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs.) **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p.151-186.
- BOISIER, S. et al. **Sociedade civil, actoresocialis y desarrollo regional**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 1995.
- BORN, B.; PURCELL M. Avoiding the local trap scale and food systems in planning research. **Journal of Planning Education and Research**, v. 26, p.195-207, 2006.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (orgs). **Compreendendo a complexidade sócio espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

BRASIL. **Portal da cidadania**. 2011. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

BRASIL. **Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial**. Brasília: MDA/SDT, 2004. Disponível em: <<http://www.facesdobrasil.org.br/.../239-programa-nacional-de-desenvolvimento>>. Acesso em nov. 2013

_____. **Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Balanço do Pronat marca a semana da agricultura familiar**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/noticias/item?item_id=6191472>. Acesso em nov. 2013.

BRASIL, **Ministério da Integração Nacional**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/>>. Acesso em dez. 2015.

BRENNER, N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. In: **Progress in Human Geography**, v. 25, n. 4, p. 591–614, 2001.

CARGIN, A. P.. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e repercussões no Rio Grande do Sul, **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

COX, K. R. **Spaces of globalization: reasserting the power of the local**. New York: The Guilford Press, 1998.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

DUPAS, G. **O mito do progresso: ou progresso como ideologia**. São Paulo: UNESP, 2006.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO A. da S. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010, p. 81-114. (Desenvolvimento Rural Sustentável).

FAVARETO, A da S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. São Paulo: USP. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. In: NEVES, Delma P. (org). **Políticas públicas: reflexões em transversalidade**. Rio de Janeiro: 2010. p.19-39. Disponível em: <<http://www.redesrurais.org.br/?q=node/36>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

FERREIRA, H. V. da C.; MOREIRA, M. Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: DINIZ, C. C., (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007.

JUDD, D. R. The case of the missing scales: a commentary of Cox. **Political Geography**, v. 17, n. 1, p.29-34, 1998.

LINCK, T. La economía y la política de la apropiación de los territorios. In: RIELLA, Alberto (Org.). **Globalizacion, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos**. Montevideo: Rosgal S.A., 2006.

MARTIN, D. G. Transcending the fixity of jurisdictional scale. **Political Geography**, v. 18, p. 33-38, 1999

MIRANDA, C.; COSTA, C. (orgs). **Gestão social do território: experiências no Estado do Maranhão**. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.3,2005.

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual>>. Acesso em abr. 2016.

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

PURCELL, M.; BROWN J. C. Against the local trap: scale and the study of environment and development. **Progress in Development Studies**, v. 5, n. 4, p. 279–297, 2005.

RUCKERT, A. A. Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *Geosp*, São Paulo, n. 17. p. 79-94, 2005. Disponível em: <www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp17/index.html>. Acesso em: nov. 2013.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores: as especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E.; TEIXERA, O. (eds.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: CIRAD/UFPB/Embrapa/SCT, 2002. p. 21-37.

SOUZA, M. L. de. “Território” da diversidade (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (orgs).

Territórios e territorialidades: teorias processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p.57-72.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil – território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WESZ JÚNIOR, V.; LEITE, S. P. Financiamento da política de financiamento territorial. Relatório final. IICA/OPPA: 2010. Disponível em: <http://www.concope.gob.ec/redif/action/file/download?file_guid=1425>. Acesso em: 11 jun. 2011.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.