

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: INOVAÇÃO OU IMPOSIÇÃO?**  
**Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural**  
**na América Latina**

Mônica Schiavinatto

Orientadora: Doris Aleida Villamizar Sayago

Tese de Doutorado

Brasília-DF, maio/2013

Schiavinatto, Mônica

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: INOVAÇÃO OU IMPOSIÇÃO? Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina.**

Brasília, 2013

204 p.: il

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília.

1. Desenvolvimento territorial rural. 2. Instituições. 3. América Latina. 4. Governança. 5. participação social. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título

É concedida à Universidade de Brasília a permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

---

Mônica Schiavinatto

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: INOVAÇÃO OU IMPOSIÇÃO?**  
**Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural**  
**na América Latina**

Mônica Schiavinatto

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovada por:

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
(Orientadora)

---

Fabiano Toni, Doutor (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
(Examinador Interno)

---

Mireya Eugenia Valencia Perafán, Doutora (Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária - UnB)  
(Examinador Interno)

---

Carlos Alberto Maximo Pimenta, Doutor (Universidade Federal de Itajubá)  
(Examinador Externo)

---

Eric Pierre Sabourin, Doutor (Centre de Cooperation Internationale em Recherche)  
(Examinador Externo)

---

Donald Rolfe Sawyer, Doutor (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
Suplente

Brasília-DF, 09 de maio de 2013

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Doris Sayago por ter me acolhido no meio do caminho, me incentivado e me orientado com carinho e atenção e, principalmente por acreditar em mim e no meu trabalho. Graças a ela pude reviver o prazer de escrever. Seu apoio e contribuições foram fundamentais para o término dessa tese.

Aos professores Eric Sabourin, Mireya Perafán, Carlos Pimenta e Fabiano Toni por participarem da minha banca examinadora e pelas importantes contribuições.

Ao professor Donald Sawyer por me mostrar novos caminhos.

Aos colegas da turma de 2008 do CDS/UnB, uma turma especial com quem compartilhei muitas experiências, angústias, alegrias e sofrimentos. Alguns continuarão sempre a fazer parte da minha vida.

Ao CNPQ por ter financiado minhas pesquisas.

Aos amigos do MDA que me aguentaram nas fases difíceis dessa caminhada e me apoiaram.

Aos meus sempre e queridos amigos Márcia, Angela, Aloisio e Lila, que acompanharam todo o caminho e sempre estavam do meu lado, nos bons e maus momentos. Amigos eternos!

Ao meu irmão Fábio que soube como ninguém me apoiar nos piores momentos e brindar comigo nos melhores!

À Matilde Saravia, amiga uruguaia que me ajudou com os contatos naquele país.

Em especial, agradeço a todos os entrevistados que com muita paciência me ouviram, responderam as minhas questões e passaram informações, idéias, pensamentos e visões. Sem eles, essa tese não se realizaria.

Por fim, agradeço a todos aqueles que acreditam num mundo melhor e mais justo e que souberam me passar isso com muita sabedoria e me fizeram acreditar novamente.

“Não basta saber, é preciso também aplicar; não basta querer, é preciso também  
fazer”  
Goethe

## RESUMO

O objetivo central desta tese é entender o significado da abordagem territorial e os motivos da sua difusão nos países estudados da América Latina, bem como compreender o papel do Brasil nesse processo. O estudo partiu de três questões principais: Por que abordagem territorial do desenvolvimento rural? Por que surgiu com tanta força na América Latina? e Qual o papel do Brasil na difusão dessa abordagem pela América Latina? Para responder a essas questões, primeiro é importante compreender que o desenvolvimento rural deve ser discutido de forma vinculada ao debate tanto local, nacional como internacional. Outro ponto diz respeito à idéia do novo rural que ganhou peso nas últimas décadas a partir, principalmente, dos estudos acadêmicos que tratavam o tema, bem como dos documentos veiculados pelos organismos internacionais. Essa nova visão trouxe como estratégia a abordagem territorial, valorizando-se o mundo rural e reforçando-se a necessidade de políticas específicas para o desenvolvimento desse ambiente. Alguns aspectos fundamentais percebidos ao se trabalhar o contexto em que estas iniciativas foram implementadas, são a percepção de que os rumos de desenvolvimento que um país estão intrinsecamente ligados ao poder político hegemônico que o conduz e ao movimento internacional do qual ele faz parte. No caso da abordagem territorial percebe-se isso com certa clareza. Há uma força externa conduzindo os países em desenvolvimento no caminho da descentralização, da governança e do desenvolvimento territorial rural. Mas, também havia uma pressão interna (governos e sociedade) para a construção de idéias novas. As experiências basicamente surgiram nesse contexto. É o que se pode chamar de “paradoxo do desenvolvimento territorial”. Outro elemento central é que parte das iniciativas apresentadas têm como pontos comuns questões como governança, participação, interação público-privado. Essas têm como foco a construção de institucionalidades territoriais com representações do Estado e da sociedade. Essa questão parece ser a central nos debates sobre a abordagem territorial. Por fim, a partir das experiências apresentadas (Brasil, América Central, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai) percebe-se que há distintas visões de território (o que é e como defini-los) e, de forma geral, uma frágil institucionalização das políticas e programas de desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial rural; instituições; América Latina; governança; participação social

## ABSTRACT

The central objective of this thesis is to understand the meaning of the territorial approach and the reasons for its diffusion in the studied countries in Latin America, as well as understanding Brazil's role in this process. The study was based on three main issues: Why territorial approach to rural development? Why has that approach emerged so strongly in Latin America? What is Brazil's role in the diffusion of this approach in Latin America? To answer these questions, firstly it is important to understand that rural development should be discussed linked to local, national and international debates. Another point concerns the idea that the new rural gained importance in recent decades, mainly from academic studies that addressed the issue, as well as from documents provided by international institutions. This new vision has brought the territorial approach as a strategy for enhancing the rural and reinforcing the need for specific policies aimed at developing this environment. The research on the context in which these initiatives were implemented revealed that the development trajectory of a country is inextricably linked both to its hegemonic political power and to the international movement integrated by the country. In the case of the territorial approach, these aspects were clearly revealed. There is an external force leading developing countries on the path of decentralization, governance and territorial rural development. But there is also an internal pressure (government and society) for the construction of new ideas. Experiments basically emerged in this context. That is what you might call the "paradox of territorial development." Another key element is that part of the initiatives presented have common issues such as governance, participation, public-private interaction. These initiatives are focused on building territorial institutionalities with representatives from the state and society. This seems to be the central issue in debates on the territorial approach. Finally, based on the experiences presented (Brazil, Central America, Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay), it is concluded that there are different visions on territory (what it is and how to define it) and, in general, there is a weak institutionalization of policies and programs of territorial development.

Key words: rural territorial development; institutions, Latin America, governance, social participation

## RESUMÉ

L'objectif central de cette thèse est de comprendre le sens de l'approche territoriale et les raisons de sa diffusion dans les pays étudiés en Amérique latine, ainsi que la compréhension du rôle de ce processus au Brésil. L'étude a été basée sur trois grandes questions: Pourquoi l'approche territoriale du développement rural? Pourquoi est devenu si fort en Amérique latine? Quel est le rôle du Brésil dans la diffusion de cette approche en Amérique latine? Pour répondre à ces questions, il est d'abord important de comprendre que le développement rural devrait être discuté d'une manière liée au débat tant au niveau local, national et international. Un autre point concerne l'idée que les ruraux nouveau pris du poids au cours des dernières décennies à partir principalement des études universitaires qui ont abordé la question, ainsi que les documents servis par les organismes internationaux. Cette nouvelle vision a la stratégie de l'approche territoriale, la valorisation des zones rurales et le renforcement de la nécessité de politiques spécifiques pour le développement de cet environnement. Quelques questions clés perçus de travailler le contexte dans lequel ces initiatives ont été mises en œuvre, c'est la perception que le cours du développement d'un pays est inextricablement liée au pouvoir politique hégémonique et qui mène à la circulation internationale dont il fait partie. Dans le cas de l'approche territoriale réalise cela avec une certaine clarté. Il ya une force externe principaux pays en développement sur la voie de la décentralisation, de la gouvernance et de développement rural territorial. Mais il y avait aussi une pression interne (gouvernement et société) pour la construction de nouvelles idées. Les expériences essentiellement apparu dans ce contexte. C'est ce qu'on pourrait appeler le «paradoxe de l'aménagement du territoire." Un autre élément clé est la partie des initiatives présentées ont des problèmes communs tels que la gouvernance, la participation, interaction public-privé. Ceux-ci sont axés sur le renforcement des institutionalités représentations territoriales avec l'État et la société. Cela semble être la question centrale dans les débats sur l'approche territoriale. Enfin, des expériences présentées (Brésil, en Amérique centrale, en Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay) se rend compte qu'il ya des visions différentes du territoire (ce qu'elle est et comment les définir) et, en général, une faible institutionnalisation politiques et programmes de développement territorial.

Mots-clés: développement rural territoriales, les institutions, l'Amérique latine, la gouvernance, la participation sociale



## RESUMEN

El objetivo central de esta tesis es entender el significado del abordaje territorial y los motivos de su difusión en los países estudiados de América Latina, así como comprender el papel de Brasil en ese proceso. El estudio partió de tres cuestiones principales: Por qué el abordaje territorial del desarrollo rural? Por qué surgió con tanta fuerza en América Latina? y cuál es el papel de Brasil en la difusión de ese abordaje en América Latina? Para responder a esas cuestiones, primero es importante comprender que el desarrollo rural debe ser discutido de forma vinculada al debate tanto local, nacional como internacional. Otro punto está relacionado con la idea del nuevo rural que ganó destaque en las últimas décadas a partir, principalmente, de los estudios académicos que trataban el tema, así como de los documentos difundidos por los organismos internacionales. Esa nueva visión trajo como estrategia el abordaje territorial, valorizándose el mundo rural y reforzándose la necesidad de políticas específicas para el desarrollo de ese ambiente. Algunos aspectos fundamentales percibidos al trabajar el contexto en que estas iniciativas fueron implementadas, son la percepción de que los rumbos del desarrollo de un país están intrínsecamente ligados al poder político hegemónico que lo conduce y al movimiento internacional del cual forma parte. En el caso del abordaje territorial eso se observa con cierta claridad. Hay una fuerza externa conduciendo los países en desarrollo al camino de la descentralización, de gobernanza y del desarrollo territorial rural. Mas, también había una presión interna (gobiernos y sociedad) para la construcción de ideas nuevas. Las experiencias basicamente surgieron en ese contexto. Es lo que se puede llamar de "paradojo del desarrollo territorial". Otro elemento central es que parte de las iniciativas presentadas tienen como puntos comunes cuestiones como gobernanza, participación, interacción público-privada. Estas tienen como foco la construcción de institucionalidades territoriales con representaciones del Estado y de la sociedad. Esa cuestión parece ser central en los debates sobre el abordaje territorial. Finalmente, a partir de las experiencias presentadas (Brasil, América Central, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) se percibe que hay distintas visiones de territorio (lo que es y cómo definirlos) y, de forma general, una frágil institucionalización de las políticas y programas de desarrollo territorial.

Palabras-clave: desarrollo territorial rural; instituciones; América Latina; gobernanza; participación social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Mapa América Central – países da ECADERT, 2012	95
Figura 02	Sistema de governança da ECADERT	97
Figura 03	Território Zona Sul, no Estado do Rio Grande do Sul	114
Figura 04	Território Cerro Largo , Uruguai	115
Figura 05	Mapa dos territórios rurais de identidade, 2012	129
Figura 06	Mapa de Localização do Território Estrada de Ferro	135
Figura 07	Estrutura de governança do Programa de Desenvolvimento Territorial – PRONAT/SDT/MDA	136
Figura 08	Territórios da Cidadania, 2012	143
Figura 09	Localização do Território Vale do Jamari	147
Figura 10	Estrutura de governança do Programa Territórios da Cidadania	149
Figura 11	Esquema de idéias, interesses e atores do DT	169
Figura12	Linha do tempo das iniciativas de desenvolvimento territorial na América Latina	171

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01.	População pobre e extremamente pobre no meio rural –América Latina (%)	161
------------	--	-----

## LISTA DE QUADROS E BOXES

Quadro 01	Número de entrevistas nos dois territórios brasileiros, 2010 e 2011	25
Quadro 02	Distribuição geográfica de projetos e atividades de CTPD (1995-2005)	180
Quadro 03	Distribuição de projetos e atividades de CTPD por área temática (1995-2005)	180
BOX 01	Programa Presidencial Territorios de Progreso (PPTP)	99
BOX 02	Buenas prácticas de participación y construcción de territorialidad local : Tinogasta, província de Catamarca	104
BOX 03	Gestão Social de Territórios Rurais	115

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AIPC	Assessoria para Assuntos Internacionais e Promoção Comercial
ALCA	Área de livre comércio das Américas
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BRICS	Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAE	Comitê de Articulação Estadual
CATIE	Centro Agrônomo Tropical de Investigação e Ensino
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional de Pesquisa Agrônoma para o Desenvolvimento
CMDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CNUMAD	Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPAI	Comitê Permanente de Assuntos Internacionais
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DFDA-GO	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de Goiás
DFDA-RO	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de Rondônia
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
ECADERT	Estratégia Centroamericana de Desenvolvimento Rural Territorial

EDT	Estratégia de Desenvolvimento Econômico Territorial - Chile
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FAO-RLC	Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe
FETAG-RO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Rondônia
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FLACSO	Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais
G20	Grupo dos vinte países mais industrializados
G8	Grupo dos oito países mais industrializados
GAT	Grupos de Ação Territorial
GCM	Grupo do Mercado Comum
GESTAR	Gestão Ambiental Rural
IBAS	Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
INCODER	Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural
INIA	Instituto de Investigação Agropecuária do Chile
INTA	Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LEADER	Ligações entre ações de desenvolvimento da economia rural
MAG	Ministério de Agricultura e Pecuária
MAGyP	Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MINAGRI	Ministério da Agricultura do Chile
MGAP	Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MVOTMA	Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente

OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAC	Política Agrícola Comum da União Européia
PACA	Política Agrícola Centroamericana
PET	Plano Estratégico Territorial Bicentenário
PME	Pequenas e médias empresas
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PENTER	Programa Nacional de apoio ao Desenvolvimento dos territórios
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PPTP	Programa Presidencial Territorios de Progreso
PRAT	Plataforma Regional de Apoio técnico ao Desenvolvimento Rural Territorial
PROINF	Pronaf infraestrutura territorial
PROMESO	Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub regionais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PROTERRITORIOS	Programa Iberoamericano de Cooperação em Gestão Territorial
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
RIMISP	Centro latinoamericano para o Desenvolvimento Rural
UTA	Unidade Regional de Assistência Técnica

SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SE-CAC	Secretaria Executiva do Conselho Agropecuário Centroamericano
SIGEB	Programa Permanente de Cooperação no âmbito da Secretaria Geral Iberoamericana
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TC	Programa Territórios da Cidadania
UA	Cúpula da União Africana
UNASUL	União das Nações sul americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USAID	Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b>	10
<b>LISTA DE TABELAS</b>	10
<b>LISTA DE QUADROS E BOXES</b>	10
<b>LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS</b>	11
<b>INTRODUÇÃO</b>	19
<b>PARTE I – DENSENVOLVIMENTO E ABORDAGEM TERRITORIAL</b>	29
<b>1: DESENVOLVIMENTO: DO QUE SE ESTÁ FALANDO?</b>	30
1.1 A ORIGEM DAS IDÉIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO	31
1.2 DESENVOLVIMENTO COMO CRESCIMENTO ECONÔMICO	33
1.3 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	35
1.4 DESENVOLVIMENTO COMO MITO	37
1.5 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE - UMA VISÃO MAIS SOCIAL	42
1.6 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	44
1.7 CONSIDERAÇÕES	47
<b>2: O CAMINHO INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL</b>	48
2.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO RURAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO	50
2.2 MUDANÇAS NO SENTIDO DO DESENVOLVIMENTO RURAL	53
2.3 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL – O CAMINHO INSTITUCIONAL	55
2.3.1 Políticas públicas de desenvolvimento rural e agricultura familiar	57
2.4 CONSIDERAÇÕES	59
<b>3: ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL</b>	60
3.1 TERRITÓRIOS E SEUS SIGNIFICADOS	61
3.2 OS PRIMEIROS ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	66
3.3 A ORIGEM DA ABORDAGEM TERRITORIAL	68
3.4 UM BREVE OLHAR SOBRE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	71
3.4.1 Programa LEADER	72
3.4.2 Dois exemplos significativos para a América Latina e para o Brasil: França e Espanha	74

3.4.2.1	França	74
3.4.2.2	Espanha	75
3.5	CONSIDERAÇÕES	77
<b>PARTE II – AS EXPERIÊNCIAS DA ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL</b>		<b>78</b>
<b>4: A ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA</b>		<b>79</b>
4.1	CONTEXTO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA	79
4.2	DESCENTRALIZAÇÃO E A ABORDAGEM TERRITORIAL	85
4.3	ABORDAGEM TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO RURAL NA AMÉRICA LATINA	87
4.4	ALGUMAS INICIATIVAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA	91
4.4.1	Protérios	92
4.4.2	América Central – ECADERT	95
4.4.3	América do Sul - Cone Sul	101
4.4.3.1	Argentina	101
4.4.3.2	Chile	105
4.4.3.3	Paraguai	106
4.4.3.4	Uruguai	108
4.5.	CONSIDERAÇÕES	116
<b>5: A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL</b>		<b>118</b>
5.1	PROGRAMAS COM ENFOQUE TERRITORIAL	120
5.1.1	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - Ministério da Integração Nacional	120
5.1.2	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento – CONSADS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	122
5.1.3	Projeto de Gestão Ambiental Rural – GESTAR	123
5.1.4	Agenda 21	123
5.1.5	Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE	124
5.2	PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS – PRONAT MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	125
5.2.1	A construção do Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – o território como foco	128



5.2.2	O funcionamento dos Colegiados Territoriais – da teoria à ação	132
5.2.3	Território rural de identidade – Estrada de Ferro (TEF) – GO	134
5.2.3.1	O ambiente institucional e as estruturas de governança	135
5.2.3.2	Funcionamento do Colegiado Territorial	138
5.3.	PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	142
5.3.1	O território da Cidadania Vale do Jamari (TVJ) – RO	146
5.3.1.1	O ambiente institucional e as estruturas de governança	148
5.3.1.2	Funcionamento do Colegiado	150
5.4	APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS ENTRE OS TERRITÓRIOS	152
5.4.1	A governança territorial	152
5.4.2	Os agentes sociais do desenvolvimento territorial e os interesses que movem esses agentes	153
5.4.3	Participação social	155
5.5	CONSIDERAÇÕES	156
	<b>PARTE III -- BRASIL E AMÉRICA LATINA – NOVAS RELAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL</b>	157
	<b>6: IDÉIAS, INTERESSES E ATORES</b>	158
6.1	O QUE HÁ EM COMUM ENTRE AS EXPERIÊNCIAS COM ENFOQUE TERRITORIAL RURAL NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA?	158
6.1.1	Pobreza rural	161
6.1.2	Desigualdade regional	163
6.1.3	Descentralização e nova governança	164
6.1.4	Sustentabilidade	167
6.2	CONSIDERAÇÕES	169
	<b>7: A RELAÇÃO BRASIL-AMÉRICA LATINA E A DIFUSÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL PELO CONTINENTE</b>	171
7.1	A DINÂMICA GEOPOLÍTICA REGIONAL	173
7.2	AS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL COM AMÉRICA LATINA – O PAPEL DO BRASIL NESSE CENÁRIO	174
7.2.1	Cooperação técnica internacional para o desenvolvimento	176
7.2.2	A política de cooperação internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	181
7.3	CONSIDERAÇÕES	184

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	185
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	192

## INTRODUÇÃO

O objetivo central desta tese é entender o significado da abordagem territorial do desenvolvimento rural e os motivos da sua difusão nos países estudados da América Latina, bem como compreender o papel do Brasil nesse processo. Os debates sobre ruralidade têm se pautado por perspectivas, distintas, mas nem sempre antagônicas. Uma primeira focaliza mais os aspectos demográficos e econômicos e propõe uma análise que separa a dinâmica social do espaço rural dos processos econômicos e produtivos da agricultura. Nesta perspectiva ganha força o trabalho rural e especialmente no que diz respeito às atividades não agrícolas e o enfoque sobre pluriatividade.

Outra perspectiva foca a dimensão mais sociológica, que valoriza os modos de vida e a cultura da população rural. Ainda, há um debate mais conceitual sobre ruralidade, indicando que esse é um conceito de natureza territorial e não setorial. Em suma, um aspecto fundamental para os estudos sobre desenvolvimento rural é compreender o significado da ruralidade nas sociedades modernas. E, por fim, ao entender o rural a partir dessa visão mais ampla, fica fácil perceber a importância deste espaço para o desenvolvimento do Brasil e da América Latina, cuja história está intrinsecamente associada a este campo.

A escolha do tema foi baseada tanto pelo contexto dos anos 2000 que trouxe uma avalanche de experiências de políticas públicas nesse campo, como também pela própria trajetória profissional e acadêmica da autora, que atuou como consultora da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) entre 2004 e 2008.

O estudo partiu de três questões principais: Por que abordagem territorial do desenvolvimento rural? Por que surgiu com tanta força na América Latina? e Qual o papel do Brasil na difusão dessa abordagem pela América Latina? Para responder a essas questões, primeiro é importante compreender que o desenvolvimento rural deve ser discutido de forma vinculada ao debate tanto local, nacional como internacional. Outro ponto diz respeito à ideia do novo rural que ganhou peso nas últimas décadas a partir, principalmente, dos estudos acadêmicos que tratavam o tema, bem como dos documentos veiculados pelos organismos internacionais. Esta nova visão trouxe como estratégia a abordagem territorial, valorizando o mundo rural e reforçando a necessidade de políticas específicas para o desenvolvimento desse ambiente.

Alguns aspectos fundamentais percebidos ao se trabalhar o contexto em que estas iniciativas foram implementadas, são a percepção de que os rumos de desenvolvimento que

um país estão intrinsecamente ligados ao poder político hegemônico que o conduz e ao movimento internacional do qual ele faz parte. No caso da abordagem territorial percebe-se isso com certa clareza. Há uma força externa conduzindo os países em desenvolvimento no caminho da descentralização, da governança e do desenvolvimento territorial rural. Mas, também havia uma pressão interna (governos e sociedade) para a construção de idéias novas. As experiências basicamente surgiram nesse contexto. É o que se pode chamar de “paradoxo do desenvolvimento territorial”.

Outro elemento central é que parte das iniciativas apresentadas têm como pontos comuns questões como governança, participação, interação público-privado. Essas têm como foco a construção de institucionalidades territoriais com representações do Estado e da sociedade. Essa questão parece ser a central nos debates sobre a abordagem territorial. Por fim, a partir das experiências apresentadas (Brasil, América Central, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai) percebe-se que há distintas visões de território (o que é e como defini-los) e, de forma geral, uma frágil institucionalização das políticas e programas de desenvolvimento territorial.

### **Objeto de estudo**

O objeto de estudo desta tese é a abordagem territorial do desenvolvimento rural na América Latina e a relação entre Brasil e países latinoamericanos.

### **Objetivo geral**

Entender o significado da abordagem territorial e os motivos da difusão dessa abordagem nos países estudados da América Latina, bem como compreender o papel do Brasil nesse processo.

### **Objetivos específicos**

- Entender os significados da abordagem territorial do desenvolvimento rural.
- Compreender os motivos da difusão desta abordagem em países latinoamericanos.
- Analisar o papel do Brasil nesse processo de difusão.

### **Questões e hipóteses**

Para atender aos objetivos desta tese três questões iniciais foram orientadoras do estudo:

1. Por que abordagem territorial do desenvolvimento rural? Inovação ou retórica?
2. Por que surgiu com tanta força na América Latina? Imposição ou novo

paradigma?

3. Qual o papel do Brasil na difusão dessa abordagem pela América Latina? Articulação regional ou nova colonização?

Essas três questões centrais embasaram a formulação de hipóteses acerca do objeto estudado. Uma hipótese para responder à primeira questão é a de que a abordagem territorial do desenvolvimento rural trouxe possibilidades para potencializar o debate sobre ruralidade, deu maior visibilidade para os grupos que atuam nesse ambiente e mostrou a diversidade e complexidade do meio rural. Embora, no nível discursivo, da retórica e pouco ainda da mudança institucional.

Uma segunda hipótese para explicar a difusão desse tema pela América Latina é que os organismos internacionais e redes regionais/internacionais tiveram papel fundamental nesse processo. Impulsionaram essa disseminação, mas isso foi feito em determinada conjuntura dos países latinoamericanos (democratização, governos populares, maior abertura) cuja sociedade exigia maior participação nas políticas públicas. O Brasil teve função importante (contexto favorável governo Luiz Inácio “Lula” da Silva). Ou seja, um paradoxo – de um lado os ideais neoliberais, de outro a sociedade civil querendo participar. Isso criou um ambiente propício para a implantação dessa abordagem.

Outra hipótese inicial referente ao papel do Brasil é que o país se tornou referência porque tem um histórico de políticas focadas no rural e reconhecidas em países da América Latina, como é caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Além disso, fatores como a expansão da agricultura familiar e a eleição do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, como força popular do continente foram fundamentais para esse processo. E, por fim, o Brasil foi um dos primeiros países a elaborar um desenho de desenvolvimento territorial com o propósito de fortalecer uma nova governança e criar novas instituições.

Ainda, referente ao papel do Brasil, uma outra hipótese é a de que o país tem se esforçado para divulgar e disseminar suas políticas para o desenvolvimento rural em função da sua atual política de integração regional e expansão do seu poder no sistema internacional. A América Latina é um continente de extrema importância para esses propósitos.

## **Metodologia**

Neste estudo, a ênfase foi dada a dois programas nacionais com viés territorial: o Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT), coordenado pela

Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e o Programa Territórios da Cidadania (TC), coordenado pela Casa Civil. Também foi enfatizado um leque de experiências diferenciadas em implementação em países da América Latina.

Para esta pesquisa foi utilizada uma abordagem cognitiva, no sentido de perceber o modo como os indivíduos selecionam e organizam as informações e analítica para entender as relações estabelecidas entre os atores participantes dos processos de difusão e implementação de políticas públicas, bem como os conflitos e divergências existentes, as disputas pela dominação e pela hegemonia de projeto e o contexto em que essas políticas estão sendo formuladas e implementadas. Entende-se que para analisar o porquê de determinadas escolhas é fundamental conhecer o contexto histórico, as estruturas e as instituições existentes. É, também, importante conhecer as idéias e os interesses que originaram determinadas políticas.

A partir dessa concepção é que se buscou construir um caminho para a pesquisa de campo com o intuito de que as informações coletadas fossem suficientes para responder às questões orientadoras da tese. Assim foram trabalhados cinco processos de pesquisa: 1) entrevistas abertas (pessoalmente e pela internet); 2) observação direta por meio de acompanhamento de reuniões, oficinas e plenárias em dois territórios brasileiros: Território Estrada de Ferro (TEF), em Goiás e Território Vale do Jamari (TVJ) em Rondônia; 3) visita de campo ao Uruguai; 4) vasta leitura de referências teóricas e históricas e 5) consulta de dados e informações oficiais sobre o tema.

### **O trabalho de campo**

O trabalho de campo pode ser dividido em acompanhamento, entrevistas, participação em eventos (reuniões, plenárias e oficinas) realizadas em dois territórios brasileiros. Essas atividades se deram *in loco*; entrevistas e reuniões com gestores públicos do Brasil e técnicos de instituições de cooperação internacional (IICA, FAO). Nesse caso, foram realizadas entrevistas pessoalmente e pela internet; entrevistas realizadas no Uruguai com representantes do Governo, Universidades e instituições internacionais que atuam no país. Essas também foram feitas pessoalmente.

### **Dois territórios no Brasil**

No processo de pesquisa foi realizado o acompanhamento de atividades em dois territórios brasileiros: o Território Estrada de Ferro (TEF) em Goiás e o Território Vale do Jamari (TVJ) em Rondônia. Durante os anos de 2010-2011, houve a participação em

plenárias, oficinas, reuniões de coordenação territoriais e reuniões de Conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS) em diversos municípios que compõem os territórios estudados.

Esses dois territórios foram definidos em função de alguns elementos: o TEF por ser uma experiência do Programa Nacional PRONAT e por apresentar duas características importantes: a independência em relação à SDT/MDA que o colegiado conquistou ao longo do caminho percorrido e por ser considerado por agentes da SDT/MDA, como um dos mais organizados e articulados. O TVJ, por se tratar de uma experiência do Programa Territórios da Cidadania e pela sua localização em uma região de fronteira recente na qual muitos processos ainda estão por se definir. Isso faz com que esse território seja interessante no sentido de compreender a visão de identidade e como essa abordagem vem sendo tratada em regiões mais afastadas do centro e menos estruturadas.

Inicialmente foram levantadas informações sobre os dois territórios: a definição geográfica, a constituição e composição de cada um, os agentes e instituições que atuavam diretamente junto aos territórios e as etapas em que se encontravam. Foram estudados todos os documentos elaborados a partir da ação do MDA/SDT, tais como, relatórios de atividades, Estudos Propositivos e os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Com essas informações prévias, deu-se o início ao estudo de campo.

Em relação ao Território Estrada de Ferro (TEF), o trabalho de campo foi realizado entre 2010 e 2011. Em outubro de 2010 foram feitas 04 reuniões com técnicos do MDA que atuavam em Goiás (técnicos da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA-GO), consultor estadual (SDT), articuladora territorial e membros de organizações sociais que tinham contrato com o MDA para atuar nos territórios de Goiás), nas quais foram colhidas informações e visões desses técnicos sobre o PRONAT, ação da SDT, organização do território em questão e perspectivas sobre o desenvolvimento e a consolidação deste Território. A partir dessas reuniões foi estabelecido um calendário de visitas aos municípios e participação em eventos do território.

A segunda etapa de entrevistas ocorreu em 2011. Foram realizadas visitas a municípios que compõem o território (Bela Vista, Gameleira, Orizona, Pires do Rio, Santa Cruz, Silvânia, Urutaí e Vianópolis) e participação em eventos, nos quais realizaram-se oito entrevistas além de coleta de dados e informações. Dessas, quatro foram com representantes da agricultura familiar, duas de prefeituras e duas da Emater.

Ainda, é necessário salientar a participação em duas outras plenárias (a pauta foram as eleições da Coordenação), uma reunião da Rede Estadual dos Colegiados Territoriais, duas oficinas temáticas e uma reunião do CMDRS de Bela Vista. Em todas essas atividades

foi possível observar o comportamento dos participantes, a articulação de grupos, os conflitos e as relações de poder estabelecidas no território.

As atividades em Rondônia foram realizadas em dois períodos. A primeira entre os dias 19/07/2010 e 15/08/2010 e a segunda entre 23/03/2011 a 02/04/2011. Inicialmente buscou-se realizar um primeiro contato com informantes privilegiados que tinham o histórico da construção do Território Vale do Jamari. Dessa forma, a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Estado de Rondônia (DFDA-RO) responsável pela implementação das políticas do MDA se tornou a referência para a busca de atores que pudessem ser entrevistados. Assim, o Delegado e técnicos da DFDA-RO foram os primeiros entrevistados e sugeriram outros atores para as entrevistas. Entretanto, a partir das entrevistas, outros nomes foram aparecendo como referenciais para obtenção de informações e registros.

Em 2010 foram entrevistados nove participantes do Colegiado Territorial, sendo cinco representantes do poder público municipal (Ariquemes, Monte Negro, Machadinho d'Oeste, Campo Novo de Rondônia e Alto Paraíso) e quatro da sociedade civil (Buritis, Machadinho d'Oeste, Monte Negro e Campo Novo de Rondônia). As entrevistas aconteceram nos próprios municípios de origem de cada um. Assim, além das entrevistas foram coletadas informações e dados sobre o território, programas de desenvolvimento rural dos municípios, bem como indicações de novos contatos. Além desses, foram entrevistados e realizadas conversas e reuniões com gestores do Governo do Estado que atuam nos territórios, representantes do Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e do Comitê de Articulação Estadual do Programa Territórios da Cidadania (CAE).

Nesse ano também houve a oportunidade de participar de duas reuniões do Núcleo Diretivo do Território e de uma Plenária Territorial, todas realizadas no município de Ariquemes e de um encontro com a DFDA-RO, a consultora estadual dos territórios (técnica do MDA), os articuladores territoriais e técnicos contratados para elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), realizada em Porto Velho.

Em 2011, houve a participação em duas oficinas territoriais realizadas em Ariquemes. Os espaços coletivos foram bem interessantes no sentido de perceber os conflitos, os consensos, as relações de poder, os interesses e falas de todos os atores envolvidos nos programas territoriais. A observação de como se comportam os agentes sociais pode ser trabalhada na perspectiva de “campo social”, de Bourdieu.

Nesses eventos também foram realizadas entrevistas com membros do Colegiado Territorial num total de onze, sendo cinco representantes do poder público municipal (Buritis, Cujubim, Rio Crespo (duas pessoas) e Ariquemes); uma do poder legislativo (vereadora de



Cacaulândia); três da sociedade civil (Rio Crespo, Cujubim e da Federação Estadual dos Trabalhadores da Agricultura- FETAG-RO) e uma da Emater (Monte Negro).

Território	Nº de entrevistados- poder público municipal	Nº de entrevistados- sociedade civil	Nº de entrevistados- poder público estadual	Nº de entrevistados- poder público federal	Total de entrevistas
Estrada de Ferro	05	08	04	03	20
Vale do Jamari	11	07	04	03	25
Total	16	15	08	06	45

Quadro 01: Número de entrevistas nos dois territórios brasileiros, 2010 e 2011.

Essa fase da pesquisa teve o intuito de entender os processos de funcionamento dos colegiados e apreender como os conflitos e as relações de poder são trabalhadas nesses espaços. Além disso, foram visitados praticamente todos os municípios que compõem esses territórios, e em cada um buscou-se entrevistar atores do poder público e da sociedade civil vinculados ao colegiado.

### **Entrevistas com gestores públicos brasileiros e com técnicos de organismos de cooperação internacional**

Foram entrevistados oito representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA (gestores e técnicos) e sete do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA-Brasil e de outros escritórios da América Latina (Uruguai, Chile, Equador, América Central e consultores internacionais), bem como um técnico da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO (Chile). Essas falas trouxeram uma visão sobre o papel destas instituições na disseminação desse debate; a situação e experiências de desenvolvimento territorial em andamento na América Latina; o papel do Brasil nesse processo e também contribuíram para definir uma ida à campo ao Uruguai para completar a pesquisa empírica.

### **Campo no Uruguai**

O Uruguai foi escolhido para realizar parte da pesquisa de campo porque ao analisar os documentos referentes àquele país e as informações coletadas com técnicos do IICA, pareceu ser o lugar com uma experiência em andamento mais próxima da brasileira, no caso as “mesas territoriais” e, além disso, havia um projeto em parceria com o Brasil (Gestão social dos territórios fronteiriços – Brasil e Uruguai). Ou seja, o Uruguai foi escolhido por ser um dos países da América do Sul que, assim como o Brasil, está construindo

institucionalidades territoriais com a participação do Estado e da sociedade civil. Dessa forma, o interesse estava em entender esse processo e perceber as semelhanças e diferenças com os casos brasileiros. Conhecer de perto essas experiências foi extremamente importante para entender como o tema do desenvolvimento territorial tem se disseminado em vários países da América Latina e o quanto o Brasil é um ator propositivo nesse processo.

Dessa forma, foi realizada uma viagem à Montevideu (Uruguai) entre os dias 22 e 31 de janeiro de 2013 para fins de conhecer as iniciativas de desenvolvimento territorial, bem como entrevistar agentes do processo. Nesse período foram feitas entrevistas com técnicos do Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Tecnológico Agroalimentar e Agroindustrial do Cone Sul (PROCISUR) no Uruguai; do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA- Uruguai); três técnicos do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MAGP) e dois professores/pesquisadores da Universidade da República do Uruguai. Todas as entrevistas tinham como pontos centrais o conhecimento das experiências em curso e qual a relação com o Brasil.

Todo o trabalho empírico (Brasil e Uruguai), das entrevistas às participações nos eventos e coleta de materiais foi essencial para dar consistência às hipóteses pré-definidas e responder às questões centrais dessa tese. Essas entrevistas foram realizadas pessoalmente ou por e-mail. Foram trabalhados dois roteiros de entrevistas. Para os consultores de organismos internacionais e para os de representantes do Uruguai, a base estava em torno de seis questões abertas: 1) o que é território; 2) por que desenvolvimento territorial e qual é a novidade dessa abordagem; 3) o papel do Brasil na difusão dessas políticas; 4) se essas experiências em execução na América Latina seguem o modelo brasileiro; 5) a importância das articulações regionais para o desenvolvimento territorial e; 6) o papel das instituições internacionais para a difusão da abordagem territorial (IICA, FAO, Banco Mundial, dentre outros).

Para o outro grupo, o de gestores e técnicos do MDA e membros dos colegiados territoriais do Brasil, as questões se pautaram nos temas: 1) território e identidade; 2) inovações em termos de políticas públicas; 3) participação; 4) institucionalidades (Colegiado territorial e Plano de territorial de desenvolvimento rural sustentável- PTDRS) e 5) a relação entre as esferas de governo e entre público e privado.

Outro momento da pesquisa foi a leitura de referências teóricas e históricas acerca das questões analisadas: teorias do desenvolvimento e de governança, conceito de ruralidade e histórico do desenvolvimento rural, o surgimento de abordagens territoriais, as experiências em curso, a história da América Latina e os modelos adotados, a instituições

multilaterais, dentre outros. Foi feita uma vasta busca de autores latinoamericanos que escreveram sobre esses temas.

Por fim, foram coletados e lidos materiais oficiais sobre desenvolvimento territorial, modelos de desenvolvimento e governança. Textos do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, informações sobre os colegiados territoriais, documentos oficiais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, do Banco Mundial, do IICA e da FAO, além de pesquisa realizada nos sites de governos de países da América Latina e do Brasil.

### **Estrutura da Tese**

A tese está dividida em três partes e sete capítulos, fora esta introdução e as considerações finais. A primeira parte trata do desenvolvimento e a abordagem territorial. Ela é formada por três capítulos. O primeiro discute desenvolvimento, suas origens e conceitos, na qual se procurou mostrar o caminho percorrido da noção de desenvolvimento ao longo dos anos e organizar os conceitos em cinco vertentes, que de alguma forma se inter-relacionam, se contrapõem e/ou se complementam. Para o objetivo deste trabalho o que interessou foi entender as origens, o sentido do conceito de desenvolvimento e o seu significado para que criar um quadro teórico pertinente e, assim compreender as novas abordagens territoriais.

O segundo capítulo centra força no tema desenvolvimento rural, que é o foco deste trabalho. Mais especificamente, o que se pretendeu foi construir os caminhos do desenvolvimento rural para entender os processos de mudança pelos quais passa o mundo rural. Compreender isto é importante para situar e analisar as propostas de abordagem territorial do desenvolvimento rural.

No terceiro capítulo a idéia foi entender como esta abordagem surgiu e em que contexto, para assim, poder compreender seu significado e seu potencial como indutor de processos de desenvolvimento. Para tal, primeiro foi preciso decifrar o que é território. Ao conceituar esse termo, pode-se entender sua origem e por que surgiu com tanta força na Europa e também na América Latina. Neste estudo, o esforço é no sentido de perceber como esta abordagem chegou à América Latina e ao Brasil e como ela se manifesta.

A segunda parte, formada pelos capítulos 4 e 5, apresenta algumas experiências de desenvolvimento rural com enfoque territorial. São iniciativas européias, americanas, latinoamericanas e brasileiras. O capítulo quatro faz uma contextualização da América Latina e seus paradigmas de desenvolvimento e apresenta alguns programas específicos para o meio rural com enfoque territorial.

O capítulo cinco apresenta experiências brasileiras, dando maior foco ao Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT), implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e ao Programa Territórios da Cidadania, coordenado pela Casa Civil, no qual participam 22 ministérios e órgãos públicos. Isso se deu pelo fato desses dois programas serem os que mais atingem as populações rurais e cobrem praticamente todo o país.

A parte três é composta pelos capítulos seis e sete. O capítulo seis teve como objetivo trazer mais elementos para entender o porquê e como essa abordagem se disseminou na América Latina. No capítulo sete, faz-se uma breve contextualização das relações externas do Brasil, sempre focando nas políticas para o meio rural. Por fim, apresentam-se as considerações finais e algumas possibilidades de continuidade para futuras pesquisas que possam complementar este estudo.

**PARTE I**  
**DESENVOLVIMENTO E ABORDAGEM TERRITORIAL**

## 1 - DESENVOLVIMENTO: DO QUE SE ESTÁ FALANDO?

Por que analisar a abordagem territorial do desenvolvimento territorial? qual o seu significado? Que interesses estão por trás desta estratégia? Qual é a novidade que ela incorpora? É possível falar em mudança paradigmática ou é apenas uma estratégia conjuntural? Por que essa abordagem está se disseminando por toda América Latina? Estas questões são fundamentais para entender o que há de inovador nesta abordagem quando se pensa em novos processos de desenvolvimento rural. Para tanto, antes é preciso entender e deixar claro o que se entende por desenvolvimento. Ou seja, do que se está falando?

O debate sobre desenvolvimento é longo e conflituoso. São inúmeras as teorias que o conceituam e o disputam. Pode-se dizer que é no século XIX, com as conquistas científicas e tecnológicas alcançadas pelo mundo capitalista, que a necessidade de definir o conceito de desenvolvimento ganha maior relevância. O que se percebe, a partir desse período, é que os frutos dessas conquistas foram distribuídos de forma assimétrica. Ou seja, apesar da noção de desenvolvimento vir atrelada à idéia de “movimento histórico da humanidade” (FAVARETO, 2007) em busca de melhores condições de vida, as profundas desigualdades sociais e econômicas perduravam. Isso fez com que pesquisadores de diversas áreas se voltassem para o tema (ORTEGA, 2008). Assim, muitas visões acerca desse conceito foram sendo construídas ao longo do tempo, conforme o contexto histórico e a linha ideológica.

Assim, desenvolvimento não pode ser entendido como um conceito dado e definido. De acordo com Kageyama (2004, p.1):

O desenvolvimento – econômico, social, cultural, político – é um conceito complexo e só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem decomposição de alguns de seus aspectos e aproximação por algumas formas de medidas.

Desse modo, para um melhor entendimento sobre o tema, o capítulo foi dividido em duas partes. A primeira é uma síntese da origem do conceito, na qual procurou-se mostrar o caminho percorrido da noção de desenvolvimento ao longo dos anos. A segunda parte apresenta conceitos de desenvolvimento. Optou-se por organizar os conceitos em cinco vertentes, que de alguma forma se inter-relacionam, se contrapõem e/ou se complementam.

A primeira vertente é a que relaciona desenvolvimento com crescimento econômico. Esta idéia está vinculada a um momento histórico de grandes crises econômicas do início do século XX. Nesse contexto, a perspectiva de progresso seria substituída pelo crescimento a fim de melhorar as condições de vida das populações. A segunda, apesar de ainda muito

calcada na visão de crescimento econômico, vê as instituições como variáveis fundamentais ao processo de desenvolvimento. A terceira, trabalha a noção como um conceito ideologizador. Para estes, desenvolvimento é ilusão, um mito e incapaz de ser reproduzido de forma universal. Uma quarta vertente busca incorporar novas dimensões para conceituar desenvolvimento e entende este como processo de transformação social. E, por fim, a quinta, introduz a idéia de sustentabilidade.

Para o objetivo deste trabalho o que interessa não é discutir todas estas vertentes exaustivamente, mas, sim entender as origens, o sentido do conceito de desenvolvimento e o seu significado para que se possa apontar um quadro teórico pertinente e, assim compreender as novas abordagens territoriais.

### 1.1. A ORIGEM DAS IDÉIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO

De onde surgiu a idéia de desenvolvimento? Esse é um longo caminho a trilhar. Expressões como evolução, progresso, desenvolvimento têm sido usadas para determinar “o movimento histórico da humanidade e seu sentido” (FAVARETO, 2007, p. 40). Segundo Rist (2001), nessa longa trajetória, a idéia de desenvolvimento foi a que teve maior apelo. Qual o significado disso?

É a partir do nascimento das interpretações racionais do mundo que surgem as primeiras noções de desenvolvimento (RIST, 2001). Neste primeiro momento, desenvolvimento está associado à evolução. A idéia está na gênese do pensamento sobre a natureza do mundo. Para Aristóteles, “natureza é a geração das coisas que se desenvolvem”. Assim, surge a noção de movimento, direção com um sentido pré-destinado (FAVARETO, 2007). Como esta estava associada à teoria da natureza, surge ali uma idéia cíclica, ou seja, nasce, cresce, morre e recomeça, visão influenciada pela biologia e a sua teoria da evolução das espécies. Essa relação entre desenvolvimento e evolução perdura até fins do século XIX.

A ascensão do cristianismo como principal instituição do mundo ocidental, coloca para os filósofos da época a necessidade de conciliação dessa idéia com a teologia cristã. Assim, Santo Agostinho em sua teoria conseguiu manter a visão de ciclo de Aristóteles, porém, com um sentido finito. Ou seja, há apenas um único ciclo e, então surge a noção da “história como um movimento linear”. A partir do século XVII o mundo ocidental começa a viver um contexto no qual o racionalismo e a possibilidade de mudança social passam a fazer parte

das concepções de mundo predominante. Surge, então, a noção de “processo de evolução social” (FAVARETO, 2007).

Com o avanço dos ideais positivistas e com o advento da Revolução Industrial, nasce uma perspectiva ideológica de evolução, que passa a ser associada à noção de progresso, representado pela incorporação dos modos de produção, padrão de consumo e estilo de vida dos países centrais do capitalismo (ORTEGA, 2008). A industrialização e a urbanização passam a serem os símbolos do progresso e do desenvolvimento. Para os positivistas, a evolução do capitalismo propiciaria o “progresso retilíneo da humanidade” (FAVARETO, 2007).

A passagem da idéia de evolução para progresso marca uma transição histórica importante. É o momento de fortes embates com as teorias sociais do século XIX (ELIAS, 1991) e marca o início da consolidação dos campos disciplinares específicos das Ciências Sociais.

Com as graves crises vividas pelo capitalismo nas primeiras décadas do século XX surge a idéia de crescimento como único caminho para superação destas crises. Desta forma, a perspectiva de progresso seria substituída pela noção de crescimento econômico para aumentar a riqueza, distribuí-la e reduzir a exclusão social (ORTEGA, 2008).

Segundo Hobsbawn (1995), o século XIX termina com o início de grandes catástrofes para a humanidade, com graves crises econômicas, duas guerras mundiais e uma revolução comunista em 1917. Estes grandes acontecimentos ocorridos na primeira metade do século XX, colocaram em xeque a capacidade do capitalismo em levar adiante o “progresso da humanidade”.

Essa associação entre crescimento e desenvolvimento foi a visão homogênea durante a “era de ouro” do capitalismo mundial. No entanto, surge nessa época uma fissura dessa associação, principalmente devido à pouca efetividade dos investimentos realizados nos países periféricos, o aumento da desigualdade e os resultados de estudos que mostraram que nem sempre crescimento era sinônimo de melhoria da qualidade de vida.

O debate que se estabeleceu a partir dos resultados negativos gerou a idéia de desenvolvimento como mito. Ou seja, a impossibilidade de todos os países alcançarem o mesmo padrão de desenvolvimento. Neste sentido, Furtado (1974) apontava a idéia de crescimento como uma forma de legitimar a destruição de culturas e para justificar a dependência ao sistema produtivo.

Assim, o debate em favor de necessidades de um desenvolvimento mais incluyente ganhou espaço nos meios políticos. É nesse momento que surge a noção de



desenvolvimento humano e são criados novos índices de mensuração baseados não mais em apenas variáveis econômicas, mas também indicadores sociais.

Neste contexto, a idéia de desenvolvimento como crescimento perde força em prol de uma noção mais includente. A partir de então, passa a haver uma nova disputa pela significação do conceito de desenvolvimento. Surgem os inúmeros adjetivos que vão de desenvolvimento includente, regional, local, sustentável e territorial na tentativa de disputar e de reconceituar os processos de desenvolvimento. Ainda, é importante lembrar que há uma linha teórica na qual desenvolvimento é uma invenção do mundo ocidental para manter a hegemonia dos países ricos sobre os mais pobres (RIST, 2001). Novamente a idéia de desenvolvimento como crença, mito ou ilusão.

O que se pode concluir dessa trajetória histórica é que há inúmeras formulações teóricas que dependem de um contexto histórico e dos agentes portadores dessas idéias. E, que para entender este processo é preciso pensar a partir de uma concepção de “dinâmicas de longa duração” (ELIAS, 1991). Ou seja, analisar o desenvolvimento é compreender os processos de mudança que ocorrem nas sociedades, numa perspectiva de longo prazo, entender como funcionam estes mecanismos e perceber como a multiplicidade de dimensões pode se articular.

Dessa forma, é importante apresentar algumas vertentes que definem desenvolvimento, com o objetivo de buscar certa complementaridade entre elas que possa contribuir para compreender essas dinâmicas e a interação entre as suas dimensões.

## 1.2. DESENVOLVIMENTO COMO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Apesar de muitas críticas e a perda da força dessa idéia, ainda é comum conceituar desenvolvimento como crescimento econômico. Até o início dos anos 1960 essa associação era quase que natural, pois as nações consideradas desenvolvidas eram as que passaram por fortes processos de industrialização e, ao contrário, nas “subdesenvolvidas”, o processo de industrialização era incipiente ou inexistente. Assim, ficava muito natural associar desenvolvimento com crescimento. Até o final do século XX, o paradigma da ciência econômica tratava essencialmente essa duas visões como sinônimos.

Quando questionamentos começam a surgir em relação a esta associação, ocorrem duas reações. A primeira foi simplesmente acabar com o termo desenvolvimento, ou seja, o fundamental para o futuro da humanidade passa a ser o crescimento econômico. A outra reação não eliminou o termo desenvolvimento, mas o colocou como apêndice, apesar de

falar em desenvolvimento, os teóricos dessa vertente buscavam analisá-lo apenas por meio de índices econômicos (VEIGA, 2008).

Estes utilizam basicamente o PIB *per capita* como medida central do crescimento ou desenvolvimento. Para eles, apenas as condicionantes econômicas são importantes e só elas podem medir o grau de desenvolvimento de um país ou localidade. A economia é a única ciência capaz de pensar desenvolvimento (crescimento). Há total ausência de uma perspectiva histórica do capitalismo em suas análises (ENRÍQUEZ, 2007). No entanto, existem algumas variações entre os modelos propostos pelos economistas para explicar o desenvolvimento e/ou subdesenvolvimento.

Para Solow (1956), não há limites para o crescimento que não seja a escassez de capital, pois seu modelo admite a substituição entre os fatores produtivos. Esse autor mostra como a relação entre poupança, crescimento demográfico e avanço tecnológico influenciam a acumulação de capital e o crescimento econômico. Ou seja, o que gera um aumento permanente na taxa de crescimento econômico é a combinação de um pequeno crescimento da população e uma acelerada mudança tecnológica. Por outro lado, Rostow (1960), apesar de acreditar que a ciência e tecnologia são importantes para um crescimento estável, enfatiza a idéia de que o aumento da poupança e os investimentos em setores líderes são os impulsionadores da economia (ENRÍQUEZ, 2007).

O que é fundamental perceber é que os teóricos da vertente que associa crescimento com desenvolvimento se utilizam de diversas variáveis para explicar o desenvolvimento.

Anderson (1991) apresenta um resumo de teorias que explicam as mudanças de longo prazo em economia e elenca seis vertentes explicativas do crescimento econômico. A primeira é a que identifica nos mercados o elemento-chave das dinâmicas econômicas (Smith e Hicks). A segunda coloca o elemento população como variável explicativa (Malthus e Boserup). A terceira vertente destaca a tecnologia como variável fundamental (Schumpetter). A quarta trabalha com a variável ambiental como possibilidade para estabelecimento de dinâmicas econômicas. A quinta coloca a exploração como termo chave, tratando conflito como fator estruturante das dinâmicas econômicas (Wallerstein). E a sexta, que para o autor é a mais completa para análise de mudança econômica de longo prazo é a explicação institucional. Esta parece ser a mais completa por conseguir dialogar com as outras vertentes: *“conflitos geram instituições, que formam sistemas de incentivos que dão origem a inovações, que por sua vez ensejam novos conflitos e assim sucessivamente”* (FAVARETO, 2007).

O que se conclui é que essas teorias ainda exercem forte influência tanto nos pesquisadores, como nos elaboradores de políticas. Mesmo sendo consideradas

inconsistentes e incompletas, boa parte das propostas de desenvolvimento mostram uma clara rota de crescimento econômico como elemento fundamental.

### 1.3. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Esta abordagem exerce um papel teórico importante ao apontar a necessidade de se compreender as mediações entre as estruturas sociais, os comportamentos individuais e a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, que se dão a partir das instituições (THERET, 2003).

Um aspecto fundamental para entender esta nova abordagem é ter claro que existem várias escolas institucionalistas, tendo como base a Economia, a Sociologia e a Ciência Política<sup>1</sup>. As duas principais diferenças entre elas situam-se no campo da oposição entre: o peso que atribuem à gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos e o papel que atribuem à racionalidade instrumental, às representações e à cultura na relação entre instituições e no comportamento dos agentes (THERET, 2003). A ênfase nesta pesquisa será dada à nova economia institucional por ser a mais recorrente nos estudos sobre desenvolvimento territorial e por aprofundar os debates sobre a mudança institucional.

A teoria neo-institucionalista parte do princípio geral de que as instituições são fundamentais para o processo de desenvolvimento. North (1991) demonstra por meio da história qual é o papel das instituições no desempenho das economias. Ele parte do princípio de que a história pode ser entendida como a história do desenvolvimento institucional.

Para a nova economia institucional, instituições são as regras do jogo e podem ser formais, tais como as leis e regras, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e informais, que seriam as normas, códigos de conduta ou valores constituídos pela sociedade. O Estado tem um papel fundamental, pois impõe e responde diretamente pela manutenção das regras formais (NORTH, 1990). Esta abordagem apresenta um avanço em relação às teorias econômicas neoclássicas, pois incorpora elementos para além da acumulação de capital e da escolha racional para explicar o desenvolvimento.

As instituições proporcionam a estrutura de incentivos de uma economia e têm um papel fundamental na direção da mudança, seja em direção ao crescimento, estagnação ou

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre as diferenças de escolas ver o texto de Theret, 2003. Hall e Taylor (2003) apresentam outras divisões da teoria neo-institucionalista: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

declínio, pois são elas, junto com a efetividade das imposições e/ou acordos, que determinam os custos de transação. Para North, (1990) as instituições reduzem os custos de transação porque diminuem os problemas da incerteza e, assim, incentivam as soluções cooperativas. Para o institucionalismo histórico, desenvolvido na Ciência Política, as instituições são formas de regulação de conflitos de interesses (THERET, 2003).

A solução para a evolução econômica está nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades produtivas. Para explicar sua tese, North (1990) trabalha a partir da relação entre matriz institucional, estrutura organizativa e mudança institucional e se utiliza do conceito de *path dependence* ou dependência do caminho. Isto significa que os mecanismos de retornos crescentes que reforçam a direção uma vez adotada, estimulam as resistências à mudança institucional.

Para North (1990), a fonte da mudança é o aprendizado de longo prazo e a questão essencial é “como este aprendizado individual se transforma em aprendizado coletivo e como isto se relaciona com a emergência das instituições” (FAVARETO, 2007, p.64).

Apesar de avanços em relação à economia neoclássica, este é um dos pontos frágeis da teoria de North, pois ele não explica com clareza como esta mudança ocorre, ou seja, como os estímulos e restrições se transformam em regras e como as regras se transformam em formas de conduta. Uma das maiores insuficiências desta teoria é que ela dá pouca relevância à estrutura social e aos conflitos (FAVARETO, 2004). Ou de acordo com Portes (2006), ela esquece de incorporar aspectos fundamentais para análise como relações de poder, classes sociais e cultura. Para este autor, as mudanças institucionais mais importantes dependem dos níveis mais profundos da cultura e da estrutura social.

Portes (2006) aponta para uma questão importante, que é a falta de interação entre os elementos da vida social. Para ele, a cultura é a esfera dos valores e dos conhecimentos acumulados e a estrutura social é a esfera dos interesses, individuais e coletivos. Esta distinção proporciona os fundamentos para se analisar as diferenças nos diversos contextos sociais (MERTON, 1936/1968, citado *apud* PORTES, 2006), pois os papéis desempenhados e as ações dos agentes sociais variam conforme o contexto social, o ambiente cultural e as relações de poder. Assim, o fundamental numa abordagem institucional não é somente analisar como as instituições moldam as condutas, mas como estas são moldadas pelos planos simbólicos e pelas estruturas sociais.

Entender as instituições em torno das quais se organizam as interações sociais locais é fundamental no que se refere à abordagem territorial (ABRAMOVAY, 2006). No entanto, fica claro que a nova economia institucional não responde a todas as questões fundamentais pertinentes a estes estudos. As críticas dos vários autores demonstram a

fragilidade de algumas explicações teóricas, especialmente no que diz respeito às questões relacionadas às estruturas sociais, às relações de poder e à cultura.

Desta forma, faz-se necessário lançar mão de outras teorias que visem complementar essas lacunas. É preciso levar em conta que o contexto social em que estão inseridos os agentes pode facilitar ou dificultar a cooperação, pois há uma situação de enraizamento (*embeddedness*) das relações sociais (ORTEGA, 2008).

O que fica claro é a importância das instituições. Os ganhos econômicos, sociais e ambientais podem ser utilizados para reforçar uma matriz institucional conservadora e oligárquica construída historicamente e, desta forma, manter as mesmas condições de exploração e exclusão sócio-econômica. Ou pode se traduzir em mudanças. Neste sentido, articular a ampliação das liberdades, incluindo a dimensão ambiental, às mudanças institucionais é um aspecto essencial da construção de propostas de desenvolvimento.

#### 1.4. DESENVOLVIMENTO COMO MITO

Nessa visão, a questão básica é a idéia de desenvolvimento como algo impossível de ser alcançado por todos os países. Ou seja, desenvolvimento é uma ilusão, um mito, algo inatingível. Nessa vertente pode-se trabalhar com duas linhas. A primeira é a apresentada por Arrighi (1997) cuja questão central é a pouca mobilidade ascendente dentro da economia capitalista – desenvolvimento é ilusão. A segunda é a visão de Furtado, que diz que desenvolvimento é mito, no sentido de “orientar, em um plano intuitivo, a construção de visão do processo social” (VEIGA, 2008).

Para demonstrar sua tese, Arrighi utiliza como variável a distribuição da população mundial pelo produto nacional bruto (PNB) *per capita* entre 1938-1983. Neste período praticamente não houve qualquer mobilidade ascendente, com exceção de Japão e Itália ao grupo dos “desenvolvidos” e de Coréia do Sul e Taiwan no grupo dos “países em desenvolvimento”. A análise dele é pouco precisa, pois de forma análoga aos que associam desenvolvimento à industrialização, ele associa desenvolvimento com riqueza (VEIGA, 2008).

A essência dos adeptos desta visão é que desenvolvimento é uma ilusão, pois seria impossível que todos conseguissem acumular riqueza a ponto de ingressarem no núcleo dos países desenvolvidos. Uma crítica a essa visão refere-se à análise baseada exclusivamente em variáveis econômicas, deixando de lado os processos histórico-culturais e o progresso não linear das sociedades (RIVERO, 2002). Assim, eles não conseguem

perceber a disfunções estruturais, culturais e sociais que demonstram a inviabilidade dos países subdesenvolvidos ascenderem ao padrão de desenvolvimento almejado (VEIGA, 2008).

Para Rivero, a impossibilidade dos países “em desenvolvimento” está na miséria científico - tecnológica e quando isso se associa a explosão demográfica então, é improvável a ascensão, pois países nesta situação investem em produtos pouco intensivos em tecnologia e, dessa forma não geram recursos suficientes para criar empregos e sanar necessidades de uma população sempre crescente. Nessa mesma linha encontram-se Majid-Rahnema e Rist. Todos estes, se encontram na linha de pensamento da desconstrução da idéia de desenvolvimento, no entanto nenhum deles aponta uma alternativa para o desejo coletivo de evolução e progresso (VEIGA, 2008).

Outro teórico que descreveu desenvolvimento como mito foi Furtado (1974). No entanto, sua análise vai em direção diferente dos autores citados anteriormente. Para ele, mito congrega uma série de hipóteses que não podem ser testadas. Assim, a idéia de desenvolvimento como algo a ser conquistado pelos países periféricos pode ser instrumento para justificar as formas de dependência (FURTADO, 1974). Para este autor, o debate sobre desenvolvimento está centrado na idéia de universalização deste e o objetivo maior é alcançar os níveis de consumo dos países centrais. Ou seja, é o prolongamento do mito do progresso (VEIGA, 2008).

A essência do debate é questionar a generalizada hipótese de que “*o desenvolvimento econômico, tal qual como vem sendo praticado pelos países que lideram a revolução industrial, pode ser universalizado.*” (FURTADO, 1974, p.16). Para Furtado esta noção de desenvolvimento é um mito, pois não é possível generalizar os padrões de consumo dos ricos em escala planetária, em virtude da exclusão que o processo de desenvolvimento, tal como se tem verificado, tende a promover.

Segundo o autor, os teóricos do crescimento não se atentaram para as conseqüências deste processo no plano cultural e menos ainda, aos impactos no meio ambiente. A visão linear de progresso foi abalada com o crescimento das grandes metrópoles modernas e seus conseqüentes problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais. Com essa clareza, Furtado utiliza uma abordagem histórica-estruturalista para análise do processo de desenvolvimento e de progresso e trabalha dimensões não só econômicas, mas, também sociais, culturais e políticas.

O autor levanta duas questões fundamentais. A primeira se refere à constatação do caráter de mito moderno do desenvolvimento econômico. A segunda, diz respeito aos impactos do processo econômico no meio físico (tema pouco explorado no contexto

histórico da época: 1974). Ele salienta a importância do estudo preparado para o Clube de Roma – “The limits do growth”, que abandona a hipótese de sistema aberto referente à fronteira dos recursos naturais. Com essa idéia, o estudo coloca uma grande questão:

...que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chega efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegam efetivamente a universalizar-se? A resposta: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem... que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso (FURTADO, 1974, p. 19).

Furtado trabalha esta questão, antes abordando três elementos significativos, que não podem ser esquecidos neste debate: o caráter predatório do processo de civilização; a criação de valor econômico nas sociedades modernas que provoca processos irreversíveis de degradação ambiental e a ingênua idéia de que os problemas ambientais provocados podem ser resolvidos pelo progresso tecnológico.

Em face da evolução estrutural do sistema capitalista, o autor parte de uma questão: *“que opções se apresentam aos países que sofreram a deformação do subdesenvolvimento em face das presentes tendências do sistema capitalista?”* (FURTADO, 1974, p. 21).

Primeiro, ele contesta a idéia de desenvolvimento como uma seqüência de fases necessárias. Ou seja, não há relação entre países jovens e subdesenvolvimento. O que mede desenvolvimento é a acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso aos bens finais. Para explicar este pensamento, Furtado faz uma análise histórica dos processos de evolução do sistema capitalista.

As transformações econômicas no século XIX (particularmente, na segunda metade) se deram em torno de dois processos: aceleração da acumulação de capital nos sistemas de produção e a intensificação do comércio internacional. O aumento da produtividade do fator trabalho deu origem a um fluxo crescente de excedente que foi utilizado para intensificar mais a acumulação e financiar a ampliação e diversificação do consumo privado. Uma questão fundamental para o estudo da evolução do capitalismo industrial é saber como este excedente foi apropriado e como foi orientada a sua utilização.

De acordo com Furtado, a primeira fase do capitalismo industrial canalizou este excedente para a Inglaterra que se transformou em centro orientador das finanças do mundo capitalista. Esta promoveu e consolidou o sistema de divisão internacional do trabalho que foi o marco do capitalismo industrial. Este sistema tendeu a concentrar geograficamente o processo de acumulação de capital. A segunda fase foi marcada por uma reação a este processo. É o período de consolidação dos sistemas econômicos nacionais dos países de economia desenvolvida. Desta forma, houve uma maior

concentração/centralização das decisões no plano nacional. Isto facilitou a concentração de poder econômico e a emergência de grandes empresas.

Uma questão fundamental levantada pelo autor: por que nem todos os países conseguiram alcançar o mesmo patamar de industrialização? O atraso relativo (grau de acumulação) faz com que o processo de industrialização fosse diferenciado. Desta forma, os demais países não orientaram este processo para a formação do sistema econômico nacional e sim, para completar o sistema internacional. Esta é uma diferença fundamental no processo de desenvolvimento, pois, os países considerados desenvolvidos iniciaram seu processo no caminho inverso. Ou seja, primeiro consolidando e fortalecendo a economia nacional para depois entrar num sistema internacional.

Neste contexto, as empresas multinacionais surgem para ampliar o grau de integração dos sistemas econômicos internacionais. São elas, num processo de industrialização pautado pela “substituição de importações” (característica dos países subdesenvolvidos) que assumem a direção deste processo. Surge a terceira fase do capitalismo industrial, que se inicia com a integração das economias nacionais centrais e o avanço das grandes empresas multinacionais.

A maior característica do capitalismo nesta fase é que ele prescindiu de um Estado, nacional ou multinacional com a pretensão de estabelecer critérios de interesse geral disciplinadores do conjunto das atividades econômicas. (FURTADO, 1974, p.35). Ou seja, há uma transformação das funções do Estado e emergência de uma nova forma de organização política.

O autor discorre sobre esta fase do capitalismo industrial enfatizando o papel das grandes empresas nas novas relações entre centro e periferia. De acordo com o autor, as grandes empresas tiveram um papel fundamental no processo de industrialização dos países periféricos, processo distinto da industrialização dos países centrais. Nestes, da industrialização decorre fluxos de novos produtos e elevação de salários. Há expansão do consumo e, uma consolidação das economias nacionais. Nos países periféricos, há um processo de “mimetismo cultural” e requer permanente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países do centro.

A noção de “mimetismo cultural” é um elemento importante na teoria de Furtado. Nas origens históricas do subdesenvolvimento se encontraria, assim, uma dependência cultural que está na base do processo de reprodução das estruturas sociais correspondentes. Este mimetismo cultural produziria uma situação de extrema desigualdade nos países periféricos. De um lado, grupos sociais afluentes, reproduzindo os padrões de consumo dos países



centrais e de outro, grupos sociais submetidos a níveis mínimos de subsistência, excluídos do consumo moderno.

Outro aspecto importante na teoria de Furtado é a tendência da importância da periferia no que diz respeito a dois aspectos: aos recursos naturais e à mão-de-obra. Os países do centro tornam-se cada vez mais dependentes de recursos naturais concentrados nos países periféricos. E, também porque as grandes empresas encontram na mão-de-obra barata um dos principais pontos de apoio no conjunto do sistema.

Ainda, de acordo com o autor, um fator significativo no processo de evolução do capitalismo é a debilidade do Estado como instrumento de direção e coordenação das atividades econômicas. No entanto, o crescimento do aparelho estatal é inevitável, como vetor de infra-estrutura e serviços, garantia da ordem jurídica e imposição de disciplina às massas trabalhadoras. Ou seja, o Estado é débil num campo e extremamente eficiente em outro.

Este processo leva a uma necessária modernização do Estado e uma relativa autonomia como organização burocrática. Um setor que os Estados periféricos podem exercer sua autonomia é o da defesa dos recursos naturais. Como a expansão do capitalismo no centro depende cada vez mais de recursos naturais da periferia, isto poderia ser um trunfo, um instrumento de poder destes países, se bem articulados entre si. No entanto, ter o controle dos preços de alguns recursos pode ser importante, mas não altera significativamente o processo evolutivo do conjunto do sistema capitalista. Seria preciso um processo de redistribuição de renda para que este fator seja significativo.

De acordo com Furtado, o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização e uma constelação de economias periféricas. A hegemonia das grandes empresas na orientação do processo de acumulação traduz-se em dois processos diferentes. No centro, há uma tendência à homogeneização dos padrões de consumo e na periferia, um aumento da desigualdade social. Esta orientação faz com que a pressão em relação aos recursos naturais seja grande.

O autor identifica dois tipos de pressão. Um de origem malthusiana: o aumento da população rural dependente da agricultura de subsistência faz com que aumente a pressão sobre os recursos naturais. No entanto, esta pressão se esgota nas fronteiras dos países (áreas delimitadas). Desta forma, afeta pouco o funcionamento do conjunto do sistema. O segundo tipo refere-se aos efeitos diretos e indiretos da elevação do nível de consumo das populações e está ligado à orientação geral do processo de desenvolvimento. A renda concentrada nos países centrais agrava a pressão pelos recursos naturais que gera necessariamente um processo de crescimento econômico. Esta concentração amplia o

fosso entre centro e periferia. Ou seja, se houvesse maior distribuição, o crescimento dependeria menos da introdução de novos produtos e mais da difusão dos produtos já conhecidos, o que significaria um coeficiente mais baixo de desperdício. Assim, a concentração de renda aumenta a pressão sobre os recursos naturais. Este tipo de pressão é cumulativo e exerce pressão sobre o conjunto do sistema.

Na visão de Furtado, o aumento da pressão está sob a capacidade de controle do homem. No entanto, ele reconhece que esta pressão não pode ser desconsiderada, pois boa parte destes recursos está localizada nos países periféricos. Para este autor:

*a nova orientação do desenvolvimento teria que ser num sentido muito mais igualitário, favorecendo as formas coletivas de consumo e reduzindo o desperdício provocado pela extrema diversificação dos atuais padrões de consumo privado dos grupos privilegiados. Nesta hipótese, a pressão sobre os recursos muito provavelmente se reduziria.* (FURTADO, 1974, p. 74).

Segundo ele, as possibilidades evolutivas para os países periféricos são bastante amplas. Num extremo, situa-se a hipótese de persistência da atual tendência: concentração de renda. Outra possibilidade está no reforçamento das burocracias que controlam os Estados periféricos. E em outro extremo, estão colocadas as possibilidades de modificações políticas de fundo, sob a pressão das massas excluídas. Ou seja, uma mudança na orientação do processo de desenvolvimento. Esta, combinada com a melhora nos termos de intercâmbio, diminuiria a pressão sobre os recursos naturais.

Diante destas considerações, Furtado chega à conclusão geral de mito do desenvolvimento econômico, sendo que o estilo de vida do capitalismo será sempre o privilégio de uma minoria. O custo em termos de depredação do meio ambiente deste estilo de vida é tão elevado que generalizá-lo levaria a um inexorável colapso da civilização. Ou seja, o desenvolvimento econômico para os países pobres é irrealizável. Esta idéia (desenvolvimento econômico) é um dos pilares da dominação dos povos periféricos.

## 1.5. DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE - UMA VISÃO MAIS SOCIAL

Nesta vertente, o principal elemento é a perspectiva mais social do desenvolvimento. A idéia vai para além do crescimento econômico como fator preponderante do desenvolvimento. Em 1969, Seers *apud* Nafzider (2005) propôs três indicadores para medir desenvolvimento: pobreza, iniquidade e desemprego (ENRÍQUEZ, 2007). Isto significou um grande avanço nesse debate, pois atribuiu novos valores para medir desenvolvimento. Um

passo importante para quebrar a relação única entre desenvolvimento e crescimento econômico. Na sequência, Amartya Sen dando continuidade a esta linha de pensamento, (re)incorpora a noção da ética no debate econômico (NAFZIDER, 2005 *apud* ENRÍQUEZ, 2007).

A obra de Sen (2000) inicia com a crítica à visão puramente economicista do desenvolvimento. Para ele, o desenvolvimento deve ser muito mais do que acumulação de riqueza e crescimento do PIB. Não que ele desconsidere a importância do crescimento econômico, mas a incorporação de outras dimensões é fundamental para entender o que é desenvolvimento.

Assim, desenvolvimento pode ser entendido como processo de expansão das liberdades reais. Liberdade é o fim e o meio para alcançar desenvolvimento. Na concepção de Sen, liberdade desempenha dois papéis: o constitutivo e o instrumental. O papel constitutivo refere-se às liberdades substantivas para o enriquecimento da vida humana e relaciona-se com às capacidades de evitar a fome, desnutrição, morte prematura, além de participação, liberdade de expressão, conhecimento entre outros (ENRÍQUEZ, 2007).

O papel instrumental relaciona-se à contribuição da liberdade para o progresso econômico e aí se encontram as liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Ou seja, entendida como meio de se alcançar desenvolvimento (SEN, 2000).

Para Sen (2000), o desenvolvimento consiste na eliminação de tudo que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem sua condição de agente. Para tanto, requer que se acabem com as principais fontes de privação das liberdades que são a pobreza, a tirania, as carências econômicas e sociais, a falta de acesso a bens e serviços públicos e Estados repressores. Assim, o sentido de privação vai além do conceito de pobreza. É a incapacidade de buscar o bem-estar. A elevação da renda per capita pode melhorar esta situação, mas não é condição suficiente. Ou seja, não há desenvolvimento focando apenas nos aspectos econômicos, é preciso ampliar os direitos sociais, culturais e políticos dos cidadãos.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento requer uma efetiva ampliação das possibilidades de escolhas para assim, garantir as oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores sócio-culturais, tais como moradia, alimentação, educação, saúde, convívio social e outros.

O importante nesta abordagem é a complementaridade dessas liberdades como processo necessário para o pensar políticas de desenvolvimento (SEN, 2000, p.57). O fundamental da idéia de desenvolvimento a partir desta abordagem é a necessidade de se

fazer uma análise integrada das dimensões econômicas, sociais e políticas, envolvendo as múltiplas instituições e as condições de agente relacionadas de forma interativa. É necessário *“ver os indivíduos como agentes ativos de mudança e não como recebedores passivos de benefícios”* (SEN, 2000, p.11). Desta forma, conceitos como participação, inclusão, cidadania e redução das desigualdades são fundamentais para a discussão sobre desenvolvimento.

O processo de desenvolvimento pode ser potencializador de capacidades humanas que mediante ações coletivas e individuais podem gerar propostas criativas que melhorem a vida das populações (VEIGA, 2008). Mas, só esta explicação não contempla a complexidade deste conceito, sendo necessário incorporar os aspectos ligados às questões ambientais e justiça social.

Esta visão pode ser encontrada em Sachs (1986, 2002, 2004), com a introdução da dimensão ambiental. Para este autor, é possível reconceitualizar desenvolvimento *“como apropriação efetiva de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente”* (SACHS, 2002, p.60).

## 1.6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, 1972 colocou o tema do meio ambiente na agenda internacional. Precedida da reunião de Founex, 1971 e seguida de diversos encontros, pela primeira vez discutiu-se a relação entre desenvolvimento e meio ambiente (SACHS, 2002).

Durante a preparação da Conferência, duas posições opostas foram assumidas. Uma que considerava descabida a preocupação com o meio ambiente. A prioridade era o crescimento e com o avanço da tecnologia seria possível resolver as externalidades negativas derivadas por esse crescimento. A outra, extremamente pessimista, anunciava o apocalipse caso o crescimento demográfico e econômico não fossem estagnados (SACHS, 2002).

Essas duas posições foram rejeitadas em Founex e na Conferência. Era evidente que o crescimento econômico ainda era necessário, porém o estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza também era fundamental para o desenvolvimento. Assim, surge o caminho do meio que perdurou até a definição oficial do conceito de desenvolvimento sustentável, adotada na Rio 92 (SACHS, 2002).

O conceito de desenvolvimento sustentável tem como referência inicial a definição formulada pela Comissão Brundtland que o define “*como o processo capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades*” (CMMAD, 1987 *apud* BUARQUE, 1998). Posteriormente, este conceito foi aprimorado, definindo-o como um processo multidimensional e intertemporal que implicam na noção de sustentabilidade (SEPULVEDA, 2005).

O que se tem atualmente é um conceito amplo e genérico. Ninguém é contra, porém, há múltiplas definições e entendimentos a respeito do que seja um desenvolvimento sustentável. Um dos autores importantes deste campo é Sachs (1986, 2002, 2004) que conceitua desenvolvimento a partir de uma nova relação com o meio ambiente, o ecodesenvolvimento.

Este autor faz uma severa crítica aos modelos clássicos de crescimento. Para ele, é fundamental a noção de “*eficácia social do investimento*”. Ou seja, ele reconhece a importância das variáveis crescimento, investimento e poupança, no entanto, critica a sua finalidade e seus beneficiários (ENRÍQUEZ, 2007). O fundamental é que todo investimento tenha um alcance na sua base social.

Por outro lado, Sachs (2004, p.23), também é contrário àqueles que consideram que o desenvolvimento é “*uma armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as majorias dominadas, dentro de cada país e entre os países*”. Para Sachs, “*falta conteúdo operacional concreto*”. Assim, suas idéias se distinguem tanto dos otimistas tecnológicos como dos pessimistas ecológicos. Ambos erram pelo reducionismo e pela ignorância histórica (ENRÍQUEZ, 2007).

Desta forma, a noção de desenvolvimento sustentável para Sachs (2002) está baseada em oito dimensões – social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e internacional. No que se refere às dimensões ecológica e ambiental, os objetivos de sustentabilidade formam um tripé: a) preservação do potencial da natureza; b) limitação do uso de recursos não renováveis; c) respeito à capacidade dos ecossistemas naturais. Além do valor ético da solidariedade com as gerações atuais e futuras. Ou seja, coloca a importância de reconhecer as múltiplas escalas de tempo e espaço, o que contraria a visão economicista convencional (VEIGA, 2008).

Esta formulação pode ser entendida como uma resposta aos problemas e desigualdades sociais e ao processo de degradação ambiental gerado pela adoção de modelos de crescimento econômico baseados na superexploração dos recursos econômicos e naturais.

Outra abordagem sobre o conceito de desenvolvimento sustentável refere-se à idéia de sustentabilidade “forte” e “fraca”. A sustentabilidade fraca trata do tema como uma nova forma de eficiência econômica (Solow, 1993) e a sustentabilidade forte considera que esse é um critério inadequado.

Sustentabilidade fraca assume que, no limite, o estoque de recursos naturais pode ser exaurido, desde que esse decréscimo seja equilibrado por acréscimos dos outros fatores – capital e trabalho. Ou seja, o importante é a capacidade das gerações futuras em produzir, isso é possível graças ao avanço tecnológico (VEIGA, 2008). Neste sentido, a idéia de desenvolvimento sustentável acaba sendo absorvida e reduzida a crescimento econômico (AMAZONAS, 2002, p.136).

Contrários a esta visão estão os que defendem a idéia da sustentabilidade forte. As principais linhas teóricas são: a) as interpretações conservacionistas - Herman Daly (1991, 1992, 1996, 1997), Cleveland e Ruth (1997); b) as análises da Escola de Londres – Pearce & Atkinson (1992) (ENRÍQUEZ, 2007).

Para os teóricos da primeira visão, o desenvolvimento sustentável é definido como o desenvolvimento máximo que pode ser atingido sem diminuir os ativos de capital natural da nação, que são os seus recursos de base. Eles defendem a manutenção do estoque de capital natural (estado estacionário), o que é importante é desenvolver indicadores de sustentabilidade não-monetários, baseados em medidas físicas materiais e energéticas (ENRÍQUEZ, 2007).

A Escola de Londres admite a substituição dos recursos naturais desde que haja limites nesta substituição. O capital natural que se manifesta em pequena escala, pode ser tratado por intermédio de critérios tradicionais de eficiência econômica. Mas, para aqueles capitais cujo uso gera irreversibilidade e atinge grande escala, deveria haver limitação prévia. É nesse sentido que a Escola de Londres defende a necessidade da preservação de um limite mínimo de “capital natural crítico” (ENRÍQUEZ, 2007).

O que se pode observar é que a idéia de sustentabilidade tem vários sentidos e é justamente por sua imprecisão, contradição e ambivalência que ela se tornou totalmente aceita como idéia base de desenvolvimento. O sentido deste conceito nasceu de um debate teórico e político. Assim, sua força está em delimitar um campo amplo onde se dá a luta política sobre o sentido do meio ambiente no mundo contemporâneo (AMAZONAS, 2002). Para este autor, a questão é fundamentalmente de natureza ética. Ou seja, fazer ou não opções normativas em direção ao favorecimento de gerações futuras, em detrimento de afluência imediata.

## 1.7. CONSIDERAÇÕES

O que se pretendeu neste capítulo foi mostrar como o conceito desenvolvimento ainda é muito pertinente, apesar de suas inúmeras vertentes conflituosas. E, que a sua qualificação pode significar a necessidade da negação e/ou superação, na direção de uma nova utopia: *“a visão de futuro sobre a qual uma civilização cria seus projetos, fundamentando seus objetivos ideais e suas esperanças”* (GORZ, 2003).

Desta forma, o que é importante é que o processo de desenvolvimento deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão, sempre tendo como referência a sustentabilidade no tempo e no espaço. Neste sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige a construção de trajetórias históricas, que sejam includentes e sustentáveis (BRANDÃO, 2004), bem como a qualificação das instituições como fundamentais nos processos de mudança (NORTH, 1990) e a visão de desenvolvimento como meio e fim e não um padrão a ser alcançado. A articulação destas vertentes pode ser bastante interessante para os estudos sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O que é fundamental problematizar neste estudo é como o conceito de desenvolvimento é tratado nas políticas com enfoque territorial. Para tanto, faz-se necessário aprofundar, primeiro, o conceito de desenvolvimento rural, para posteriormente entrar no debate sobre essa nova abordagem.

## 2 - O CAMINHO INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL

No primeiro capítulo tentou-se delinear teoricamente o conceito de desenvolvimento, fundamental para entender as novas abordagens por quais caminham tanto as pesquisas, quanto a própria ação governamental. Este capítulo centra força no tema desenvolvimento rural, que é o foco deste trabalho. Mais especificamente, o que se pretende aqui é construir os caminhos do desenvolvimento rural para entender os processos de mudança pelo quais passa o mundo rural. Compreender isto é importante para situar e analisar as propostas de abordagem territorial do desenvolvimento rural.

Apesar das inúmeras vertentes que analisam o assunto (KAYSER, 1990; LEFBVRE, 2002), todos reconhecem que o mundo rural vive um momento de mudança e que as relações entre o urbano e o rural vem se alterando. No entanto, ainda continua com muita força o debate sobre a dicotomia urbano-rural, especialmente no contexto atual da modernidade.

Essa construção analítica pode ser encontrada em diferentes escolas, de Marx a Weber (ORTEGA, 2008). É uma visão vem de mais de um século. Para Marx, o processo de industrialização de uma economia compreende transformações no campo. Em Marx e Weber, essa dicotomia relaciona-se com o conflito entre duas realidades sociais distintas: o rural, caracterizado pelo mundo feudal, em declínio e o urbano, determinado pelo progresso do capitalismo, em ascensão (ORTEGA, 2008). Ou seja, relaciona-se com um conflito de classe e não setorial ou geográfico. O urbano era identificado com o novo, a mudança e o rural, o atraso.

Essa visão se estendeu por vários anos e sobrevive até os dias de hoje. Porém, tem sido bastante questionada nos últimos anos. No mundo todo há fortes indícios de mudanças, assim como no Brasil, cuja agricultura já não é considerada a única atividade no meio rural.

Atualmente, três principais teses a respeito do destino do mundo rural são apresentadas como tendências. Duas delas se opõem em seus extremos, a que anuncia a completa urbanização, proposta inicialmente por Lefbvre no início dos anos 1970 e seguida de outros, tais como, Friedland (2002) e a do renascimento do rural, proposta por Kayser, em 1972. A terceira, é o chamado caminho do meio, que postula não o renascimento, mas uma nova ruralidade (VEIGA, 2004).

A hipótese da completa urbanização se pauta pelo princípio de que a sociedade urbana é a que nasce da industrialização e a sucede, dominando completamente as relações e absorvendo a produção agrícola. Toda justificativa dessa hipótese é construída



sobre a tese da “industrialização da agricultura”. Na sociedade contemporânea são as questões urbanas que prevalecerão (LEFEBVRE, 2002). O autor usa a expressão “revolução urbana” para designar o conjunto de transformações que estão ocorrendo na atual fase da modernidade para passar do período em que predominam as questões de crescimento e industrialização para o período em que a urbanização é a essência do processo de desenvolvimento (VEIGA, 2004). Segundo Lefebvre, a concentração da população acompanha a dos meios de produção e o tecido urbano corrói os resíduos da vida agrária, transformando-a em unidades maiores urbanizadas (VEIGA, 2004a).

As análises deste autor e daqueles que se utilizam desta linha de pensamento se baseiam em dois pressupostos para chegarem a suas conclusões acerca da completa urbanização. O primeiro é a identificação do rural com agricultura e do urbano com indústria. O segundo é a identificação das relações sociais capitalista com o urbano e do agrário com formas pré-capitalistas (LEFEBVRE, 2002). Ou seja, com a evolução do capitalismo, o único caminho seria a completa urbanização e o fim do rural.

Essa hipótese é refutada principalmente pelos seus pressupostos. Parece bem precário diferenciar urbano de rural a partir desses que o autor utiliza. Ou seja, entender essas relações entre urbano e rural sem considerar as relações econômico-ecológicas e a sociabilidade é ineficaz. Mesmo Marx, cujos principais autores desta vertente se utilizam de suas referências, utilizou em suas análises o conceito de “metabolismo” entre seres humanos e natureza. Ou seja, há uma relação intrínseca entre homem e natureza e, assim, como as relações sociais, são marcadas pela contradição. As mudanças sociais não podem ser separadas das mudanças nas relações humanas com a natureza. “*o metabolismo constitui a base que sustenta a complexa teia de interações necessária à vida e viabiliza o crescimento*” (FOSTER, 2005, p. 229). Neste sentido, ele se rompe, mas não acaba, apenas se transforma.

Para Marx, o avanço do capitalismo exerce uma forte influência no campo e assim, transforma as relações de trabalho e sociais neste ambiente. O resultado é o êxodo rural e a conseqüente aglomeração urbana. Ou seja, a “*separação capitalista entre campo e cidade é a ruptura radical do metabolismo com a natureza*” (FOLADORI, 2001). No entanto, não se deve esquecer que a base de sua teoria é o materialismo histórico que considera a contradição como inerente ao sistema capitalista, e, assim, mostra como essa relação entre sociedade e natureza se modifica, mas se mantém.

Analisando desta forma, a relação urbano-rural se transforma, porém não acaba. É claro e inegável que tem havido ao longo dos anos, um processo devastador da natureza. Não se pode negar que o avanço do capitalismo no campo tem gerado um forte processo de

exclusão e destruição. Por outro lado, não há indícios de tendência do fim do rural. Há sim, mudanças no sentido de maior artificialização dos ecossistemas e mudanças nas relações de sociabilidade entre os habitantes do mundo rural.

Em relação à hipótese colocada no outro extremo, a do renascimento rural, ela surge a partir de estudos sobre o processo oposto de êxodo rural que ocorre nos anos 1970 em boa parte dos países desenvolvidos. Para Kayser (1990) esta tendência demográfica, verificada de forma recorrente, deveria ser vista como fenômeno societal e não algo localizado. A revalorização de modos de vida, a volta às comunidades e vilas rurais, as políticas de desenvolvimento local, as atividades não agrícolas e as práticas culturais ajudam a reforçar esta tendência de renascimento rural (VEIGA, 2004).

Estas duas hipóteses foram de certa forma, refutadas, pois o rural não desapareceu e nem tão pouco renasceu na modernidade contemporânea. Isso levou a formulação da terceira hipótese: *“o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo”* (VEIGA, 2004, p. 11). Ou seja, os espaços rurais estão sendo revalorizados como espaços de vida e de trabalho, de lazer e de cultura, de liberdade e de beleza. Estão sendo recriados sob uma nova ótica e novos valores. O campo e a cidade se entrelaçam cada vez mais e a relação entre os dois espaços se torna cada vez mais interdependente e complexa. Assim, a idéia de uma nova ruralidade ganha força na atualidade e é a partir dela que se expressam novas visões e novas formas de entender as relações campo-cidade.

## 2.1. AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO RURAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

O mundo rural passa por um processo de desencantamento e racionalização da vida social. No entanto, isto não significa necessariamente a perda das tradições e das relações que constituem os modos de vida do campo. Ao contrário, pode significar uma forte revalorização da cultura e das tradições desses modos de vida.

A modernidade pode ser entendida, de forma simplificada, como *“um estilo de vida, costumes e organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII”* (GIDDENS, 1991). No entanto, é a partir do século XX que esta modernidade se radicaliza especialmente pautada na tecnologia e na globalização.

A separação entre espaço e tempo é uma das características fundamentais da modernidade. Segundo Giddens (1991, p.28), *“as organizações modernas são capazes de conectar o local e o global de forma que seriam impensáveis em sociedades mais*

*tradicionais...*” e isto trouxe como conseqüência o “desencaixe” dos sistemas sociais, significando o “*deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço*” (idem, p.29).

O que isto representa neste contexto de mudança no meio rural? Primeiro, pode-se dizer que o processo de racionalização trouxe uma nova interação entre local e global no campo. Os atores desta nova ruralidade têm estabelecido relações que se dão no âmbito local, mas que interagem totalmente no global. No entanto, isto não significa que há um esvaziamento do local, ao contrário, é possível dizer que há um novo diálogo entre os espaços.

As tensões que emergem destas relações apontam contradições nas práticas sociais e culturais. A intensificação das dimensões econômicas e políticas globalizadas tendem a romper com as fronteiras locais de tradição, cultura e ideologia. Ao mesmo tempo, neste processo ganham força as identidades locais e territoriais, interpretadas sob a ótica deste novo, assim, faz surgir novos localismos (SANTOS, B. S., 2002). São processos paradoxais de des-enraizamento e re-enraizamento num espaço de multiplicidade de atores e de relações.

As discussões em torno da globalização, modernidade e da pós-modernidade têm mantido esta mesma racionalidade. As transformações sociais, econômicas, políticas e culturais têm sido interpretadas a partir de uma visão centrada na importância da indústria (dimensão setorial) e da cidade (dimensão geográfica), relegando um espaço residual ao mundo rural e seus significados.

Essa visão dicotômica entre urbano e rural também tem sido bastante questionada no Brasil, nos últimos anos. O campo brasileiro passa por mudanças significativas. A agricultura já não é considerada a única atividade. O peso das rendas não-agrícolas é, na maior parte do país, fundamental e as relações entre campo e cidade têm se estreitado. Diante disto, surgem novas relações e novos atores no espaço rural. A ação social passa a ter uma racionalidade, nos termos de Weber (1998), intramundana e não mais encantada. Este processo parece ser inevitável e traz consigo contradições, novas relações e novos significados para o rural. Apesar disto, no mundo atual, esta racionalização é importante para que ocorra a inserção de populações excluídas. Compreender estas transformações é fundamental para a análise e para a ação no meio rural, pois com elas surgem novos agentes sociais importantes para o desenvolvimento.

Nesta perspectiva, Wanderley (2000) formula a hipótese de que o desfecho dos processos recentes de transformação não é o fim do rural e a urbanização completa do campo. Estas transformações não significam o fim dos modos de vida rurais, mas sim uma

re-significação destes modos e suas tradições. Elas são intensificadas pelas trocas materiais e simbólicas com o urbano, fazem emergir uma nova ruralidade (idem, p.89), sendo que o espaço local é, por excelência, o lugar de convergência entre o urbano e o rural (WANDERLEY, 2001, p. 33).

Carneiro, M. J. (1997) também enfatiza esta perspectiva, apesar de reconhecer a importância das mudanças no meio rural inclusive uma re-orientação da capacidade produtiva. A autora afirma que a integração do rural à economia global, ao invés de diluir as diferenças, *“pode propiciar o reforço de identidades apoiadas no pertencimento a uma localidade”* (idem, p.5).

A consequência deste processo é a própria imagem da natureza. Esta não é mais entendida simplesmente como fator de produção. A natureza é re-significada na sua raiz cultural e percebida como espaço de vida e, que por isso, é fundamental estabelecer uma nova relação entre homem e ambiente. Relação que estabeleça a utilização dos recursos naturais sem exaurí-los e com o mínimo de impacto.

De acordo com Veiga (2004), o processo de globalização age contraditoriamente, especialmente em duas dimensões no mundo rural: a econômica e a ambiental. Em relação à dimensão econômica, a globalização age no sentido de tornar as atividades periféricas e marginais. Há uma tendência de centralizar as regiões produtoras e, desta forma, excluir territórios da economia global. A dimensão ambiental, que envolvem as amenidades naturais, as fontes de energia e a biodiversidade, age no sentido de tornar cada vez mais valiosa a vida no campo.

Entender estas transformações é imprescindível para estudar as potencialidades do desenvolvimento rural num processo de globalização. Para tanto, a abordagem territorial é bastante adequada, pois esta tem se tornado uma expressão deste processo de mudança, bem como tem potencializadas as visões desse novo rural. Desta forma é fundamental entender a relação entre territórios, globalização e modernidade.

É neste contexto de mudança que emerge a abordagem territorial, sendo que esta representa a intensificação da longa evolução deste processo de racionalização do mundo rural. Esta mudança pode ser observada em três características marcantes da ruralidade: a relação entre sociedade e natureza, as relações de proximidade e a relação com as cidades.

As análises sob este enfoque facilitam a compreensão do processo de nova ruralização e, desta forma, a compreensão das novas relações que ocorrem no meio rural. Ao analisar o mundo rural sob este olhar, percebe-se que tanto no sul e sudeste brasileiro, como na Amazônia é possível verificar as transformações que vem ocorrendo.

Isto traz questões importantes para o desenvolvimento rural e a necessidade de olhar o rural sob esta nova visão. Neste sentido, a abordagem territorial parece um caminho bastante interessante na construção de um novo paradigma do desenvolvimento rural, centrado nos novos agentes, novas manifestações e novas relações.

## 2.2. MUDANÇAS NO SENTIDO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Com a força das idéias deste debate sobre o que é o rural, algumas mudanças podem ser observadas. Segundo Van der Ploeg et al (2000), o paradigma da modernização da agricultura, que dominou a teoria, as práticas e as políticas, como a principal ferramenta para levar o desenvolvimento às comunidades rurais, vem sendo substituído, especialmente na Europa, por um novo paradigma, o do desenvolvimento rural. Esse novo implica a criação de novos produtos e novos serviços, associados a novos mercados. É um “*processo multi-nível, multi-atores e multifacetado*” (p.395).

No campo das políticas europeias de desenvolvimento rural no final dos anos 1980 e início de 1990, a multifuncionalidade do espaço rural ganha reconhecimento. A reforma da Política Agrícola Europeia (PAC) realizada em 1999, estabeleceu uma nova política baseada em três princípios: “*não se tem desenvolvimento rural sem agricultura; não se tem agricultura e nem agricultor sem outras atividades; e não há outras atividades sem o desenvolvimento de vilas e cidades de pequeno porte e médio porte*” (KINSELLA et al., 2000, p.484).

Mior (2006) identifica duas visões gerais no debate acerca das teorias de desenvolvimento rural. Uma centrada na globalização e outra na localidade e diversidade. Na abordagem da globalização, a dinâmica das agriculturas nacionais seria assumida por estruturas globais de regulação e as estruturas agrícolas seriam dominadas pelas cadeias de *commodities*. Enquanto a abordagem localista enfatiza os atores e as diversidades locais como fundantes de processos de desenvolvimento. Há, segundo este autor, uma crescente valorização dessa visão endógena do desenvolvimento rural. Isso leva a um perigo ideologizador do local como portador único do desenvolvimento rural. Neste sentido, a abordagem territorial do desenvolvimento rural ganha espaço, pois suscita a integração de elementos locais e não locais e a interação de vários setores e agentes e a mediação do Estado.

Analiticamente podem-se estabelecer dois períodos que demarcam a idéia de desenvolvimento rural: a primeira que vai dos anos 1950 até início dos anos 1990 e a

segunda que se afirma na década de 1990 até os dias de hoje (NAVARRO, 2002; SCHNEIDER, 2007). O primeiro momento é caracterizado por um intenso desenvolvimento socioeconômico mundial que vai até meados de 1970. Foi um período de reconstrução dos países europeus e de forte expansão do EUA. No meio rural, houve um grande processo de inovação e modernização, integrando cada vez mais o rural ao sistema econômico (ALMEIDA, 1997). Em 1960, a chamada “revolução verde” se espalha por toda América Latina. Os efeitos econômicos deste padrão agrícola se estenderiam até início da década de 1990.

Neste período a possibilidade de desenvolvimento foi a idéia que estimulou iniciativas diversas no mundo. Para Navarro (2002) foi inevitável a transformação do desenvolvimento rural em um dos grandes “*motores das políticas governamentais e dos interesses sociais*”, alimentando debates no plano político e pesquisas no meio acadêmico.

O segundo momento inicia-se quando o debate sobre o tema estava em descrença, principalmente em função do fracasso do padrão desenvolvimentista do período anterior. Novos processos sociais, associados à expressão “globalização” e aos efeitos ambientais graves do padrão anterior de desenvolvimento surgem no início dos anos 1990. Esses processos alteraram radicalmente a estrutura social de países como o Brasil e seus modelos de interpretação e, por conseguinte, as propostas de intervenção governamentais. É neste contexto que ressurgem o debate sobre desenvolvimento (rural), agregado a qualificativos: sustentável, local e territorial (ALMEIDA, 2009).

No Brasil, este debate ganhou força a partir da década de 1990, em função, sobretudo do interesse do Estado e das políticas públicas (SCHNEIDER, 2007). Segundo o autor, vários fatores contribuíram para reorientar os estudos sobre o tema. O primeiro foi o fortalecimento das discussões em torno da agricultura familiar, especialmente o seu crescimento como categoria política. O segundo resultou da crescente influência do Estado no meio rural por meio de políticas para a agricultura familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf, reforma agrária, segurança alimentar, dentre outras. O terceiro, diz respeito à mudança da posição das elites agrárias em relação às políticas sociais e compensatórias para o meio rural (assentamentos rurais, apoio à agricultura familiar). E, o último fator, relaciona-se com a entrada do tema da sustentabilidade ambiental.

Partindo deste pressuposto, Schneider (2007), identifica quatro principais abordagens do desenvolvimento rural no Brasil. A primeira, dá ênfase às instituições, inovação e sustentabilidade (Veiga, Abramovay). A segunda, coloca a ênfase nas atividades não-agrícolas e na pluriatividade (Graziano da Silva). A terceira tem sua temática em torno dos

processos de mudança social no meio rural a partir da análise da tradição política que dificulta as transformações estruturais e as de natureza sociocultural (Martins e Navarro). A última abordagem focaliza o agronegócio e os processos de integração de agricultores familiares nas cadeias agroindustriais e suas conseqüências sociais (Wilkinson).

No Brasil, a agricultura continua sendo a principal atividade e, portanto não pode ser desprezada. A “modernização agrícola” tem sido a trajetória dominante desde os anos 1970, mesmo assim, houve espaço para o surgimento de uma “nova ruralidade” (KAGEYAMA, 2008). Atualmente, é possível observar uma série de estratégias e práticas sociais que indicam novas trajetórias de desenvolvimento rural. A diversidade de atores, de atividades e de padrões de motivação emergentes e a multifuncionalidade, que implica em reconfiguração no uso dos recursos como terra, trabalho, conhecimento e natureza são características fundamentais neste processo de mudança (KAGEYAMA, 2008).

### 2.3. AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL – O CAMINHO INSTITUCIONAL

Conhecer o caminho institucional do desenvolvimento rural no Brasil é fundamental para a compreensão da abordagem territorial do desenvolvimento rural. É preciso entender como o país chegou a esta abordagem para analisar o seu significado e a sua importância em termos de mudanças paradigmáticas.

O estudo das trajetórias deste processo poderia se dar de diversas maneiras, porém, para facilitar o entendimento, optou-se em dividir a análise em três períodos. O primeiro que compreende os anos 1960 até 1979. Época de grande institucionalização da chamada “revolução verde”. O segundo período abarca a década de 1980, momento de crise e diminuição dos recursos para a agricultura. E o terceiro que vai da década de 1990 até os dias de hoje, o período de redirecionamento de políticas de desenvolvimento rural.

A partir dos anos 1960 até 1979, o principal objetivo da política agrícola foi o de estimular a modernização da agricultura brasileira (CASTRO, 1982; KAGEYAMA *et al*, 1990; SILVA, 1996). Um dos principais instrumentos deste processo foi o delineamento do crédito agrícola voltado basicamente para a promoção da “Revolução Verde” (MARTINE, 1987). Os créditos oficiais tinham juros negativos e atrelados à adoção de insumos industriais (KAGEYAMA *et al*, 1990). Houve, neste período grande incentivo à aquisição de máquinas, fertilizantes e à ocupação das fronteiras no Centro-Oeste. A modernização agrícola era necessária para viabilizar a expansão industrial (MARTINE, 1987).

No período seguinte, na década de 1980, a estratégia continuou, no entanto, devido à diminuição de recursos, os juros já não eram negativos e a concessão de créditos já não era mais vinculada à aquisição de insumos (KAGEYAMA *et al*, 1990). É nessa época que os impactos ambientais e sociais começam a ser percebidos. O uso destas tecnologias modernizantes levaram tanto à danos ambientais, quanto à seleção de agricultores que conseguiam escala de produção e sua capitalização. Além disso, muitos agricultores familiares se endividaram, e, com isso tiveram que migrar para as cidades. Foi um período de grande êxodo rural (SANTOS & PIASENTIN, 2010). Até a década de 1980 quem mais se beneficiou com as políticas agrícolas foram os grandes produtores, que se dedicavam às culturas integradas aos complexos agroindustriais e voltadas à exportação (MAGDOFF, *et al*, 2000).

Nos anos 1990, fortemente marcado pelas políticas neoliberais que preconizavam o Estado mínimo, o governo passa a estimular o financiamento da agricultura pelo setor privado (BELIK, 1999). Apesar disso, o crédito oficial continua a responder pela maior parte dos empréstimos. No entanto, há um redirecionamento deste crédito. As empresas processadoras começam a acessar com maior capacidade, o que permitiu que elas mesmas passassem a financiar seus fornecedores. Cresce o processo de integração agricultura-indústria (BELIK, 1999). Neste período é forte a idéia de que o mercado se auto-regula. Assim, toda a lógica do desenvolvimento rural é submetida às demandas do mercado.

É criado nesta década o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cujo objetivo era o de pensar e elaborar políticas exclusivas para a agricultura familiar. Este fato representa um sinal de resistência à lógica do mercado como determinante de políticas públicas e recoloca em debate a necessidade da ação do Estado. Com isso, há um acirramento entre setores rurais, um aprofundamento da diferenciação social no campo e um aumento das disparidades regionais (SANTOS & PIASENTIN, 2010).

Em meados da década de 1990, com a difusão do termo “desenvolvimento sustentável”, começa a ser colocado em pauta o apelo aos aspectos sociais e ambientais do desenvolvimento. Surgem o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf em 1995); a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) a partir de 1997; o Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT), em 2003; e, mais recentemente, o Programa Territórios da Cidadania, em 2008. O enfoque principal de todas essas ações era o fortalecimento da agricultura familiar.



### 2.3.1. Políticas públicas de desenvolvimento rural e agricultura familiar

Até início da década de 1990, o enfoque do desenvolvimento rural foi o de modernização da agricultura de escala. A partir de meados dos anos 1990, apesar desta estratégia continuar, há um enfoque paralelo que visa o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural passa a ser entendido como um processo com múltiplas dimensões: econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental (SCHNEIDER, 2007).

Essa nova perspectiva leva em consideração aspectos como a diversidade, a pluriatividade e as relações nos territórios e nos níveis políticos institucionais. As características fundamentais destas novas trajetórias do desenvolvimento rural envolvem uma diversidade de atores e atividades desenvolvidas (KAGEYAMA, 2008).

Neste contexto, evidenciam projetos políticos diferenciados. Um, calcado em processos de modernização, baseados nas demandas de mercado e numa estrutura fundiária concentradora. O outro, com uma concepção que tem como eixo a agricultura familiar e o conjunto de relações estabelecidas por estes agentes. Estes dois projetos evidenciam as principais arenas de disputas do rural no Brasil (DAGNINO, 2004).

A emergência da agricultura familiar na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural envolve um conjunto de mudanças macroeconômicas ocorridas no final dos anos 1980, tais como a redução da oferta de crédito agrícola, fim dos subsídios, flutuações dos preços internacionais e instabilidade no mercado interno e na década de 1990, ao processo de desestatização e desmantelamento dos órgãos públicos. Este cenário de ajuste estrutural no país provocou reações das organizações no meio rural (CORDEIRO *et al.*, 2003).

É neste novo cenário político rural, iniciado na década de 1990, que surge o termo “agricultura familiar”. Essa noção está ligada a fatores que ocorreram no seio dos movimentos sociais do campo, especialmente no movimento sindical, e dentro do próprio Estado. No que se refere aos movimentos, houve uma unificação política em torno do termo agricultura familiar. Esta se tornou a categoria política e social das lutas no âmbito do meio rural. Para além da luta pela terra, surgem novas bandeiras que vão desde políticas agrícolas específicas, de comercialização, até políticas de desenvolvimento social e ambiental. Há um crescente de mobilizações em torno de políticas de desenvolvimento rural (BONETTI, 2007).

No contexto do Estado também houve alterações institucionais importantes, sendo a principal, a criação do Pronaf, que surgiu frente às pressões dos movimentos sociais com a

finalidade de fornecer crédito e apoio institucional aos agricultores familiares (SCHNEIDER, 2003).

O Pronaf teve um papel fundamental no direcionamento das políticas de desenvolvimento rural, pois além de estabelecer um programa de acesso ao crédito para agricultores familiares, também estabeleceu políticas específicas de assistência técnica e extensão rural (ATER), pesquisa, capacitação e recursos para infraestrutura e serviços municipais. Isto trouxe, além de recursos próprios para essa categoria, um fortalecimento da agricultura familiar enquanto agente produtivo, social e político.

Segundo Mattei (2006), o Pronaf provocou um aumento na produção a partir do fortalecimento da agricultura familiar, apesar de algumas fragilidades persistirem. O autor identificou cinco grandes avanços. O primeiro está relacionado ao processo de descentralização das políticas públicas. O Pronaf estimulou este processo ao criar mecanismos e instituições que visavam aproximar os diversos atores envolvidos nesse campo.

O segundo avanço diz respeito à gestão social. A partir do programa, foram criados os conselhos municipais, no qual agricultores e agentes locais de desenvolvimento passaram a ter voz no debate sobre programas e políticas para o desenvolvimento rural. Abriram-se espaços de participação, embora pode-se questionar a qualidade dessa participação.

Um terceiro aspecto positivo foi uma maior articulação entre os diferentes atores sociais envolvidos com o programa. Ainda, nessa lógica, e por conta disso, muitos estudos apontam que o Pronaf influenciou positivamente o tecido social local ao estimular o associativismo e cooperativismo. O quarto avanço está relacionado com a expansão do programa que, via crédito, incluiu maior número de agricultores familiares ao sistema financeiro e aumentou a possibilidade destes se integrarem ao circuito de produção. Por fim, o último ponto de destaque diz respeito às respostas produtivas. Não se pode negar que houve uma grande expansão da produção no âmbito da agricultura familiar que teve acesso ao Pronaf. Ou seja, este programa tem uma alta eficiência produtiva e pode ser considerado um grande avanço em termos de política agrícola.

No entanto, algumas limitações e fragilidades ainda persistem. Mattei (2006) aponta quatro. A primeira é que o programa *“não conseguiu intervir adequadamente no sentido de mudar os mecanismos do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país desde o pós-guerra”* (MATTEI, 2006, p.58). Ou seja, não houve um redirecionamento para outra proposta de desenvolvimento. O viés produtivista continua central no programa. Em função dessa orientação, os planos de desenvolvimento não conseguiram intervir nos rumos do desenvolvimento, se limitando a encaminhar ações.

O segundo ponto é a fragilidade do programa como instrumento de mudanças para além da esfera da agricultura. Assim, o rural continua entendido como agrícola. O terceiro limite refere-se à questão ambiental que se manteve apenas como retórica. E, por último, um limite relacionado ao campo financeiro. O Pronaf continua restrito ao crédito que é operado quase que exclusivamente pelos bancos estatais, que inibem o surgimento de um sistema de finanças de proximidade, que poderia não só repassar recursos públicos, como captar poupança visando a atender às diversas necessidades.

A partir dessas constatações pode-se dizer que o Pronaf pode ser considerado um avanço institucional, pois fortaleceu uma nova categoria no espaço rural: agricultura familiar e estipulou regras específicas para essa categoria. No entanto, não provocou mudanças significativas em termos de novos processos de desenvolvimento rural.

Uma mudança mais recente se deu em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA. Esta secretaria passou a ser responsável pela gestão do Pronaf infraestrutura, passando a associar essa modalidade à ideia de desenvolvimento territorial (SILVA, M. C., 2010).

## 2.4. CONSIDERAÇÕES

Nas duas últimas décadas o debate sobre novas ruralidades ganha força na Europa e América Latina, principalmente em contraposição ao discurso de que o rural estaria fadado ao fim com o desenvolvimento do mundo capitalista. E, com esse debate, a abordagem territorial surge como possibilidade de se pensar o desenvolvimento rural a partir desse novo. Ao mesmo tempo que surge como resposta, também contribui para valorizar o espaço rural como importante para se pensar desenvolvimento de um país.

No Brasil, o que se pode perceber é que, apesar de sempre continuar com a ideia de modernização da agricultura e de se manter ainda uma visão bastante setorial do mundo rural, há uma diferença fundamental a partir dos anos 1990, que é a interação dos agricultores familiares na execução de programas públicos. Surgiram neste período importantes espaços de diálogo e de participação, bem como novos temas, tais como, a sustentabilidade (SCHNEIDER, 2007). O Pronaf pode ser considerado a maior mudança institucional do mundo rural no Brasil.

O capítulo seguinte abordará o tema específico da abordagem territorial do desenvolvimento rural, na tentativa de entender o significado dessa nova forma de pensar políticas públicas para o meio rural.

### 3 - ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL

A abordagem territorial, tanto do ponto de vista cognitivo como político, tem ganhado relevância nas últimas décadas, muito em função da crise relacionada aos programas de desenvolvimento centralizados que não trouxeram os resultados desejados. Mas, também, porque estudos e pesquisas<sup>2</sup> têm demonstrado evidências de um processo de redescoberta das territorialidades de determinadas regiões.

Contundo esses estudos não têm se aprofundado sobre os potenciais desta abordagem e quais seus significados. De acordo com Favareto (2007) o que os resultados dos programas de pesquisas demonstram é que quanto mais diversificada e desconcentrada a distribuição dos trunfos sociais e ambientais, maiores as possibilidades de interação social na direção de uma dinamização econômica e da coesão social. Ou seja, maiores as vantagens de um território num processo de desenvolvimento.

A noção de território utilizada nos estudos rurais significa avanços em pelo menos três grandes questões: 1) esvazia a visão setorial do desenvolvimento, no sentido que deixa de considerar a agricultura o único setor. A visão de território vai além dos limites físicos de região, incorporando a idéia de espaço de relações sociais, realçando o papel dos agentes sociais e suas organizações. Território é um espaço de múltiplas atividades e diferentes agentes e, assim a dinâmica territorial pode revelar recursos inéditos, pois novas configurações e novos conhecimentos podem ser produzidos. (PECQUEUR, 2004). 2) coloca como ponto central a importância do tema da governança social e seus mecanismos de funcionamento. As relações entre os municípios e as organizações existentes num território podem reforçar a idéia de cooperação entre as diferenças forças sociais. 3) entendendo território como o *“resultado da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais em que se apóia sua reprodução”* (ABRAMOVAY, 2006, p. 2), esta abordagem coloca em evidência uma nova relação entre sociedade e natureza.

Nesta perspectiva, estudos sobre desenvolvimento rural têm se baseado em abordagens territoriais enfatizando ora os aspectos de cooperação, identidade e participação social, ora as instituições, as forças sociais e a estrutura social. De maneira geral, podem-se dividir os estudos sobre desenvolvimento territorial em duas grandes vertentes explicativas. A primeira aborda a noção de capital social, enfatizando os efeitos de proximidade e de confiança e o que eles significam em termos de cooperação e

---

<sup>2</sup> Estudos sobre a industrialização difusa (terceira Itália) de Bagnasco (1977), Brusco (1996); *“Rural development in the USA”*, Galston & Baehler (1995), estudam as áreas rurais dos Estados Unidos, analisando as vantagens comparativas das áreas rurais e o *“Dora Project: dynamics of rural areas”*, Universidade de Aberdeen, sobre a diferenciação econômica das áreas rurais européias.

aprendizagem. A segunda, baseia-se nos estudos sobre a conformação das instituições em torno das quais se organiza a interação social local (ABRAMOVAY, 2000).

Neste capítulo, a idéia é entender como esta abordagem surgiu e em que contexto, para assim, poder compreender seu significado e seu potencial como indutor de processos de desenvolvimento. Para tal, primeiro é preciso decifrar o que é território. Ao conceituar esse termo, pode-se entender sua origem e porque surgiu com força na Europa e também na América Latina. Nesse estudo, o esforço é no sentido de perceber como esta abordagem chegou à América Latina e ao Brasil e como ela se manifesta. Essas novas abordagens não surgem espontaneamente, elas são fruto de um determinado contexto e das idéias de seus agentes portadores. No entanto, como diz Elias (1994, p.59), *“a história da humanidade perfaz seu projeto de planos emergindo, mas não planejada, movida por propósitos, mas sem finalidade”*.

### 3.1. TERRITÓRIOS E SEUS SIGNIFICADOS

Afinal, o que é território e qual o sentido desse conceito? Entender isso é fundamental para a compreensão de uma lógica territorial do desenvolvimento rural. A primeira percepção que se tem é a enorme polissemia que acompanha a utilização desse termo, que vem sendo utilizado pelas diversas disciplinas. Da biologia à economia, passando pela geografia, antropologia e sociologia, há diferentes enfoques de território.

O conceito de território é utilizado há muito tempo pela Biologia para designar espaços geográficos de grupos de animais, mas é nas Ciências Sociais que este ganhou força nos últimos anos e vem sendo utilizado pelas diversas disciplinas como base teórica e conceitual para construir novos referenciais de análise, definir e redefinir novos paradigmas para os estudos sobre desenvolvimento.

É possível dividir as diferentes vertentes que definem territórios. Schneider (2009) apresenta uma forma apropriada de síntese das abordagens do conceito de território nas Ciências Sociais. Essa divisão se torna bem interessante na perspectiva de relacionar território com desenvolvimento. Ele aponta três linhas que relacionam: a) território com poder; b) território com identidade; c) território com região. Essas visões não são excludentes, podendo ser complementares em muitos sentidos.

A primeira vertente relaciona território com poder, mais precisamente como espaços de dominação. A definição baseada nas relações de espaço-poder tem como vínculo mais

tradicional a associação entre território e os fundamentos materiais do Estado. Freund (1977) associa território e atividade política. Para esse autor, toda atividade política se define, primeiramente, por se desenvolver em um território. Essa noção está intimamente ligada à idéia de poder e domínio de Weber.

Nesse sentido, território é entendido como “*espaço de poder instituído*”. Assim, pode-se dizer que território é um povo, uma população que vive em uma determinada área geográfica e que tem um Estado que exerce poder sobre esse território em nome desse povo (ARAUJO, T. B., 2003).

Para Ratzel (1990) os processos de territorialização implicam em formas de dominação do espaço e construção de mecanismos de poder que sejam capazes de assegurar o domínio e o controle do território. A relação entre poder e formas de dominação do espaço é central na análise desse autor.

Posteriormente, houve uma ampliação desse conceito para além da associação entre território e Estado. Surge a idéia de movimento e de vínculo entre mundo material e ideal. A idéia de poder é múltipla e pode se manifestar de várias formas e vinda de diversos atores sociais, sempre na intenção de dominação do espaço. Nesse sentido, território é o espaço determinado e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 1995). É a manifestação do poder fundamentada nas relações sociais determinadas. Em suma, território, a partir dessa perspectiva, é visto como totalmente inserido dentro de relações social-históricas e de poder.

O território é visto como espaço de interação social, troca, cooperação e competição, mas também de dominação, de controle e de poder, no qual os agentes que dominam se articulam para manter esse domínio e os que são dominados buscam inverter essa lógica.

Uma idéia muito utilizada pelos pesquisadores que se utilizam desse conceito de território é a noção de que as interações e relações entre os atores são socialmente construídas e negociadas, constituindo estruturas, hierárquicas sociais e lutas pelo poder (SCHNEIDER, 2009). A referência é inspirada em Polanyi (2000), cuja centralidade está na demonstração de que as relações econômicas estão *incrustadas (embeddedness)* em um contexto social definido por instituições que têm o objetivo de manter a coesão social.

A segunda vertente relaciona território como espaço de identidade. Nessa perspectiva o aspecto principal é a identidade e o sentido de pertencimento ao lugar, ao território. Assim, o território re-valoriza a dimensão local e reforça a sua dimensão enquanto representação e valor simbólico.

O território aqui é visto como um construtor de identidade e de criação de códigos e normas que criam elos sociais entre os indivíduos que ocupam um determinado espaço e

compartilham valores e sentimentos de pertencimento a um local e/ou a um grupo (SCHNEIDER, 2009). Assim, o território se constrói por meio da identidade dos indivíduos em relação ao espaço que ocupam e utilizam (SAYAGO, *et al*, 2006). Os estudiosos que utilizam o termo território sob essa perspectiva tem um foco principalmente na teoria do capital social.

O termo capital social tem origem nos textos de Bourdieu (1980) e Coleman (1990), mas se tornou bastante conhecido a partir dos estudos de Putnam (1996). É importante deixar claro a diferença entre o conceito utilizado por Bourdieu e por Coleman e Putnam. O primeiro autor utiliza a noção de capital social como um elemento individual. O capital social de um agente depende da rede de relações que ele pode mobilizar (BOURDIEU, 1980). Para este autor, onde há mais capital social há melhor aproveitamento dos recursos econômicos e das habilidades humanas. Coleman e Putnam utilizam o termo capital social para se referir às relações sociais que permitem a um grupo ou coletividade potencializar o uso de seus recursos econômicos e humanos (AQUINO, 2000).

Estudos sobre desenvolvimento territorial têm utilizado o termo capital social conforme conceitua Putnam “...*características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas*” (PUTNAM, 1996, p.177). Para este autor, o importante é a base cultural, o enraizamento histórico do processo de institucionalização. Para ter capital social, é necessário ter uma base cultural natural. Putnam demonstra que onde existe este capital social, ele é elemento decisivo no desenvolvimento.

Putnam (1996) faz uma correlação entre capital social e ação coletiva, argumentando o que capital social facilita a cooperação espontânea. Assim, numa comunidade onde há uma tradição e um estoque de capital social a cooperação se torna mais fácil. Desta forma, é possível superar os dilemas da ação social. Uma das conclusões a que o autor chega é que há uma forte conexão entre costumes e práticas políticas e que em uma região onde há fortes vínculos cívicos horizontais, as instituições são mais fortes e eficazes do que nas regiões onde as relações políticas e sociais se estruturam verticalmente. Outro elemento abordado pelo autor é que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. A análise deste autor está centralizada na comunidade cívica como um elemento fundante de qualquer mudança.

Ao partilhar destas conclusões, tem-se que uma nova instituição só será eficaz na região onde há um forte capital social, com fortes tradições históricas e culturais. Assim, apenas estas teriam a possibilidades de mudanças. Outras regiões seriam sempre

relegadas à continuidade e permanência dos padrões de desenvolvimento estabelecidos, mostrando ser esta uma visão bastante determinista.

Questionando o valor determinista do conceito, Evans (1993) apresenta uma abordagem diferente, na qual o capital social pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas possíveis. Neste sentido, torna-se necessária uma ação efetiva do Estado para apoiar e incentivar a criação e fortalecimento deste tipo de capital.

A discussão sobre a relação entre desenvolvimento territorial e capital social tem como idéia central a noção de que um território possui um tecido social e *“representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades”* (ABRAMOVAY, 2000, p 6). A proximidade social permite uma forma de coordenação entre os atores, que podem valorizar o conjunto do ambiente em que atuam. Ainda, segundo este autor, desenvolvimento territorial supõe formação de redes, que são articuladas pela força do capital social existente (ABRAMOVAY, 2000).

Este conceito procura dar mais significado à presença e à qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento. Capital social significa relações sociais “institucionalizadas” na forma de normas ou de redes sociais. Estas relações sociais são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais (CASTILHOS, 2001).

Uma das maiores críticas ao termo capital social é que ele não reflete toda a complexidade das relações sociais. O civismo não é necessariamente virtuoso. Ou seja, não é este o fator mais importante do desenvolvimento institucional. O capital social depende das estruturas, das interações sociais e do contexto sócio-político-econômico e não só de história-cultural das comunidades (HARRISS, 2001).

No trabalho de Harriss (2001), a argumentação parte da grande ênfase que tem sido dado aos termos: participação, empoderamento e descentralização, sendo todos relacionados com a noção de sociedade civil e capital social. Estas idéias têm sido realçadas especialmente por Agências Internacionais de Desenvolvimento como a grande solução para a resolução dos problemas coletivos e o caminho para o desenvolvimento. Este autor levanta uma crítica mais forte acerca de capital social e os termos associados a esta noção, pois para ele, esta pode ser uma idéia perigosa se mal utilizada. O uso errado e descontextualizado desta noção faz com que possam ser encobertas a natureza e os efeitos das relações de poder e ignorados os conflitos de idéias e de interesses. As relações são



muito mais complexas e dependem de outros elementos fundamentais, tais como o contexto em que se desenvolve este capital social.

Outra crítica ao trabalho de Putnam (1996) está relacionada à falta de explicação de como a confiança, que se solidifica em pequenos grupos, se generaliza na sociedade. Harriss (2001) cita vários estudos que discutem capital social e desenvolvimento como base para sua argumentação.

Estudos que focam suas explicações na diferença entre o fato de ter ou não capital social, muitas vezes não levam em conta aspectos fundamentais como as estruturas sociais, as relações de conflitos e de poder existentes em um território. As conclusões destes estudos muitas vezes têm se resumido à capacidade de organização dos territórios. Apesar de fundamental, parece que esta não é uma explicação suficiente para a eficácia das instituições. Ou seja, a noção de capital social não explica como se dá a mudança institucional e não pode explicar as causas do desenvolvimento.

A terceira vertente é a que utiliza território como região. Essa linha é muito utilizada pela economia regional, planejamento regional e geografia do desenvolvimento. Perroux foi um dos responsáveis em utilizar a noção de região como espaço que possui uma dinâmica econômica e social definida. Os seus estudos demonstram em que medida uma região pode ser caracterizada como pólo de influência e de atração devido à sua dinâmica econômica e social.

A associação do termo território à noção e região ocorreu a partir do final de década de 1970 e ao longo dos anos 1980, com a emergência do que se passou a chamar de “novo regionalismo” (SCHNEIDER, 2009). Esse novo regionalismo, bastante expressivo entre economistas e geógrafos, apresenta perspectivas analíticas sobre as possibilidades do desenvolvimento de territórios na fase do capitalismo pós-fordista. Questões como desenvolvimento regional, inovação territorial, processo de localização, enraizamento social e cultural (*embeddedness*) são temas prioritários.

As duas maiores preocupações dessa perspectiva são explicar os padrões de desenvolvimento das regiões a partir do modo como se articulam as forças locais e como se organizam os recursos nelas existentes (Krugman, 1998) e a explicação dos processos de organização dos distritos industriais neo-marshallianos, que se utiliza das idéias de processos locais de desenvolvimento e de inovação, dando importância ao papel dos territórios como espaços de aprendizagem coletiva (MAILLAT, 1995). Assim, essas idéias tornam-se elementos fundamentais para a compreensão das decisões dos atores como resultado de processos de aprendizagem coletiva. Dessa vertente surgem as abordagens de

sistemas produtivos locais, desenvolvimento endógeno e as idéias de bases territoriais econômicas de desenvolvimento (região de dominação de origem).

Essas três vertentes não são excludentes, podendo ser complementares na perspectiva de análise do território como elemento do desenvolvimento. Pecqueur (1992) aponta para a idéia de território desempenhando o papel de variável explicativa no desenvolvimento, porque esse espaço organizado influi nas estratégias dos atores individuais e coletivos. Assim, o território pode se organizar a partir do ponto de vista material, produtivo e cultural com toda a diversidade de estratégias (cooperação, conflito) e todas as possibilidades de interações internas e externas.

O território é o resultado dessas interações e, assim, ele se constrói pela relação entre as estruturas sociais, o contexto histórico-cultural e as relações/interações entre os grupos sociais. A criação de novos territórios pode criar novas referências espaciais de representação social e da relação Estado-sociedade civil. Num contexto de crise de governabilidade, o território surge como uma nova unidade de referência para a ação pública.

### 3.2. OS PRIMEIROS ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Os estudos sobre desenvolvimento territorial ganharam força especialmente a partir dos estudos sobre os distritos industriais italianos ou a chamada “Terceira Itália” (BAGNASCO, 1977).

O termo “Terceira Itália” surgiu para nomear uma região italiana que se diferenciou dos modelos de desenvolvimento tanto do norte/noroeste – região de Milão, Turim e Genova (1ª Itália), quanto do Mezzogiorno, no sul (2ª Itália). O norte/noroeste estruturado nas grandes unidades produtivas industriais e o sul, na agricultura. A “Terceira Itália” distingue-se por apresentar inúmeras pequenas e médias empresas (PME) que se articulam com as comunidades de agricultores familiares locais e que têm demonstrado altos índices de geração de empregos e de dinamização econômica.

A análise da experiência italiana baseia-se principalmente na abordagem marshalliana sobre a proximidade geográfica das PMEs que possibilita a criação de condições propícias de rendimentos crescentes devido à difusão de vantagens tecnológicas específicas. O cerne da questão está no estabelecimento de estreitas relações de cooperação. A experiência demonstra que há uma significativa relação de confiança entre os agentes sociais da região, uma forte articulação entre o saber local e o saber científico e um intenso fluxo de

informações (BAGNASCO, 1977). Estes são os elementos primordiais no processo de desenvolvimento estabelecido.

O que diferencia a chamada “Terceira Itália” dos inúmeros distritos industriais é a relação que as PMEs estabeleceram com as comunidades locais e sua forte identificação com os territórios em que estavam localizadas. Os territórios, nesse caso, passam a ser espaços de transformação social e não apenas suporte físico das atividades e processos econômicos. Ou seja, o que se deve levar em conta nas análises destas experiências é não só a localização, mas o ambiente econômico, social, ambiental e histórico em que estes distritos se estruturaram. É esta estreita relação entre empresas e comunidade que diferencia região, no sentido de espaço físico, de território.

Existem duas vertentes explicativas do forte dinamismo da região italiana estudada. Uma concentra-se nos fatores histórico-culturais em que se desenvolveram estes sistemas econômicos. Esta enfatiza os efeitos de proximidade e o que eles significam em termos de cooperação e aprendizagem, ambas fundamentais para gerar uma base endógena capaz de resultar em inovação e coesão entre os agentes. Outra enfatiza a *“diversificação e desconcentração do tecido social local e as interdependências existentes entre as características das estruturas sociais e o tipo de interações que nelas ocorrem”* (FAVARETO, 2007, p.126).

Em resumo, na base deste desenvolvimento estaria a identificação de

[...] uma cultura no território centrada na crença em uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em capacidades e recursos existentes em nível territorial, no aproveitamento de recursos humanos, na mobilização de atitudes e valores, com o objetivo de criar uma trajetória de desenvolvimento (ORTEGA, 2008, p.74).

O importante nestes estudos são os fatores decisivos que impulsionaram a dinâmica de desenvolvimento da região. Um dos aspectos mais difundidos sobre este fato é o do enraizamento das atividades econômicas desenvolvidas no conjunto das relações que conformam os territórios, que foi muito bem expressa na relação entre capital social e territórios (FAVARETO, 2007). Outro, é o fator institucional e a relação entre o ambiente local e o global. Pode-se dizer que a associação entre as noções de território e de desenvolvimento tem uma origem nessa abordagem (CARRIÉRE e CAZELLA, 2006, p.29).

Neste sentido, as redes e as ações cooperativas contribuíram para o surgimento da noção de “sistema produtivo local”, significando abertura de novas oportunidades baseadas, principalmente nas potencialidades locais. Trata-se da construção de um novo sujeito

coletivo de desenvolvimento que exprime a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma região.

No entanto, é preciso levar em conta que território é um espaço de diferentes agentes e interesses e que deve ser concebido numa perspectiva integradora, articulada em múltiplas escalas (HAESBAERT, 2007). Assim, essa cultura não se desenvolve naturalmente. Existem fatores endógenos e exógenos que influenciam diretamente as ações e comportamentos individuais e coletivos. O que é relevante nesses estudos é que essa articulação do tecido produtivo local com o ambiente sócio-econômico levou à crescente utilização do conceito de território.

### 3.3. A ORIGEM DA ABORDAGEM TERRITORIAL

Dois modelos teóricos deram sustentação às propostas estratégicas de desenvolvimento formuladas na segunda metade do século passado: o desenvolvimento centralizado e estatal, que predominou no pós guerra e o desenvolvimento descentralizado, cuja origem está associada principalmente, à crise dos anos 1970.

O modelo de desenvolvimento centralizado é fortemente baseado na teoria de pólos de crescimento de Perroux (1995), cuja idéia central é que o desenvolvimento pode ser impulsionado por unidades motrizes e dominantes e que estas arrastam outras unidades, beneficiando o conjunto da economia local (CARRIERRE e CAZELLA, 2006). Esta é a base da idéia de pólos industriais de desenvolvimento que são os responsáveis por promover o desenvolvimento especialmente pelo efeito de arrastar outras empresas. É o que ele denominou “efeitos de arrastamento”.

Essa noção está na origem dos estudos sobre economia espacial. Nessa concepção, os papéis são bem definidos: o Estado tem o papel de organizador e a grande indústria o de investidor. A teoria de Perroux incentivou muitas experiências no mundo todo. Na América Latina buscou-se associar esta idéia à noção de substituição das importações, fortalecendo as indústrias pesadas.

Essa visão predominou até meados dos anos 1970. A partir de então, e em função do fracasso dessas experiências surgem muitas críticas a esse modelo e novas visões contrárias a ele são favorecidas. Essa crise favoreceu o aparecimento de novas teorias, que alicerçaram a abordagem territorial do desenvolvimento. Com essa crise, a idéia de processos descentralizados de desenvolvimento ganha força.

A descentralização de políticas públicas tem emergido como uma importante estratégia de desenvolvimento nas últimas duas décadas. Muitos benefícios são apontados, tais como maior proximidade com as populações locais, o que incentiva uma maior participação e controle social e o rompimento com as estruturas sociais tradicionais (BORJA, 1988).

O debate sobre descentralização está bastante associado ao tema da governança e muitas vezes tem sido pautado pelo enfoque na participação social e *accountability*, como pontos principais de uma boa governança local. Estes fatores podem aumentar a possibilidade de participação de grupos minoritários e normalmente excluídos na arena política e nos espaços de decisão. A idéia é de que estes componentes fundamentais têm capacidade de tornar o governo local mais democrático, responsável e eficiente (BLAIR, 2000).

No entanto, há muitos elementos que dificultam esta participação, principalmente, devido à assimetria de poder, relações políticas clientelistas e pouco acesso aos fóruns participativos (ARRETCHE, 1996). Um aspecto importante a ser analisado é o contexto social e político neste processo e a construção de mecanismos institucionais para encorajar e incentivar a participação dos mais pobres, dos grupos excluídos, aproximando-os dos poderes públicos locais e melhorando o ambiente educacional local (AGRAWAL, 2005).

A descentralização não significa necessariamente um governo mais democrático, eficiente e responsável e nem pressupõe maior participação popular nas decisões políticas (ARRETCHE, 1996). A argumentação parte do princípio de que a concretização de ideais democráticos depende muito mais da natureza das instituições do que dos níveis de governo e o sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do Governo Federal em um novo arranjo institucional (ARRETCHE, 1996). É que se pode chamar de “descentralização centralizada”.

A democracia depende muito mais da estrutura social, do contexto histórico e da cultura política de uma sociedade do que do nível de governo. Então, conforme estes elementos estão definidos em uma região/município, território, eles irão influir no arranjo político, econômico e social.

Outro fator que é fundamental neste debate é a percepção de que é o processo histórico de cada sociedade que determina a natureza das instituições. Ou seja, nem sempre a proximidade é garantia de democracia. O que importa é o processo que determinou a seqüência democratização/burocratização. Entender este é fundamental para verificar os arranjos institucionais e o seu uso clientelista ou não.

A descentralização pode resultar, em vez de empoderamento dos representantes dos agentes locais, uma simples transferência de poder para instituições locais, incluindo instituições privadas e ONGs. A forma como é feita a transferência de poder afeta a representatividade e a democracia local, pois pode empoderar grupos de interesses dominantes e não melhorar participação popular (RIBOT, 2007). Aqui merece atenção a idéia de participação e representatividade. Alguns processos em curso no país têm mostrado como podem ser frágeis as representações que atuam nos diversos Conselhos e como a assimetria de poder pode levar a concentração e cooptação para assegurar interesses de grupos dominantes (MANOR, 2004).

Diminuir o clientelismo e, assim, caminhar no sentido de maior democracia significa construir novas instituições baseadas em outras bases que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a de controle dos cidadãos sobre as ações governamentais (ARRETCHE, 1996).

Em suma, a descentralização não significa necessariamente mais democracia ou mais eficiência. Há riscos inerentes a este processo, sendo que um dos maiores é a captura do poder e dos recursos pelas elites locais, além da possibilidade de elevar as disparidades regionais. Descentralizar requer um governo central forte e novas instituições capazes de romper com estruturas sociais concentradas e uma cultura política clientelista, bem como um incentivo ao processo de participação social.

O debate sobre descentralização e governança está associado a outra questão fundamental na abordagem territorial do desenvolvimento, que é o pacto federativo. Falar em desenvolvimento territorial significa necessariamente pensar na construção de um pacto federativo forte. Para construir esse pacto é necessário obter consenso da classe política e das lideranças civis em torno das regras do jogo a serem introduzidas. Ou seja, definir as atribuições de cada ator (níveis de governo), o seu *modus-operandi* e seus limites de ação; construir objetivos comuns; a natureza das mudanças e seus principais obstáculos e desafios; os recursos necessários para atingir as metas; e os mecanismos de cobrança, de controle e de acompanhamento dos resultados alcançados (CAMARGO, 1999).

Dessa forma, a efetivação de uma nova governança territorial implica necessariamente em construir uma relação bem definida entre os entes federativos (relação vertical) e entre poder público e sociedade civil (relação horizontal).

### 3.4. UM BREVE OLHAR SOBRE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Conhecer experiências internacionais que se utilizam da abordagem territorial do desenvolvimento rural é importante para entender o surgimento desse enfoque nas intervenções públicas e perceber o que elas influenciaram nas iniciativas que vem sendo desenvolvidas na América Latina. Assim, os casos apresentados aqui são os que foram mais amplamente estudados, bem como os que são referências para a América Latina (o caso do Programa Leader).

Para entender a política de desenvolvimento territorial na Europa, primeiro é preciso conhecer os motivos que levaram a adoção desse enfoque. A Política Agrícola Comum Européia (PAC) foi criada em 1957 com um caráter bastante produtivista e mercadológico e, desde então passou por diversas reformulações. Essas mudanças se devem tanto à entrada de novos países na União Européia mas, principalmente porque se percebia que os resultados não estavam proporcionando mudanças efetivas nas relações de produção no meio rural europeu (AZEVEDO, 2006).

Locatel (2004) afirma que essas reformas buscaram estabelecer um novo modelo de agricultura pautado pelos princípios da multifuncionalidade, na ocupação e ordenamento do território e na conservação do meio ambiente e da paisagem. Essa nova orientação apresenta dois pilares de sustentação: um baseado em políticas de mercado e ajudas diretas e o outro em políticas sócio-estruturais e de caráter territorial.

Segundo Delgado e Rodríguez (2005), existe um consenso em torno de que o documento “O futuro do mundo rural”<sup>3</sup>, em 1988 foi um marco que transformou a política rural européia. Foi o início da mudança de enfoque setorial para uma visão territorial do desenvolvimento rural. Esse documento apresenta três derivações importantes para a política de desenvolvimento rural: 1) evidencia a heterogeneidade e a multifuncionalidade do mundo rural; 2) estabelece a importância do mundo rural para o desenvolvimento europeu e 3) salienta que as características especiais de cada área rural podem oferecer alternativas para o desenvolvimento e diversificação das atividades, dentro de um contexto de sustentabilidade (DELGADO, 2001).

O documento mostra a necessidade de ajustes de caráter social para evitar desequilíbrios econômicos e estruturais no meio rural. Assim, era preciso implementar programas de desenvolvimento que visassem a criação de novas dinâmicas nessas regiões

---

<sup>3</sup> Esse documento é uma Comunicação da Comissão Europeia publicado em 1988 (COM(88) 501 final).

e proporcionassem um ciclo virtuoso de desenvolvimento, a partir da diversificação da sua base econômica (CARNEIRO, I. F., s/d).

Em suma, há um reconhecimento da diversidade, da multifuncionalidade e da diversificação econômica que as áreas rurais na Europa vivenciavam e que o desenvolvimento rural não dependia exclusivamente do setor agrícola. Esses elementos passam a ser tratados como fatores positivos (SARACENO, 2000).

Essa nova concepção de rural ficou evidente nas reformas dos fundos estruturais realizadas em 1988 e 1993<sup>4</sup>, e, especialmente na constituição do Programa LEADER (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale) em 1991 (DELGADO e RODRÍGUEZ, 2005). Esse programa surge dentro da perspectiva de uma nova concepção de desenvolvimento rural e da incapacidade de respostas dadas até então, aos problemas de esvaziamento do campo em determinadas regiões europeias e de degradação dos recursos naturais (LOCATEL, 2004).

#### 3.4.1. Programa LEADER

O Programa LEADER (Ligações entre ações de desenvolvimento da economia rural) foi implantado no início dos anos 1990 na União Europeia, caracterizado por um conjunto de políticas para o meio rural nos países membros da União Europeia com recursos de fundos comunitários desses Estados. O LEADER já passou por três fases: LEADER I (1991-1994); LEADER II (1994-1999) e LEADER + (a partir de 2000).

O programa tem foco no desenvolvimento rural com uma abordagem territorial. O enfoque deste programa é o estímulo à competitividade dos territórios e a incorporação das dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais em suas ações.

A Implementação da iniciativa LEADER lançou as bases para um modelo europeu de desenvolvimento rural, que inclui os seguintes elementos (DELGADO e RAMOS, 2003): a) enfoque territorial; b) enfoque ascendente; c) enfoque integrado; d) criação de alianças

---

<sup>4</sup> Na Política Agrícola Comum (PAC), instituída nos anos 1960, foram estabelecidos dois tipos de fundos: os estruturais orientados a financiar a modernização agropecuária e os fundos orientados à sustentação dos preços e dos mercados de produtos agrícolas (SARACENO, 2000). A primeira alteração, em 1988, permitiu destinar ajuda aos territórios em desvantagens socioeconômicas. Em 1993, com uma nova reforma, com objetivo de buscar maior eficiência nas ações, criou-se o fundo de coesão destinado a financiar as políticas ambientais e de comunicação de países com ingresso per capita inferior a 90% da média da Comunidade Europeia (Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal) (DELGADO E RODRÍGUEZ, 2005).



horizontais; e) cooperação em rede; f) inovação, utilizando recursos endógenos e; g) descentralização.

Esta experiência surgiu num momento de dificuldades enfrentadas em várias regiões da Europa e teve como princípio orientador a participação popular, a multisetorialidade e a integração das dimensões do desenvolvimento. Além destes elementos, uma das principais inovações desta iniciativa foi a idéia de competitividade territorial. Ou seja, foi colocada em evidência a capacidade dos territórios em elaborarem projetos de desenvolvimento integradores e articulados entre os diferentes agentes sociais locais, de forma a construir objetivos comuns.

Para a implantação de tal programa, foram necessárias mudanças políticas e institucionais. Assim, foram criadas estruturas e instituições que dessem conta desta nova abordagem do desenvolvimento. Uma das principais instituições criadas foram os *Grupos de Ação Local* que têm como função a sensibilização e mobilização dos processos de planejamento e a interlocução com outras instâncias. Estes grupos podem ser financiados pelo próprio programa e, com isso, adquirem certo grau de independência. Além disso, esses grupos têm muita legitimidade por serem constituídos por uma diversidade de atores sociais. Essa característica demonstra a grande preocupação com o processo de aprendizagem coletiva. Desta forma, atores sociais locais se tornam agentes dos processos de transformação.

As duas questões fundamentais que se destacam neste programa são: a elaboração de projetos territoriais e a efetiva participação social neste processo. Outra inovação é a forma de repasse dos recursos, que se faz mediante seleção de projetos. Para conseguir os recursos os projetos territoriais devem ser baseados num planejamento de longo prazo, construído de forma participativa e articulados.

Algumas lições deste programa. A primeira, bastante positiva é que a abordagem territorial traz inovações no sentido de romper com projetos setoriais e tem a capacidade de incorporar estratégias localizadas, além de ser um estímulo ao conhecimento local, à participação e à interação social. Outra lição que esta experiência mostra é a importância do conceito de identidade. É por meio da busca das identidades que os territórios se diferenciam e buscam a competitividade. Ainda, como lição positiva tem-se a constituição de espaços de diálogo que foram criados. (ABRAMOVAY e BEDUSCHI, 2004).

Um questionamento que surge é o de que apenas colocar os agentes em contato e dar as condições para esta articulação, talvez não sejam suficientes para a construção de processos inovadores de desenvolvimento territorial. Desta forma, como são tratados os

conflitos e as assimetrias de poder? O programa não trata desta questão. É como se os conflitos fossem resolvidos naturalmente, apenas com a possibilidade de participação social.

E, ainda, estudos recentes têm mostrado que esta estratégia de seleção de projetos tende a aumentar as diferenças entre os territórios à medida que aqueles que têm maior capacidade de articulação e de elaboração conseguem os maiores montantes de recursos. E, por fim, a própria limitação de recursos para tais projetos pode se tornar um limitador do processo de desenvolvimento (FAVARETO, 2007).

Apesar de algumas questões não respondidas, o Programa tem continuidade. Em 2000, é criado o LEADER + que difere das iniciativas anteriores em dois aspectos. Primeiro, a cobertura se amplia para todas as áreas rurais da Europa. Em segundo lugar, que foram incluídos nos Grupos de Ação Local (GAL) representantes dos diferentes setores socioeconômicos do território, a fim de fortalecer a democratização do processo de tomada de decisões (DELGADO E RAMOS, 2003).

A implementação do LEADER na França e na Espanha podem ser considerados como exemplos importantes de um processo que culminou em institucionalização de políticas públicas para o desenvolvimento rural e são referências para as experiências de países da América Latina e do Brasil, por isso merecem certo destaque nesse estudo.

### 3.4.2. Dois exemplos significativos para a América Latina e para o Brasil: França e Espanha

#### 3.4.2.1. França

No LEADER I, foram selecionados na França, 40 projetos e no LEADER II, 179. Esse aumento considerável do número de projetos se deu em função dos resultados apresentados na primeira fase. No entanto, trouxe como consequência um certo comprometimento na execução desses. Essa segunda fase foi marcada por grande heterogeneidade de programas regionais e dos GALs e pela falta de definição dos instrumentos de acompanhamento (HESPANHOL, 2005).

No LEADER+, foram 140 projetos distribuídos por todas as áreas rurais do país. No caso francês, foram estabelecidos dois temas suplementares: 1) acolhimento de novos atores e empresas e 2) públicos alvos: jovens e mulheres. O primeiro tema se justifica pela necessidade de responder ao fenômeno de novas migrações de ativos e de famílias das zonas urbanas em direção as zonas rurais. O Segundo, para propiciar a igualdade de chances aos jovens e as mulheres (DATAR, 2000, *apud* ARRANZ, *et alli*, 2008).

Foi a partir dessa fase que se começa a construir uma maior integração de políticas para o meio rural. Surgem em 1999, os “Contratos Territoriais de Estabelecimentos-CTEs”. Esses contratos podem ser entendidos como um instrumento da política agrária que permite integrar a dimensão territorial na agricultura às estratégias de desenvolvimento rural (ARRANZ, *et alli*, 2008). Dentre os principais objetivos, destacam-se “o incentivo aos agricultores à adoção de mudanças que adaptassem a gestão de seus estabelecimentos aos imperativos de um novo cenário europeu e mundial” (ARRANZ, *et alli*, 2008, p. 221).

Por meio de contrato, o agricultor se comprometia a cumprir vários compromissos relacionados com as dimensões produtiva (tipo e forma de cultivo); ecológica (preservação dos recursos naturais); cultural (valorização e conservação do patrimônio cultural) e sócio-econômica (criação e/ou manutenção de emprego). “O CTE foi concebido, portanto, como uma estratégia territorial de desenvolvimento rural e agrário” (idem, p. 221).

A integração entre o LEADER e os CTEs está explicitada no Programa de Desenvolvimento Rural Nacional (PDRN). Assim como o LEADER, o CTE também reforça a lógica territorial e multifuncional do rural. A França mostra com isso que incorporou a lógica territorial para pensar o desenvolvimento rural de seu país, complementando e reforçando o Programa LEADER por meio de políticas específicas nacionais.

#### 3.4.2.2. Espanha

De acordo com documento de avaliação do Programa LEADER na Espanha, organizado pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação-MAPA (2011), já em 1991, o governo espanhol aprovou a iniciativa LEADER e em 1992 são constituídos 52 Grupos de Ação Local (GAL). Até 1994, foram 53 GALs no país. Do total de 217 grupos surgidos em toda a Europa nesse período, 24,4% (53) estavam na Espanha. No total, foram 4.359 projetos executados, agrupados em sete medidas: formação profissional; apoio ao turismo rural; apoio a pequenas e médias empresas, artesanatos e serviços locais; valorização de produtos locais; promoção cultural e apoio ao associativismo e; equipamento e funcionamento dos grupos. A iniciativa contou com forte mobilização dos agentes econômicos e sociais e ampla participação da população local. Houve boa resposta do setor privado que participou ativamente dos GALs (ESPANHA, 2011).

Alguns dos pontos críticos apontados nessa primeira fase do LEADER foram a concentração territorial dos projetos nos municípios mais dinâmicos; o pouco tempo de funcionamento dos grupos; as dificuldades de gestão e limitados recursos financeiros.

Na segunda fase (LEADER II) foram articulados 17 por gramas regionais que implementaram 133 programas locais. Ou seja, houve um aumento considerável de GALs, projetos e programas, bem como aumentou a participação dos diversos agentes locais. Com a experiência da etapa anterior, algumas medidas foram tomadas no sentido de resolver os pontos críticos observados. São elas: medidas de capacitação dos agentes locais para melhorar a gestão e a comunicação; priorização de projetos de inversão produtiva e iniciativas inovadoras que pudessem ser multiplicadas; cooperação transnacional e promoção de redes de colaboração, incentivando a troca de experiências e de conhecimento. Nessa fase, uma das principais inovações foi a organização em rede dos GALs que se utilizaram dessa forma de organização para a resolução de problemas comuns.

A última fase, o LEADER+, diferenciou-se das anteriores pelo fato de que todos os territórios poderiam ser beneficiados. Assim, foram implementados 17 por gramas regionais (um por comunidade autônoma) e um programa nacional coordenado pelo MAPA. Foi nesse período que surgiram os grupos inter-regionais (cinco), abarcando mais de uma comunidade autônoma. No total, foram aprovados 145 grupos de ação local. As estratégias nessa fase enfatizaram os recursos ambientais e culturais, a qualidade de vida e, por último, inovações tecnológicas. Isso propiciou por um lado, enfoques de desenvolvimento rural mais integrados e sustentáveis e, por outro, uma perda do caráter inovador dos projetos (ESPANHA, 2011).

A partir de 2007-2013, o LEADER passa a ser um eixo dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR). Assim, cada Estado membro passa a ser responsável em definir as estratégias dentro da política de desenvolvimento rural, levando-se em conta as diretrizes mínimas da iniciativa LEADER: desenvolvimento territorial; parcerias locais entre setor público e privado; enfoque ascendente; concepção multissetorial; enfoques inovadores; cooperação para os projetos e criação de redes locais, territoriais e nacionais.

Com a experiência do LEADER, o governo espanhol cria o Programa Plurirregional de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais – PRODER. O objetivo é impulsionar o desenvolvimento endógeno sustentável, por meio da diversificação econômica, garantindo a permanência da população rural (MACÍAS, 2000, p.615 *apud* AZEVEDO, 2006).

O PRODER também se organizou em fases de execução. A fase I (1996-1999), com implementação em 10 das 17 comunidades autônomas da Espanha e 101 programas. O objetivo central foi beneficiar as áreas não atingidas pelo LEADER. A fase II (2000-2006) deu continuidade às ações, formando, junto com o LEADER um mosaico territorial da

Espanha. Ou seja, no total, constituíram 292 grupos de ação local abrangendo cerca de 90% do território nacional.

Na Espanha, o LEADER trouxe como pontos positivos a valorização do rural e do enfoque territorial como fator preponderante de uma política de desenvolvimento rural. A complementaridade por meio do PRODER, enfatiza isso. A idéia central de diversificar os territórios rurais a fim de enfrentar a perda de peso da atividade agrária tradicional teve continuidade e força com o PRODER (GUTIÉRREZ, 2005).

O LEADER, aqui se transforma em metodologia de ação, na qual são valorizados os espaços de participação, o processo de aprendizagem e o enfoque de governança multinível. A partir desse enfoque, há uma forte revalorização do rural. Sustentabilidade, governança e participação parecem ser os eixos da política territorial rural da Espanha, entendendo território como identidade, coesão e integração de políticas públicas.

### 3.5. CONSIDERAÇÕES

O que estas experiências mostram é que a abordagem territorial apresenta virtuosidades, especialmente no que diz respeito ao estreitamento das relações entre campo e cidade e às propostas de desenvolvimento trabalhadas nas suas diversas dimensões: econômica, social, ambiental e cultural e à visão multisetorial. As experiências demonstram também a importância da participação social no processo, apesar de não apontarem como esta pode ser potencializada e nem tão pouco, como os conflitos de interesses são resolvidos. O desenvolvimento territorial serviu para impulsionar e valorizar o espaço rural.

Conhecer as experiências de desenvolvimento territorial em curso no mundo é fundamental, não para replicá-las em outros países, pois todas têm um componente histórico-cultural que as diferenciam e as traduzem de forma muito particular e contextualizada. Mas, estudá-las pode servir para extrair lições e questionamentos que ajudem a construir melhor uma proposta de desenvolvimento para as características brasileiras e latinoamericanas.

**PARTE II**

**AS EXPERIÊNCIAS DA ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA  
LATINA E NO BRASIL**

## 4 - A ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA

Por que a abordagem territorial do desenvolvimento rural surgiu com tanta força na América Latina? O que estava por trás dessa nova estratégia? Quais agentes eram os detentores dessa ideia? Essas são questões importantes que precisam ser respondidas para melhor entender o significado da abordagem territorial nestes países.

Este capítulo vai explorar esse ponto, primeiro contextualizando a América Latina e seus paradigmas de desenvolvimento. É preciso salientar que o continente latinoamericano é constituído de países com diferenças históricas, políticas e econômicas bem marcantes. Por isso, há um perigo em generalizar, falando em contexto latinoamericano. Mas, também, há muitas semelhanças em termos de trajetórias do desenvolvimento, assim, justifica-se tratar de forma geral esse continente. Portanto, serão realçados os aspectos que se assemelham na região e que possam ajudar nas respostas às questões desta tese.

Em seguida, faz-se um apanhado sobre os programas específicos para o meio rural e como se iniciou o debate sobre desenvolvimento territorial, demonstrando o papel de instituições internacionais na implementação desses programas. Depois, apresentam-se algumas iniciativas de abordagem territorial do desenvolvimento rural. Por fim, faz-se uma análise desse processo, na tentativa de compreender por que essa abordagem tem ganhado tanta força na América Latina.

### 4.1. CONTEXTO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA

Para responder à pergunta do início desse capítulo é importante entender o contexto em que as políticas de desenvolvimento rural foram e estão sendo implementadas na Região. Dessa forma, é interessante compreender como se dá a trajetória do desenvolvimento no continente e quais as orientações políticas e econômicas dessa trajetória.

A história do desenvolvimento da América Latina data de muitos séculos atrás, bem antes da chegada dos colonizadores. Já haviam nesse espaço civilizações pré-colombianas (Incas, Maias, Astecas, várias etnias indígenas) que tinham suas próprias visões de desenvolvimento. Também, não menos importante, é o período que vai da colonização até a constituição dos países-nação e a formação da atual estrutura federativa. Contudo, sem descartar a importância desses períodos, a análise aqui foi feita a partir do início do século

XX, por se entender que é a partir desse momento que a idéia de desenvolvimento surge como propósito político e econômico.

O período que compreende o início da Primeira Grande Guerra e o final da década de 1960 é marcado por intensas mudanças estruturais, de ordem política e econômica na América Latina. A Primeira Guerra trouxe como consequência para esse continente o fim dos investimentos diretos dos países europeus e a diminuição da demanda de importação de produtos primários, gerando uma grave crise financeira, já que a base da economia dos países da Região era a exportação de bens primários, bastante prejudicada nessa época (BICHIR, 2012).

Nesse período já havia algum investimento dos países latinoamericanos na industrialização, diversificação e estímulo do consumo aos produtos nacionais. Alguns manufaturados eram suficientes para suprir as demandas internas (principalmente bens de consumo não duráveis: têxteis, alimentos e bebidas). No entanto, essa indústria que surgia ainda não conseguia ser forte o suficiente para diminuir a dependência da exportação e se tornar o motor do desenvolvimento. Apesar do crescimento do consumo de produtos internos e de investimentos no setor industrial, até o final de década de 1920, a América Latina ainda continuava com uma economia baseada na exportação de bens primários (BETHELL, 2005).

A crise de 1929 agravou essa situação. Já não era possível sobreviver sob o sistema de exportações de produtos primários e importação de manufaturados. Nos países de capitalismo avançado, a política foi de fechamento dos mercados e aumento do protecionismo. Os países da América Latina sofreram, em maior ou menor grau, a queda dos preços e do volume dos produtos exportados (bens primários). Isso acarretou retração da importação, em consequência, a diminuição da arrecadação dos governos e o aumento da dívida desses países.

A década de 1930 pode ser considerada um marco importante em relação às mudanças de trajetória do desenvolvimento<sup>5</sup>. Houve um grande estímulo à industrialização baseado no modelo de substituição da importação. Esse processo se deu com forte intervenção do Estado, com a desvalorização da moeda e aumento de tarifas e controles cambiais. Inicia-se a fase do modelo desenvolvimentista.

Essa década foi muito importante para o crescimento da indústria, tanto a produção de bens não duráveis, quanto bens duráveis. A indústria de construção civil também foi favorecida pela expansão das estradas e ferrovias. Esse investimento também trouxe

---

<sup>5</sup> Importante salientar que esse processo não se deu de forma igual em todos os países latinoamericanos. Na América Central a adoção do modelo desenvolvimentista se deu mais tardiamente (a partir da década de 1960) (BICHIR, 2012).



grandes benefícios para a agricultura, que também apresentou forte crescimento nesse período. É importante frisar que esse processo de industrialização e mudança estrutural não se deu de forma igual em todos os países, sendo verificado basicamente na Argentina, Brasil, Chile e México. Esse período foi de aceleração desse processo que teve seu auge nas décadas de 1940 e 1950.

Depois da Primeira Grande Guerra e da Depressão de 1929, a Segunda Grande Guerra Mundial foi mais um golpe ao modelo econômico baseado nas exportações, deixando evidente a sua fragilidade e vulnerabilidade diante de desordens políticas e econômicas mundiais. O resultado diante disso foi, por um lado, que os maiores países da América Latina se mostraram preparados para reagir e propor novos caminhos, priorizando um desenvolvimento endógeno e de maior autonomia. Por outro lado, o aumento da influência política e econômica dos Estados Unidos. O pós-guerra continuou com força a industrialização, agora reforçando a produção de bens de capital e insumos básicos (BETHELL, 2005).

Nessa época, em 1948, é criada a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), ligada à estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU). Seu objetivo era pensar e elaborar estudos sobre o desenvolvimento econômico da América Latina. Dentro da CEPAL surgiu a escola estruturalista (Prebisch e Furtado), que reforçou a tese do desenvolvimentismo (maior autonomia dos Estados, industrialização nacional, substituição das importações). A CEPAL almejava atingir um padrão específico de integração na economia global, produzindo mercadorias industrializadas e serviços e estimulando o mercado consumidor interno.

Contudo, a política econômica baseada no modelo desenvolvimentista adotada pelos países latinoamericanos não trouxe os resultados esperados pelas teorias da CEPAL. Ou seja, a industrialização e a nova pauta de importações não trouxeram maior autonomia aos países, continuando a dependência desses aos mercados externos e à condição de subdesenvolvimento. Com isso, *“a partir da década de 1960, as teorias do desenvolvimentismo perdem a força, à medida que o capitalismo não conseguem reproduzir as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento nas ex-colônias”* (SANTOS, 2000, p. 21).

Esse período além de significar mudanças em relação aos modelos econômicos adotados, também representou um momento de grande aumento populacional, especialmente nos centros urbanos, causando novos problemas estruturais. Esse processo de industrialização e urbanização acarretou novas demandas sociais (transporte, moradia, saneamento básico, emprego, dentro outras) impostas ao Estado.

A implementação das políticas de desenvolvimento estavam baseadas num conjunto de instrumentos de caráter tarifário, cambial, creditício e de incentivos fiscais, bem como de políticas específicas para impulsionar a indústria e para atender as crescentes demandas sociais. A ampliação e o fortalecimento do Estado foi condição básica para tal política.

Esse processo de desenvolvimento reiterou a velha heterogeneidade estrutural (PINTO, 1970). Pode-se dizer que foi um período de crescimento econômico desigual, convivendo num mesmo país ou região, pólos modernos, composto por atividades de exportação (produtos básicos) e industriais, com um bom desempenho de produtividade; setores e segmentos mais refratários a mudanças e uma população excluída dos processos econômicos.

Resumindo, pode-se dizer que até 1930 o Estado tinha uma posição em que lhe cabiam basicamente serviços ligados à justiça e à segurança, passando a desempenhar, em função da Crise de 1929, um papel maior de intervenção na economia para combater a inflação, o desemprego e a desestabilização econômica. E, depois da Segunda Grande Guerra Mundial, quando o Estado passa a ter como função promover o bem estar social (*welfare state*) (REZENDE, 2001). Esse período é caracterizado pelo Estado social-democrata marcado pela intervenção estatal na economia (Estado keynesiano) e na administração (modelo weberiano de burocracia) (ABRUCIO, 1998). Na América Latina este modelo predominou até a década de 1970, porém de forma desigual nos vários países.

A década de 1980 é marcada pela forte recessão econômica, o que trouxe uma estagnação dos investimentos públicos na economia e dos subsídios à iniciativa privada. A mudança institucional dos regimes autoritários vigentes por meio do restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito engendraram crises políticas, pois novos atores entraram na cena política e ganharam poder. Nesse cenário, os neoliberais afirmam a decadência do ciclo desenvolvimentista (CERVO, 2001). Surge a necessidade de reformas do Estado.

A região vivia um cenário de recente redemocratização, grande déficit na provisão de políticas sociais e crise fiscal. Neste contexto, os organismos internacionais adquirem importância no financiamento dessas reformas, exercendo grande influência sobre os modelos adotados nos países em desenvolvimento. Esses são baseados nos conceitos de privatização, liberalização e pela reconstrução do Estado e seu papel central na mudança estrutural. É a fase do paradigma neoliberal e da globalização.

O papel do Estado passa a ser o de criar uma conjuntura institucional apropriada para garantir as teorias e práticas neoliberais, quais sejam, a maximização das liberdades empresariais, a garantia dos direitos de propriedade privada, das liberdades individuais, do

livre mercado e do livre comércio. O Estado deve cumprir suas funções militar, de defesa, política e jurídica para assegurar os direitos de propriedade e sustentar o livre funcionamento do mercado (HARVEY, 2006, p.145).

Na América Latina, a transição do Estado desenvolvimentista para o neoliberal significou nos anos 1990 a adoção de processos de modernização concebidos pelos países centrais e não mais a partir de formulação local, consubstanciada no pensamento da CEPAL (CERVO, 2001). E o pacote modernizante foi internalizado rapidamente, na medida em que havia uma visão bastante forte de que era necessário uma economia de mercado livre e aberta ao capital.

Contudo é preciso salientar que o período da transição democrática (1985-90) caracterizou-se pela reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas. Assim, o paradigma da descentralização de políticas por meio da implantação sucessiva dos mecanismos regulatórios de desconcentração do Estado ganhou impulso (IVO, 2002). Esse processo é marcado fortemente pela visão neoliberal e impulsionada pelos organismos internacionais, mas também pelo reforço às potencialidades da sociedade civil, que teve nesse período importante papel na construção da democracia latinoamericana.

Mais recentemente, a grande questão encontra-se no enfrentamento da superação da pobreza como condição política compensatória de integração social, substitutiva dos dispositivos do Estado social e de responsabilidade do conjunto da sociedade. A retórica da desigualdade aponta para uma territorialização da pobreza e o foco restringe-se à execução de metodologias e políticas de localização dessa pobreza.

O papel do Banco Mundial foi fundamental nos processos de mudanças econômicas e políticas na América Latina. Já na década de 1950 os projetos do Banco Mundial (especialmente na África) estavam vinculados a políticas macroeconômicas e orientações estratégicas de desenvolvimento nacional, sendo que os financiamentos eram condicionados aos resultados concretos dos projetos (KAMARCK, 1996). A partir do final dos anos 1960, o Banco apresenta um novo discurso, alterando seus objetivos e focando no combate à pobreza e à distribuição de renda. O que gerou essa mudança e qual o impacto nas políticas de desenvolvimento dos países da América Latina?

Essa mudança está associada fortemente à avaliação dos gestores do Banco de que a desigualdade de renda no sistema internacional havia aumentado e a maior parte da população permanecia em situação de pobreza, apesar do aumento das taxas de crescimento econômico em boa parte dos países em desenvolvimento. Ou seja, a avaliação era de que o modelo de desenvolvimento adotado não estava melhorando a vida das

populações nos países periféricos, chegando a possíveis conclusões de que o crescimento econômico por si só não reduz a pobreza (PEREIRA, 2011).

Essa avaliação deu a brecha para tratar de forma separada o crescimento econômico que continuava na centralidade da política do Banco e a redução da pobreza, que seria resolvida por meio de políticas sociais. O relatório sobre desenvolvimento do Banco Mundial em 1990 tinha como premissa essa separação, deixando de lado o problema da concentração de renda e de riqueza.

A estratégia adotada combinava programas com foco no crescimento econômico e intervenções de caráter compensatório que promovessem o acesso a serviços básicos. Ou seja, segundo o relatório *“a criação de oportunidades de elevação da renda dos mais pobres dependia do crescimento econômico, o qual, por sua vez, dependia da implementação das políticas de ajuste estrutural”* (WORLD BANK, 1990). A partir dessa época crescem os projetos para a agricultura, entendida como fonte de crescimento em países do terceiro mundo e em projetos sociais (educação, saúde, acesso à água, saneamento básico).

Os anos 1980 foram marcados pelo fracasso das políticas de ajuste estrutural. A avaliação do Banco foi de que o principal fator responsável pelo subdesenvolvimento da África era uma crise de governança. Assim, o Banco culpou a instabilidade política e institucional dos países pelo fracasso das reformas apoiadas até então.

Era necessária uma nova estratégia e no final dos anos 1980 e 1990, surge a ideia de “boa governança”, associada a um pacote de reformas de política econômica, cujos pilares eram a liberalização da economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e a reorientação do papel do Estado como *“provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados”* (WADE, 1997, p.353 *apud* PEREIRA, 2011). Assim, a agenda de políticas do Banco Mundial passa das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da administração pública, objetivando promover essa “boa governança” (BORGES, 2003).

O relatório do Banco publicado em 1997 coloca como foco a reforma do Estado e deixa claro a visão sobre o processo de “fortalecimento das instituições”, evidenciando a necessária relação entre público e privado; a importância da descentralização das funções do Estado e o *empowerment* da sociedade civil como elementos fundamentais nesse contexto de reforma (BORGES, 2003).

O que se percebe nessa trajetória latinoamericana é que as mudanças políticas e econômicas não propiciaram um ciclo virtuoso de desenvolvimento, ao contrario, a pobreza e a desigualdade se mantiveram em alguns países ou aumentaram em outros nas décadas de 1990 e 2000. Segundo o documento da CEPAL “Social Panorama of Latin América –

2007”, as últimas estimativas da pobreza nos países da América Latina indicavam que, em 2006, 36,5% da população total da região eram pobres e 13,4% eram extremamente pobres. Isso significa um crescimento de 3,3% de pessoas pobres na região e 2,0% de pessoas extremamente pobres, em comparação com os números de 2005 (POLETTTO, s/d).

Contundo, um elemento importante de análise é perceber que esses processos de transição ocorridos na América Latina, especialmente nas últimas décadas, implicaram na integração e reestruturação das econômicas nacionais seguindo o padrão de acumulação capitalista globalizado, mas também, significaram um processo de lutas e resistência. Assim, convivem dois projetos contraditórios que se articulam num mesmo ambiente institucional.

#### 4.2. DESCENTRALIZAÇÃO E A ABORDAGEM TERRITORIAL

A disseminação de experiências com uma abordagem territorial na América Latina vem se dando, basicamente, na lógica da descentralização político-administrativa. Essa nova orientação tem como pressuposto a construção de uma governança local. Ou seja, aparentemente vem no sentido de atender uma demanda da sociedade civil de construção de uma proposta de desenvolvimento autônomo e endógeno. Mas, qual seu real significado?

O que parece é que nas últimas décadas houve um consenso em torno da descentralização. Tanto os ideólogos de direita, quanto os de esquerda partilham da mesma posição, mesmo que com justificativas opostas. Para os primeiros, a lógica da descentralização parte do princípio de maior autonomia local e menor ação do Estado (Estado mínimo). Para as forças da esquerda, a descentralização significava maior participação, aumentando a visibilidade e o controle social e, assim, processos mais democráticos (FIORI, 1995).

A descentralização na América Latina impulsionada pelo projeto neoliberal e seus portadores (em especial, as agências multilaterais) tem como premissa uma separação básica de funções entre os níveis governamentais. O Governo Central tem como prioridade as políticas macroeconômicas de ajustes fiscais para o equilíbrio orçamentário e de criação de ambientes favoráveis para a economia. Os níveis mais baixos (estados e municípios), as funções de prover os bens públicos e criar condições para um desenvolvimento local com participação da sociedade.

Contudo, como salienta Harvey (2004), o avanço dos processos de descentralização em favor da autonomia local pode criar novas modalidades locais-globais. Esses novos espaços podem recriar formas de governança e isso pode aumentar a diferença regional/territorial ou suscitar novos movimentos em direção a uma maior articulação entre forças locais e globais.

Essa nova visão também vinha de encontro aos que defendiam uma maior participação da sociedade nas políticas de desenvolvimento e, por isso, ganhou muita força na América Latina que vivia um momento de redemocratização de políticas. Neste contexto a idéia do desenvolvimento local com ênfase na organização vinda de “baixo” se expandiu nestes países, como consequência de vários fatores (ORTEGA, 2008). Dentre os principais que potencializaram essa idéia, estão o fortalecimento dos atores locais na luta pela redemocratização em vários países; uma motivação institucional e a desregulamentação da economia (ORTEGA, 2008).

Esse momento de organização da sociedade civil em luta pela democracia gerou um processo de construção e difusão de espaços de gestão de políticas públicas (conselhos gestores). Exigia-se maior participação popular e questionavam-se as propostas de desenvolvimento centradas no modelo *top-down* de planejamento (Moyano-Estrada, 1999). Estava construído um cenário de descrédito na capacidade do governo central conduzir propostas de desenvolvimento sustentável, fortalecendo a idéia em torno de processos de desenvolvimento local, no qual a participação social era a base. Eram tempos de organização da sociedade civil contra o Estado autoritário (DAGNINO, 2002).

Estas demandas locais incentivaram os países latinoamericanos, em graus diferenciados, a avançar no processo de descentralização. Surgiram assim, os conselhos gestores de políticas públicas. Para alguns, inovação institucional, para outros, formas de cooptação social.

A década de 1990 foi marcada pela onda neoliberal e, conseqüentemente uma menor participação do Estado na economia. Ao mesmo tempo, é marcado pela ampliação da participação da sociedade civil organizada na vida política dos países. Surgem experiências locais de organização social e econômica. É nesse cenário que a abordagem territorial ganha força, evidenciando dois projetos: um neoliberal, que requer um Estado mínimo e um social que se baseia na democracia, inclusão e participação social. Pode-se dizer que há um paradoxo do desenvolvimento territorial na América Latina.

#### 4.3. ABORDAGEM TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO RURAL NA AMÉRICA LATINA

Nos últimos 50 anos, as políticas de desenvolvimento agrícola e rural na América Latina, em geral, convergiram para a dotação de pacotes mínimos de serviços. De 1960 até os dias de hoje, houve algumas mudanças em relação aos programas de desenvolvimento rural. Contudo, ainda não se conseguiram propostas positivas em termos de erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade e da concentração de renda. A trajetória das políticas de desenvolvimento rural indica avanços e permanências. Recentemente, programas com enfoque territorial estão sendo desenvolvidos em vários países latinoamericanos. Como se chegou a esse enfoque? Qual o caminho percorrido?

A década de 1960 e o decorrer de 1970 tiveram como metas das políticas e programas voltados para o meio rural, a modernização do setor agroexportador. É a retomada da importância do setor agropecuário na economia regional, com forte orientação liberalizante e exportadora imposta à atividade como resultado dos ajustes nas políticas macroeconômicas (LEITE, S. e ÁVILA, R. , 2007) .

Nesse mesmo período, há uma grande efervescência social ligada às questões do campo. E, surgem os programas de reforma agrária em diversos países da região. Referente a essa questão, é preciso diferenciar o enfoque nos países latinoamericanos. De acordo com Tavares (1996, p.5):

...da perspectiva do pensamento reformista latinoamericano dos anos 50 e 60, a reforma agrária era concebida como um processo social inserido em um movimento global de transformação da sociedade e direcionado a três objetivos estratégicos: a ruptura do poder político tradicional (democratização), a redistribuição da riqueza e da renda (justiça social) e a formação do mercado interno (industrialização). No caso brasileiro, as transformações ocorridas no campo durante as décadas de 1960 e 1970 (...) e o marco político-ideológico que se consolidou (...) conduziram a um progressivo reducionismo na concepção da reforma agrária, que foi redefinida (...) como um instrumento de 'política de terras'. A 'revolução agrícola' (...) 'desativou' o significado econômico clássico da reforma (a formação do mercado interno), contribuindo assim para a afirmação da concepção reducionista.

Em suma, nos países que se orientaram por concepções reducionistas da reforma agrária, esses programas não significaram vetores estratégicos do desenvolvimento econômico, social e sustentável e, conseqüentemente, não significaram redução da pobreza e nem da desigualdade.

Na década de 1970, calcado na Revolução Verde, os governos implementaram fortemente as políticas de desenvolvimento agrícola, com enfoque na expansão da fronteira

agrícola, modernização tecnológica, crédito, incentivos fiscais e subsídios, com prioridade na auto-suficiência de alimentos e na geração de grandes excedentes para a exportação (*commodities*) (IICA, 2012).

As agências multilaterais incentivaram a adoção do enfoque territorial para programas de desenvolvimento, especialmente na América Latina. Banco Mundial, FAO-RLC (Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe), Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola - IICA e Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, dentre outras elaboraram documentos e executaram projetos que incentivavam a construção de novas institucionalidades territoriais no meio rural como forma de alcançar uma boa governança (ORTEGA, 2008). Qual era a real intenção?

Até os anos 1960, o foco das agências eram os projetos de desenvolvimento comunitário, ou seja, processos virtuosos de interação entre população e governo. A estratégia era aumentar a participação e a organização cooperativa. Essa estratégia declinou, pois os projetos eram fortemente dependentes de recursos externos, humanos e financeiros, dificultando sua ampliação e sustentabilidade ao longo dos anos (FAVARETO, 2007).

Nos anos seguintes, ganham evidência os projetos de reforma agrária. No entanto, a história mostra que na América Latina, boa parte desses projetos não vieram acompanhados de investimentos em tecnologias apropriadas, crédito e da construção de um ambiente institucional adequado às novas realidades dos pequenos produtores. Em paralelo a essas experiências, ocorre uma rápida modernização do setor agrícola, com a chamada Revolução Verde, que trouxe como resultado o aprofundamento das desigualdades nos espaços rurais. Assim, os organismos internacionais deram como fracassadas as políticas de reforma agrária e reavaliaram suas estratégias, dando ênfase à idéia de melhoria da qualidade de vida dos pobres rurais. Surge a noção de desenvolvimento rural integrado.

O grande desafio era passar de uma visão produtivista para uma integrada, especialmente devido aos problemas de articulação, carência de recursos humanos e instituições frágeis que pudessem levar adiante os projetos. A partir dos anos 1980, percebeu-se que embora os países da América Latina experimentassem um importante crescimento econômico, a pobreza e a desigualdade continuavam a crescer. Esse era um momento de ajuste estrutural e não de políticas específicas de desenvolvimento. Novamente, os resultados na vida da população são praticamente nulos.

Nesse contexto, nos anos 1980, foram implementados em diversos países latinoamericanos, o conceito de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), com grande influencia das Agências Multilaterais de Fomento (Banco Internacional de Reconstrução e



Desenvolvimento – BIRD e Banco interamericano de Desenvolvimento – BID). Os programas e projetos tinham como objetivo manter e estabilizar a população no meio rural. Com isso, as metas eram levar a essas famílias fatores necessários para sua permanência e reprodução, tais como: infraestrutura (estradas, irrigação, energia), condições de produção (assistência técnica, crédito, acesso a mercados, informação) e serviços sociais básicos (moradia, educação, saúde) (IICA, 2012). Esses programas iniciam com a visão de maior integração do desenvolvimento e articulação de políticas e ações. Porém, seu desenho tinha forte inclinação centralista (*top-down*).

Já a partir dos anos 1990, o conceito de sustentabilidade é incorporado ao de desenvolvimento rural e, assim, abre uma nova perspectiva à noção de multidimensão do desenvolvimento. Nesse período surge com força a idéia de desenvolvimento sustentável que passa a fazer parte do discurso de governos, pesquisadores e movimentos sociais. Pode-se considerar um avanço no campo das concepções e abordagens tradicionais de desenvolvimento.

Diante de todas essas estratégias fracassadas, surge nos anos 1990, a perspectiva territorial do desenvolvimento. Alguns marcos importantes são a criação de uma divisão territorial da OCDE em 1994 e a publicação em 1996, do relatório "A nova visão do desenvolvimento rural" do Banco Mundial, no qual explicita a necessidade de passar de uma visão setorial para um enfoque territorial. Essa visão se apóia em consensos sobre os problemas dos programas até então executados. O principal, talvez seja a constatação de que a superação da pobreza e o desenvolvimento de regiões rurais não dependem exclusivamente do crescimento agropecuário (BEDUSCHI FILHO, 2007).

A partir dos anos 2000, o conceito de rural ganha uma nova abordagem, sendo entendido como espaço de vida das pessoas e não simplesmente espaço de produção agropecuária. Assim, são incorporadas novas formas de atuar no rural, novas metodologias de planejamento e novas relações Estado-sociedade. Surgem, então as abordagens territoriais do desenvolvimento rural, sendo o IICA o grande portador dessa idéia e o agente de disseminação da estratégia territorial na América Latina. Boa parte das políticas e dos programas de desenvolvimento territorial implementados na América Latina tem o IICA como agente ativo no processo, tanto em termos de estudos, troca de experiências, como apoio financeiro e humano a esses programas.

No início dos anos 1990, o Instituto já atuava com propostas de políticas diferenciadas para a agricultura familiar (na época, chamada de camponeses ou pequenos produtores). Nos anos 2000, o IICA começa estudos sobre abordagem territorial do desenvolvimento rural, no sentido de definir um marco teórico conceitual e metodológico. A partir desses

estudos, passa a apoiar diversos países latinoamericanos na implementação de políticas territoriais. De acordo com técnico do IICA-Brasil:

O IICA teve um papel fundamental na formulação do programa de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. Ele (o instituto) trouxe reflexões e experiências do México, Espanha e Colômbia para os gestores brasileiros. Desde o início da criação da SDT, o IICA estava presente (técnico do IICA-Brasil, 2012).

Na América Central, inicia-se em 2002, um trabalho de gestão social de territórios rurais (Projeto Laderas, em parceria com a Holanda). Atualmente, o IICA participa da formulação e da gestão da Estratégia Centroamericana de desenvolvimento rural territorial (ECADERT). Na América do Sul, o Brasil é um dos pioneiros nas ações com enfoque territorial, por meio de cooperação entre IICA e SDT/MDA, em 2003 (PRONAT).

Nos anos 2000, a partir das mudanças políticas e de governos em vários países da América do Sul, a visão sobre políticas públicas de desenvolvimento rural começa a ser reformulada com o intuito de responder aos limites do combate à pobreza rural. Esse parece ser o sentido do avanço de propostas utilizando o enfoque territorial. A experiência europeia do LEADER, as recomendações dos organismos internacionais de cooperação para o desenvolvimento e os novos aportes acadêmicos são a base que influenciaram essa nova visão (RIELLA, A. & MASCHERONI, P., 2012).

De acordo com Riella, A. & Mascheroni, P. (2012), há cinco conjuntos de elementos principais que nutrem e convergem para a emergência do enfoque territorial do desenvolvimento na América do Sul. Primeiro, há uma reconceitualização de modelo de desenvolvimento a partir das crises das experiências neoliberais que passaram os países. Segundo, de caráter político, está relacionado com as mudanças de governos, nas quais partidos de centro esquerda ou progressistas chegaram ao poder. Terceiro, os debates teóricos que renovaram o conceito de espaço e de região. Quarto, o conceito de território como espaço de construção social, de relações de poder e de possibilidades de desenvolvimento. E, quinto, a reconceitualização de rural. Esse conjunto de elementos encontrou força nas instituições internacionais de desenvolvimento que passam a adotar essa abordagem, mas também internamente, nos governos e sociedade civil destes países.

O que se percebe é que a emergência da abordagem territorial na América Latina teve bastante influência das agências multilaterais, que desempenharam um papel de articuladoras entre as várias esferas da economia, ciência e política, bem como se colocaram como legitimadoras das abordagens das quais foram portadoras.. No entanto, essa abordagem encontrou um contexto sócio-econômico-político propício à sua aplicação. Assim, não se pode dizer que o seu surgimento na América Latina é uma mera reprodução

do debate europeu, mas sim, que está ligada a processos históricos que em muitos fatores se assemelham aos vividos pelos países europeus.

#### 4.4. ALGUMAS INICIATIVAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA

A idéia neste trabalho não é esmiuçar as experiências e iniciativas de abordagem territorial na América Latina e, sim, apontar alguns elementos importantes e comuns de entendimento nessas iniciativas. Aqui, privilegia-se compreender o surgimento da noção de desenvolvimento territorial, o conceito de território e os agentes participantes desse processo. Assim, estão apresentadas apenas algumas experiências que, de alguma forma, promovem alguma articulação regional.

O Brasil é visto como referência em muitas destas experiências. As entrevistas de campo demonstram isso com clareza. De acordo com técnicos que atuam diretamente em programas e políticas de desenvolvimento territorial em países latinoamericanos, o Brasil tem cumprido um papel de disseminador dessa abordagem, bem como de articulador entre os países para fim de instituir políticas nesse campo.

...quando viajo pelas regiões andina e centro-americana, minha impressão geral é que as políticas do Brasil nessa área (desenvolvimento territorial) constituem-se em referências fundamentais para os intercâmbios de experiências, para formulação e avaliação de estratégias e instrumentos de ação. As experiências em construção dos territórios de identidade, de formação dos colegiados territoriais, de elaboração dos PTDRS, dos projetos territoriais e de gestão social desses processos de articulação são elementos centrais dos debates na região (técnico IICA- Equador, 2012).

Com esse intuito, são apresentadas duas experiências de ação regional: a Plataforma Proterritórios, que é uma articulação iberoamericana que visa a troca de conhecimento, estudos, aprendizagem e processos articulados entre os países e a ECADERT, que é uma articulação dos países centroamericanos, com intuito de aprimorar e articular as iniciativas de desenvolvimento territorial. Ambas com forte participação do Brasil.

Além destas, são apresentadas iniciativas de países do Cone Sul (Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai), também tentando entender se há alguma relação de integração entre estes países no contexto do desenvolvimento territorial e qual o papel do Brasil. Aqui, também fica evidente a relação com o Brasil, especialmente, Paraguai e Uruguai que têm recebido apoio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) do Brasil. *“Na Região Sul destacam-se as contribuições da SDT com os governos do Uruguai e Paraguai,*

*principalmente na capacitação das chamadas Mesas de Desenvolvimento Rural Territorial”* (técnico IICA- Chile, 2012).

#### 4.4.1. Proterritórios

O Programa Iberoamericano de Cooperação em Gestão Territorial – Proterritórios teve seu início em 2009 e foi uma iniciativa assumida primeiro pelos Governos do México, Brasil, Espanha e Guatemala e posteriormente, Panamá, Colômbia, Peru e Bolívia. O contexto era de surgimento de inúmeras experiências de ações e programas de base territorial em diversos países iberoamericanos. Dessa forma, o objetivo era de compartilhar essas experiências, mediante intercâmbio e a gestão coletiva do conhecimento, com intuito de melhorar as capacidades de gestão territorial e a qualidade do gasto público e das políticas (PROTERRITORIOS, 2012).

O processo de construção do Proterritórios pode ser dividido em quatro etapas, que demonstram o papel decisivo de Espanha, México, Brasil e a ação do IICA na definição e execução desse Programa. Em 2006, no México foi realizado o Seminário Internacional sobre Perspectivas do Desenvolvimento rural na América Latina, organizado por esse governo e pelo IICA. A intenção foi analisar uma proposta elaborada pelo Instituto para a criação de uma rede de cooperação de desenvolvimento rural. Participaram desse evento representantes da Argentina, Espanha, Colômbia, Guatemala, Brasil e México. A partir daí, deu-se início a um trabalho de cooperação horizontal entre esses países baseados nas estratégias de desenvolvimento territorial. Foram realizadas diversas atividades de intercâmbio, fóruns, e seminários envolvendo esses países. Esse período pode ser considerado o de concepção do Programa ([www.proterritorios.net](http://www.proterritorios.net)).

Entre 2007 e 2008, o período de gestação do Programa, os governos de México e Espanha firmam um acordo para criar um Programa Permanente de cooperação no âmbito da Secretaria Geral Iberoamericana (SIGEB). Técnicos do IICA (México e Brasil) formulam o Documento do Programa que é discutido e acordado entre sete países proponentes: Espanha, México, Colômbia, Panamá, Peru, Bolívia e Costa Rica, na Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governos.

Em 2008 inicia-se a etapa de construção institucional com a concertação entre os países para a conformação da estrutura institucional do Proterritórios. Esse processo se concretiza em reunião realizada no México, em 2009, na qual são aprovados o Regulamento do Programa e o Acordo de Constituição do Fundo para sua administração. Nessa reunião,

além dos sete países proponentes, aderiram El Salvador, Guatemala e Chile. Brasil aderiu ainda em 2009 e Argentina em 2010.

E, a quarta etapa, a de execução, iniciada a partir de 2009. O desenho institucional é constituído de um Comitê Intergovernamental, do qual fazem parte, os países que aderiram ao Programa (México, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Colômbia, Peru, Bolívia, Brasil, Chile, Argentina e Espanha); um Conselho Executivo constituído inicialmente por Espanha, México, Colômbia e Costa Rica e, logo em seguida, o Brasil ingressa também como membro do Conselho Executivo.

Apesar do Programa ser aberto a todos os países iberoamericanos, atualmente suas ações se concentram nos nove que assinaram o acordo de cooperação: México, Brasil, Espanha, Panamá, Argentina, Colômbia, Guatemala, El Salvador e Costa Rica.

Segundo documentos oficiais da XVIII Cúpula iberoamericana em 2008, os Estados-membros acordaram a proposta do Programa *"cuyo objetivo es potenciar las acciones en materia de desarrollo rural y territorial que los países de la región vienen desarrollando, dirigidas a incrementar las capacidades, experiencias y recursos en este campo"* (PROTERRITORIOS, 2012, p.16 ).

Os princípios orientadores do Programa são calcados nas características comuns das estratégias de gestão territorial dos países participantes. São elas: a) articulação de políticas setoriais num contexto territorial (visão de complexidade de uma política de desenvolvimento); b) integração de cadeias produtivas; c) participação e co-responsabilidade dos atores sociais na gestão do desenvolvimento; d) reforma e fortalecimento institucional.

O Programa foi concebido como um cenário de articulação intergovernamental, buscando uma relação direta entre governos, instituições executoras de políticas públicas e atores sociais territoriais. Seu desenho de governança foi acordado entre os países participantes e é constituído por um Comitê Técnico Intergovernamental, formado pelas autoridades das instituições governamentais de cada país e cuja responsabilidade é aprovar o Plano Anual de prioridades e gestão e dar encaminhamento às ações definidas; uma Secretaria Técnica que é responsável pela execução do Plano; Instituições nacionais que são responsáveis pelo desenvolvimento territorial dos países; Agendas Nacionais para a execução das linhas de ação do Programa; Organizações de suporte que atuam em âmbito internacional. Hoje participam ativamente o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no México e Brasil, o Fundo de População das Nações Unidas no México, Guatemala, El Salvador, Colômbia, Costa Rica, Panamá e Argentina, e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) na Espanha.

As principais estratégias de ação são: a) pesquisa e sistematização e criação de observatório de desenvolvimento territorial; b) desenvolvimento de capacidades de gestão territorial e c) programa de conectividade.

Para o período 2012-2014, há cinco projetos centrais: 1) Observatório iberoamericano de políticas públicas territoriais: estratégia de gestão e construção coletiva do conhecimento; 2) desenvolvimento das capacidades e rede universitária iberoamericana em gestão social: trabalha com o componente de formação para pesquisadores e gestores públicos; 3) Intercâmbio técnico intergovernamentais e cooperação horizontal: relação entre governos, tanto bilateral, como multilateral; 4) Estratégia de comunicação: divulgação, difusão e conectividade da rede de sócios e; 5) Espaço territorial iberoamericano: trabalho interinstitucional de cooperação horizontal.

O que se percebe é que a Plataforma Proterritórios funciona como uma estratégia de articulação, troca e difusão de experiências de desenvolvimento rural com abordagem territorial entre os países iberoamericanos. É um processo ainda tímido no qual os países (governos e sociedade civil) ainda não absorveram totalmente a sua importância, em especial, o Brasil que tem um papel relevante nessa articulação. Nos últimos anos a Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) tem desempenhado o papel de secretaria executiva (o/a secretário/a assume essa função), além de aporte de recursos para as atividades.

As articulações entre os países latinoamericanos ainda são poucas e tímidas e o Brasil ainda não percebeu como país, governo e sociedade civil que tem condições de contribuir muito mais com a política de desenvolvimento territorial para América Latina. O Brasil é um protagonista que está mais voltado para o país e aproveita muito pouco essas relações internacionais para contribuir, influenciar, levar sua experiência como ajuda e apoio aos outros países... o PROTERRITÓRIOS ainda não tem o comprometimento dos países e dos governos. Foi uma iniciativa que organizou o debate e a troca de experiências. Tem potencialidade para crescer e eu acredito que essa articulação deveria se consolidar como uma articulação hemisférica, continental, mas os governos têm que se apropriar mais disso e o Brasil tem que se tornar um protagonista de frente (consultor IICA internacional, 2013).

O PROTERRITÓRIOS pode ser um bom exemplo de como o tema do desenvolvimento territorial ganhou proporções em toda América Latina. A organização de um processo de intercâmbio entre os países, de estudos sobre o tema, de capacitação e de articulação indica uma maior visibilidade do tema. No entanto, como indicam as entrevistas e conversas com agentes que atuam ou atuaram diretamente nessa estratégia, ainda não há comprometimento político dos países em relação à institucionalização de políticas de desenvolvimento territorial.



No documento base da Estratégia, território é entendido como:

uma **construção social** onde seus habitantes compartilham um sentido de identidade. O território é uma expressão tangível de processos históricos e um fator de continuidade, mas não é estático, está sempre se modificando, por consequência é também um fator de transformação... (ECADERT, 2010, p.17 ).

O território é um espaço sócio-geográfico construído cultural e historicamente pela **interação entre os seres humanos e destes com a natureza** em seu conjunto. O território constitui um sistema complexo e dinâmico, com **múltiplas dimensões entrelaçadas** (ECADERT, 2010, p.17 ).

O território está associado a um **sentido de identidade e pertencimento, produto de sua história**. Sua organização se sustenta em uma trama de tecidos sociais que permite a população do território manejar situações de incertezas, solucionar problemas comuns, construir um projeto de futuro e alcançar aspirações compartilhadas (ECADERT, 2010, p.17 ).

Nestas passagens do documento da ECADERT fica clara a noção de território associada à idéia de identidade, pertencimento, interação social e múltiplas dimensões. Esta visão está fortemente relacionada com a visão de “território como espaço de identidade”, na qual o capital social desempenha um papel fundamental. Aqui, o território é visto como espaço de construção de consensos a partir de um compartilhamento de visões de futuro para o território. É o espaço privilegiado para ação pública.

A configuração da ECADERT inclui um nível regional e níveis nacionais e territoriais. No plano regional foram constituídas as seguintes institucionalidades: uma Comissão Integrada na qual fazem parte representantes de governos e da sociedade civil, da Rede Centroamericana e do Caribe de Grupos de Ação Territorial (GAT) e da Plataforma Regional de Apoio técnico ao Desenvolvimento Rural Territorial (PRAT). Constituem a Plataforma, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), a Secretaria Executiva do Conselho Agropecuário Centroamericano (SE-CAC), o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), a Unidade Regional de Assistência Técnica (RUTA), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Centro Agronômico Tropical de Investigação e Ensino (CATIE).

No nível nacional, cada país organiza o desenho institucional de acordo com suas características, contexto, demandas e necessidades. E, no nível territorial, constituem-se os Grupos de Ação Territorial (GAT) que têm como função fazer a gestão dos territórios.





Figura 02: Sistema de governança da ECADERT  
Fonte: SAMPER, 2011

Em termos de “governança” a ECADERT é formada por um desenho que articula os níveis regionais, nacionais e territoriais, constituindo uma ampla rede de relações verticais e horizontais. Além disso, fica claro em seus documentos que a estratégia tem um foco na construção de *uma “nova institucionalidade para impulsionar o enfoque territorial”* e a priorização na gestão social do território e no planejamento de longo prazo.

Outro elemento que merece atenção nessa experiência está na visão de multidimensional do desenvolvimento (político-institucional, econômica, social, cultural e ambiental); na idéia de bem-estar e de qualidade de vida e na perspectiva da participação social. Idéias referenciadas em Sachs e Amarthia Sen, trabalhadas no capítulo 1.

De acordo com os documentos da ECADERT, os aspectos primordiais da estratégia de abordagem territorial são a participação ativa dos diversos atores sociais; a formação de alianças e coordenações público-privadas e a utilização sustentável dos recursos naturais. Toda essa estratégia apresenta como princípios fundamentais a inclusão social; o planejamento de longo prazo; inversões setoriais; a relação Estado-sociedade; a construção de redes territoriais e a inovação institucional.

Os documentos da ECADERT demonstram o sentido de articulação de políticas, setores e níveis de governo e uma visão de rural integrada. No entanto, há um grande paradoxo contido nessa estratégia, que é sua coordenação e as instâncias decisórias

estarem centradas numa visão setorial, envolvendo basicamente a agropecuária, assim como acontece em boa parte das experiências latinoamericanas.

O que se percebe é que toda essa lógica de construção da Estratégia Centroamericana tem um viés fortemente marcado pelas idéias disseminadas pelo IICA em toda América Latina e apresenta características semelhantes às experiências brasileiras, em especial, aos Territórios Rurais de Identidade e aos Territórios da Cidadania. As entrevistas realizadas identificam isso.

Um experto del IICA Brasil (Carlos Miranda) participó en El Grupo de Expertos que redactó el Marco de Referencia inicial, que sirvió de base para un amplio proceso de consultas regionales, subregionales, nacionales y territoriales, a lo largo de un año, del cual resultó La propuesta de Estrategia. Otros profesionales del IICA que trabajaron en Brasil también han compartido en distintos momentos su experiencia, como insumo para el proceso Centroamericano (Sergio Sepúlveda, Carlos Jará, João Torrens, Alberto Adib). En otras palabras, la experiencia brasileña en desarrollo territorial ha sido el referente latinoamericano más importante para el proceso de La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (técnico IICA Centroamérica, 2012).

Há forte apoio da Espanha, por meio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), da FAO, bem como do Centro latinoamericano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp) e do Centro de Cooperação Internacional de Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (Cirad), por meio realização de estudos e elaboração de documentos.

Aqui, também o Brasil é visto com referência, junto com a Espanha. O país atuou com relevância no início da constituição da ECADERT, organizou grupos de técnicos brasileiros para contribuírem com as capacitações de agentes locais (América Central), intercâmbios com universidades brasileiras e experiências de desenvolvimento territorial do Brasil, dentre outras ações.

Cuando se aprobó la ECADERT, inicialmente en el Consejo Agropecuario Centroamericano, en marzo de 2010 (posteriormente fue avalada por la Cumbre de Jefes de Estado), al día siguiente salimos hacia Brasil con una delegación de responsables político-institucionales de los países centroamericanos y desarrollamos un inteso programa, primero con la Universidad Federal de Río de Janeiro, luego con la SDT, después en un territorio, y luego nuevamente en Brasília. Participamos en la fundación de la Red de Colegiados Territoriales y hemos invitado a representantes de esta red a participar en múltiples eventos, tanto con la Red Centroamericana de Grupos de Acción Territorial como de formación de capacidades y otros. Asistimos, con un grupo representativo de la región a eventos importantes en Brasil, como el Salón de Territorios, y enviamos

delegaciones centroamericanas a los cursos de actualización que organiza Brasil (técnico IICA Centroamérica, 2012).

A ECADERT é vista por vários agentes que atuam com esse tema como a maior novidade em relação ao desenvolvimento territorial na América Latina por ser uma estratégia articulada e definida pelos governos centrais desses países. *“sempre houve muita resistência da América Central para elaborar qualquer estratégia de articulação. Até alguns anos isso era improvável de acontecer. A ECADERT é um avanço em termos de estratégias regionais”* (consultor IICA Brasil, 2012). *“A ECADERT é muito consolidada em termos políticos. Nasceu com uma força política muito forte. Foi decisão de presidentes. É uma estratégia de governos e muito forte politicamente”* (consultor IICA internacional, 2013).

Dentre as experiências da América Central, destaca-se o Programa Presidencial Territórios de Progreso (PPTP) que está sendo implementado em El Salvador. Esse Programa é fortemente baseado na experiência dos Territórios da Cidadania (Brasil). Ele pressupõe articulação de políticas públicas, constituição de uma nova governança que inclui os diversos níveis de governo e a participação social. Assim, como a experiência brasileira, ele tem a iniciativa de ser um programa coordenado pelo Governo Central, incluindo vários setores. Ele teve início em 2011, sendo muito recente para qualquer avaliação. Atualmente há dois territórios constituídos (BOX 01).

#### BOX 01

##### **Programa Presidencial Territorios de Progreso (PPTP)**

O programa “Territorios de Progreso” é uma iniciativa do Governo de El Salvador e foi fortemente impulsionada pela experiência brasileira “Territórios da Cidadania”, iniciadas no Governo do Presidente “Lula”. O primeiro território foi criado em 2011, é o Territorio Bahía de Jiquilisco, constituído pelos municípios de Jucuarán, Jiquilisco, Usulután, Puerto El Triunfo, Concepción Batres y San Dionisio. Em 2012, foi criado o segundo Território: Novoriente de Morazán, formado por 31 municípios.

No discurso de lançamento do Programa, o Presidente Mauricio Funes de El Salvador, enfatiza a experiência brasileira no campo do desenvolvimento econômico, social e também, pelos avanços no fortalecimento da democracia e da estabilidade política. *“Querido amigo Lula, somos seguidores de ese modelo que usted ha demostrado que se puede llevar a cabo con mucho éxito. (...) Al igual que en Brasil, el programa que hoy inauguramos le va a dar crédito a los pobres porque justamente eso es lo que no han tenido los pobres en todos estos años, acceso al crédito”*.

O Brasil já vem apoiando o país há alguns anos em termos de políticas para agricultura familiar. A criação desse Programa se dá na continuidade desse apoio para o setor rural.

O PPTP tem como premissa expandir a relação entre Estado e sociedade civil para a construção de uma proposta de desenvolvimento rural e a inclusão de populações tradicionalmente excluídas. De acordo com os documentos “o PPTP es una metodología de articulación entre las instituciones del gobierno con acciones en un territorio específico con

las organizaciones de ciudadanos del mismo territorio, de tal forma que exista una clara participación ciudadana con incidencia en las decisiones para el desarrollo de ese territorio”.

#### **O Territorio:**

A selección do territorio combina tres criterios: a) concentración da pobreza e exclusión social; b) potencialidades productivas evidentes; e c) organización ciudadana. Atendiendo a esos criterios fueran seleccionados os dos territorios existentes hoy.

#### **Territorios de Progreso**

El primer territorio de progreso es la Bahía de Jiquilisco, constituido en 2011 por los municipios de Jucuarán, Jiquilisco, Usulután, Puerto El Triunfo, Concepción Batres y San Dionisio.

El segundo territorio de progreso es Nororiente de Morazán, en 2012, constituido por 31 municipios.

#### **Objetivos**

Promover la superación de la pobreza y las desigualdades sociales, primordialmente las de género, edad y culturales, por medio del accionar coordinado de la administración pública y la gestión social de las comunidades.

Pasar de un accionar sectorial, vertical y descoordinado, a una actuación tal que las políticas de gobierno lleguen a las poblaciones que más las necesitan, de modo articulado, para cambiar la realidad de los territorios de progreso.

#### **Participación ciudadana**

El gobierno crea este programa para que la ciudadanía tenga información actualizada sobre el presupuesto de la nación designado a su territorio y que participe en el proceso de planificación y desarrollo de su territorio. Por esta razón, se han generado las instancias necesarias para la participación. Se crea el Consejo del Territorio constituido por: a) Asamblea general b) Junta directiva y c) Comités temáticos

#### **Coordinación del Programa**

En el decreto ejecutivo indicado se designa al Secretario Técnico de la Presidencia de la República como coordinador del PPTP, el cual será ejecutado por los Gabinetes Social y Económico por medio de acciones públicas sectoriales cuyos fondos estén previstos en la Ley de Presupuesto General del Estado.

Para poner en marcha el PPPT, el Secretario Técnico de la Presidencia ha creado un Núcleo Coordinador del Programa, constituido por la Unidad de Diálogo Social de dicha Secretaría.

Fonte: [www.territoriodeprogreso.gob.sv](http://www.territoriodeprogreso.gob.sv)

O tema da gobernança é bastante presente quando se trata do enfoque territorial do desenvolvimento rural, especialmente nos aspectos ligados à cooperação e às formas de consenso para a construção de objetivos comuns em torno de projetos de desenvolvimento. As relações entre os municípios e as organizações existentes num território podem reforçar a idéia de cooperação entre as diferenças forças sociais.

No entanto, um perigo que ronda essa visão é a excessiva “apologia do localismo”, na qual tudo passa a depender da força da cooperação entre os diversos agentes sociais locais e da eficiência coletiva. Nessa visão, os atores locais se tornam os únicos responsáveis por

articular um círculo virtuoso de desenvolvimento territorial (BRANDÃO, 2007). Assim, pensar a estratégia territorial é fundamental considerar os fatores externos e macroeconômicos, além dos conflitos, da diversidade e das relações de poder. Ou seja, o ambiente institucional e o contexto interno e externo.

De acordo com Ortega (2008), entre o ambiente institucional e o indivíduo está a estrutura de governança. E as práticas de desenvolvimento territorial se organizam por meio de arranjos institucionais e suas estruturas de governança. Essa relação merece maior atenção. Novas instituições (territoriais), novas regras, novas estruturas de governança.

#### 4.4.3. América do Sul - Cone Sul

Em boa parte dos países da América do Sul há experiências de abordagem territorial do desenvolvimento rural. A ideia é apresentar de forma sucinta algumas delas, com o intuito de entender o processo de implementação de políticas/programas de desenvolvimento territorial.

##### 4.4.3.1. Argentina

A política de desenvolvimento territorial na Argentina é conduzida pelo Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, por meio da Subsecretaria de Planejamento Territorial do Investimento Público que é responsável pela condução da Política Nacional de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial. Essa política tem por objetivo organizar os diferentes usos do solo dos territórios de acordo com o interesse geral do país.

Em 2010, o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços lançou o Plano Estratégico Territorial Bicentenário (PET) – 2010-2016, cujo objetivo é:

permitir identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias, donde cada habitante del suelo argentino logre: desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional; alcanzar el progreso económico y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen; alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo; participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas y finalmente acceder a los bienes y servicios esenciales,

posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país (MINPLAN, 2010).

A construção do Plano partiu de um estudo sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica, ambiental e político-institucional). Esse estudo identificou as diferentes dinâmicas sócio-produtivas e a estrutura espacial do território (ROMAN, 2012).

Ao que tudo indica, o plano tem um viés de ordenamento territorial muito mais do que uma lógica de desenvolvimento territorial. É uma visão próxima à Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e ao zoneamento Econômico-ecológico, do Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Ou seja, utiliza a noção de território mais próxima de região, destacando a importância das diferenças regionais e a necessidade de se trabalhar em múltiplas escalas territoriais. Contudo não apresenta mecanismos que promovam a organização e o planejamento das regiões/territórios.

De acordo com SILI (2010), a partir de uma perspectiva histórica fica evidente a consolidação de um processo de deterioração das áreas rurais de predomínio da agricultura familiar e o avanço de um modelo empresarial a partir da década de 1990, chegando hoje a um momento crítico no qual não existe mais disponibilidade de terras para a expansão desse modelo. Assim, nesse caminho, vem se reproduzindo um processo de exclusão de agricultores familiares. A questão da reforma agrária e posse e uso da terra é uma questão importante nos dias atuais desse país e as instituições governamentais que atuam nesse campo têm implementado iniciativas no sentido de melhorar a organização dos territórios rurais da Argentina.

Diante disso, dentro do PET constam as estratégias setoriais. No caso do setor rural, as ações são de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca (MAGyP), mais especificamente, da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, por meio da Direção Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural. A proposta baseia-se na noção de “territórios rurais” cujo objetivo central é desenvolver esses territórios com foco na agricultura familiar, baseando-se na produção de alimentos e geração de empregos (ROMAN, 2012).

A estratégia está sendo pensada por meio de acordos territoriais, para além dos limites jurisdicionais estabelecidos. Estão previstas a constituição de “mesas de acordo territorial” com a função de articular as ações territoriais entre as diferentes instituições que atuam com a temática do desenvolvimento rural, fomentando a articulação público-privada. Estão previstas quatro etapas de intervenção: 1) diagnóstico municipal, legitimado pela mesa de acordo territorial e validada pelo MAGyP; 2) definição dos objetivos gerais; 3) formulação de projetos; e 4) proposição e estratégias para alcançar os resultados.

Outra ação territorial para o meio rural é o Programa Nacional de apoio ao Desenvolvimento dos territórios (PNTER) que é implementado pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) desde 2006. Esse programa desenvolve ações de inovação tecnológica, produtiva, finanças e mercado, além de um componente ambiental.

A medida que el INTA comienza a disponer de mayor presupuesto, se empieza a plantear y cambiar el enfoque, comienza a moldearse un cambio del modelo de gestión institucional. Monti explica que se provenía de un modelo fuertemente verticalista (estructurado de manera vertical-descendente) y se comienza a trabajar en aras de un modelo de gestión matricial. Así, se genera una “nueva cartera” de proyectos regionales y programas nacionales. Monti señala que esto permitió que la institución se vuelva a ordenar y, por otro lado, que se oriente más específicamente a las necesidades y realidades del país... En este contexto se desarrolla el enfoque de desarrollo local/territorial y de sistemas complejos, que es insertado en el PEI 2005-2015 (Plan Estratégico Institucional). Así nace un programa nacional de desarrollo territorial que empezó a sistematizar su acción, aprender y planificar desde la realidad (OJEDA, H., 2012, p. 19).

Para o instituto, a idéia é avançar na capacidade de envolver os distintos atores para a busca de soluções para os problemas reais do território e que esse enfoque deve ser construído a partir de várias disciplinas e várias dimensões do desenvolvimento. As mesas de consertação e outras formas de institucionalidade permitem articular a abordagem da realidade de uma maneira diferente, envolvendo tanto Estado, como sociedade civil (OJEDA, H., 2012).

Na Argentina, apesar da estratégia de desenvolvimento dos territórios rurais estar inserida no PET, que é um programa nacional e de ordem multissetorial, o seu planejamento e execução fica a cargo de cada órgão setorial. No caso das iniciativas que incluem o meio rural, o responsável é o MAGyP, por meio de uma secretaria, cujos beneficiários são os agricultores familiares. Assim, a visão de rural continua com um forte viés setorial.

O Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) apóiam os diversos programas para o meio rural.

De acordo com Costamagna (2009), citado por Roman (2012), o desenvolvimento territorial na Argentina emerge em contraposição às políticas assistencialistas e na busca de maior articulação entre público privado, desenvolvimento das capacidades locais e maior participação da sociedade civil no processos de tomada de decisões no nível local. Ou seja, há uma substituição da ação direta do governo central sobre os territórios, melhorando a qualidade da intervenção pública.

Na Argentina, território se confunde com Departamento (mais próximo de município comparando com o Brasil) ou com a noção de desenvolvimento local. Um exemplo dessa visão é a experiência de Tinogasta, província de Catamarca, descrita no quadro a seguir:

## BOX 02

### ***Buenas prácticas de participación y construcción de territorialidad local : Tinogasta, província de Catamarca.***

*La Agencia de Extensión Rural del INTA Tinogasta, provincia de Catamarca, con el ánimo de crear y consolidar un tejido social institucional, público y privado, además de emprender un proceso consensuado territorialmente, convocó en 2006 a representantes de instituciones y organizaciones de la comunidad, con la finalidad de promover un proyecto de apoyo al desarrollo local. En una primera instancia del proceso los participantes construyen una visión de futuro deseable de alcanzar con el horizonte en el año 2010. A partir de la misma se identificaron los principales problemas que se presentan en el territorio y los objetivos a alcanzar a través de las acciones de desarrollo.*

*Para llevar a cabo este proceso e implementar las acciones de desarrollo se conformó una plataforma interinstitucional conformada por el INTA y 20 instituciones de las áreas de Educación, Salud y Acción Social, Económico-Productivo y Ambiental, Sociocultural y Recreación, Comercio y Servicios a la Comunidad, este grupo ha sido denominado "Grupo Gestor del Desarrollo" (GGDT). El mismo se articuló con otras plataformas institucionales de nivel microlocal denominadas "Consejo de Desarrollo Local" (CDLs), con base en los distritos del Departamento y liderados por un técnico promotor local.*

*Este modelo de organización permitió consensuar ideas y propuestas entre el GGDT y su equipo técnico, los CDLs y técnicos promotores de Desarrollo, a partir de lo cual se pudo:*

- Realizar asambleas mensuales de reflexión-acción entre los representantes de las instituciones participantes y asambleas trimestrales para todo los ciudadanos.*
- Promover la articulación entre instituciones, organizaciones y sectores.*
- Difundir las informaciones.*
- Organizar jornadas y cursos.*

Fonte: Fernando Balbi, INTA. EEA Catamarca, in SILI (2010).

O que se vê nessa experiência é uma organização municipal, com uma visão integrada de políticas públicas. Essa forma de ação se aproxima muito da visão brasileira em termos de construção de espaços institucionais de relação público-privado, no qual a construção de propostas e projetos consensuados é o objetivo final. A diferença é o âmbito restrito ao Departamento (município). Em suma, pode ser entendida como territorial por ter uma visão intersectorial, apesar de gerenciada por uma instituição ligada ao rural (INTA), ou seja, setorial.

No geral, o que se percebe é que a abordagem territorial tem uma forte relação com ordenamento territorial, apesar de apresentar experiências locais, como as citadas no quadro. No entanto, analisando os documentos oficiais e textos analíticos sobre o tema, não há perspectivas de constituição de novas instituições descentralizadas e



territorializadas. Parece ser uma visão mais centralista do desenvolvimento, sendo que o que importa é ordenar as áreas do país para resolver/amenizar problemas referentes à pobreza, desigualdade e ambiental. As Mesas territoriais podem sinalizar algum caminho no sentido de buscar uma abordagem mais descentralizada de desenvolvimento territorial (local), com maior participação popular.

#### 4.4.3.2. Chile

O processo de descentralização do Chile foi se conformando por meio de diversos programas e iniciativas regionais, que na sua grande maioria, tinham os mesmos objetivos, mas não eram integrados. Pode-se dizer que esse processo se parece muito mais com uma desconcentração das ações públicas. A referência inicial de abordagens territoriais data de 2000 com a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional e a incorporação do enfoque territorial nas políticas de desenvolvimento econômico (ROPERT, 2009).

A partir de 2006 (Governo da Presidenta Bachelet), adota-se o enfoque territorial como um *“propósito institucional, vinculado à descentralização do Estado e à busca de uma proposta de desenvolvimento econômico regional competitivo e equitativo”* (BARUEL, 2012). A finalidade era ampliar a autonomia e as competências dos governos regionais.

As principais iniciativas com esse enfoque são: a) iniciativas de apoio e fomento à produção, à inovação e à infraestrutura para aumentar a competitividade; b) iniciativas de instalação de institucionalidade com o fortalecimento das capacidades e instrumentos de planejamento no nível regional; e c) iniciativas de aumento e de maior flexibilização das decisões e dos recursos de alocação regional (BARUEL, 2012).

A abordagem territorial no Chile está associada a processos de desconcentração das ações públicas, por meio de governos regionais autônomos e o entendimento de território se confunde com região político-administrativa. As ações são mais próximas da abordagem tradicional da econômica regional com base na divisão geopolítica definida. Aqui fica claro que o governo chileno não adota o conceito de território como construção histórico-cultural e, sim, como espaço regional de execução de políticas públicas. Apesar disso, há algumas iniciativas que visam trabalhar com um enfoque cultural de identidade.

Alguns programas que vão nessa direção: i) Sistema de boas práticas para o desenvolvimento dos territórios. Sua orientação é a gestão do conhecimento e as aprendizagens a partir de experiências inovadoras, buscando promover uma articulação entre as políticas, identificando e estimulando as boas práticas que ocorrem nos distintos territórios; ii) Programa de fortalecimento da identidade regional, talvez a mais próxima da

noção de território como lugar de identidade; iii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, instrumento de descentralização de recursos; iv) Programa de infraestrutura rural para o desenvolvimento territorial, cujo enfoque é o acesso a serviços de infraestrutura (água, saneamento, energia, telecomunicações) em comunidades vulneráveis e; v) Programa de gestão territorial, que visa orientar os serviços públicos para uma base territorial.

No âmbito rural, o Ministério da Agricultura do Chile (MINAGRI) implementou em 2010, a Estratégia de Desenvolvimento Econômico Territorial (EDT), cujo objetivo é inserir no processo de desenvolvimento econômico, os territórios com altas taxas de pobreza.

As experiências de desenvolvimento com enfoque territorial do Chile apontam para processos de desenvolvimento econômico regional, inserindo algumas idéias de identidade, cultura e história, mas com foco claro no crescimento econômico das diferentes regiões do país.

No entanto, pode-se constatar que, pensando em desenvolvimento rural, esse tema tem ganhado espaço nas instituições governamentais. Para especialistas do Instituto de Investigação Agropecuária do Chile (INIA),

Al respecto al tema territorial prácticamente no existe, ya que es uno de naturaleza regional (político-administrativa)...las nuevas agencias de innovación que se establecen, emerge la importancia creciente de un enfoque de territorios. Toda la estructura del financiamiento de la actividad de desarrollo e innovación en Chile va a estar orientado al tema de los territorios (OJEDA, H., 2012, p. 21).

Um aspecto importante é que a partir de 2006, o INIA criou mecanismos de descentralização indo até as regiões para discutir estratégias de desenvolvimento. *“Desde el arribo del INIA a la región, se empezaron a desarrollar planes y estrategias regionales de desarrollo. Este plan estratégico se hizo al nivel de cada región y se sectorizó por territorio”* (OJEDA, H., 2012, p. 33). Isso indica claramente uma estratégia regional de desenvolvimento rural.

#### 4.4.3.3. Paraguai

No Paraguai, a descentralização também está mais associada à desconcentração de poderes políticos, administrativo e funções fiscais do que com uma visão de desenvolvimento territorial. O debate sobre a importância de uma abordagem territorial do desenvolvimento se iniciou em 2005, a partir de uma crise agrária ocorrida nesse mesmo

ano e que deu origem à Comissão de Crises, sob a liderança da vice-presidência da república do Paraguai (ALMADA, 2012).

Nesse momento, o IICA apresentou uma proposta estruturada em três partes: 1) análise da ruralidade e dos territórios; 2) adequação institucional; e 3) fortalecimento das capacidades técnicas, como requisito para avançar em uma política de desenvolvimento territorial. À essa Comissão, aderiu a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), que inicia um estudo de Desenvolvimento Integrado Dirigido ao Pequeno Produtor. É uma instituição que vem financiando trabalhos nesse país. As entrevistas evidenciam isso.

O JICA é uma instituição forte no Paraguai, que tem financiado muitos projetos e ações no campo do desenvolvimento rural. Atualmente, junto com a CEPAL e a universidade local, está desenvolvendo um estudo comparado de desenvolvimento territorial em seis países latinoamericanos: Costa Rica, Honduras, Brasil, Peru, Equador e Paraguai (técnico da SDT/MDA, 2012).

A FAO também começa a desenvolver um projeto piloto, cujo foco é a gestão e o planejamento conjunto de uma proposta de desenvolvimento no nível dos Distritos. Nesse projeto há um incentivo à participação das diversas forças sociais em um território.

Recentemente, esse conceito de desenvolvimento territorial tem sido associado à Reforma agrária. O Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG) definiu um Marco Estratégico Agrário com enfoque territorial e a configuração de “Mesas de Coordenação Interinstitucional” em cinco Departamentos do país, com apoio do IICA.

El territorio rural no se refiere sólo a una caracterización física no urbana del espacio geográfico, sino que constituye fundamentalmente una construcción social cohesionada en la que interactúan actores locales, con identidad y propósitos compartidos. Se asume que el desarrollo nacional, en sus distintas dimensiones, resulta del desarrollo articulado y equilibrado de los territorios” (MAG, 2008, p.32).

Essa visão reconhece a noção de território como espaço socialmente construído por meio de uma identidade cultural e assume como importante a inclusão social e a participação dos cidadãos. Assim, o enfoque territorial se converte em objeto de políticas públicas, mas também, em espaço de intervenção e de ação pública. No entanto, o que se percebe é que isso ainda não está concretizado. De acordo com entrevista:

...as Mesas de Coordenação Interinstitucional são institucionais, formadas por técnicos de Ministério da Agricultura para integrar as ações das entidades desse ministério nos territórios. Depois de nossos trabalhos (IICA), acreditamos que a tendência é evoluir para um maior envolvimento da sociedade civil organizada (técnico IICA Chile, 2012).

Outra questão importante é que no *“Paraguai território se confunde com Departamento (Estado)”*. (técnico IICA Chile, 2012). Assim, a idéia de identidade fica limitada a um normativo pré-existente (as divisões departamentais do país). Em suma, o que se vê e o que o trabalho empírico tem mostrado é que o que existe são algumas ações políticas com enfoque territorial no âmbito do MAG, ou seja, com uma visão setorial, regional e governamental. Não há uma proposta nacional de desenvolvimento territorial. O que existe são iniciativas públicas aplicadas em um certo contexto territorial e com pouca participação da sociedade.

#### 4.4.3.4. Uruguai

O Uruguai apresenta uma forte matriz centralista, e apenas nos últimos anos tem avançado na direção da descentralização. Esse processo se deu com mais ênfase a partir de 2008 quando foi aprovada a Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (LEI n° 18.308, de junho de 2008). Essa lei surgiu com o propósito de reverter uma ocupação desordenada do solo uruguaio e deu mais poder aos governos departamentais, passando a eles a responsabilidades de planejamento territorial em suas jurisdições.

Em 2009 foi promulgada a Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã (LEI n°18.567, de setembro de 2009). A Lei estabelece em seu artigo 1° *“que a autoridade local se denomina município e configura um terceiro nível de governo e de administração”*. A partir dessa Lei criam-se os municípios no Uruguai, instância administrativa abaixo dos Departamentos. Contudo, de acordo com Magri (2010):

Eles (os municípios) não têm capacidade de exercício da autoridade, constituem-se como uma instância de segunda ordem. Logo, apesar de possuir a denominação "governo", não têm autonomia fiscal e financeira, capacidade redistributiva, e os recursos que recebem se originam da transferência de outros níveis (p.1).

Essas duas leis conformam uma tendência de avanço no processo de descentralização no Uruguai, mas ainda são muito recentes, mantendo assim, o peso do governo central sobre as políticas públicas. A partir daí, cria-se a política de ordenamento territorial.

A política de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável é conduzida pela Direção Nacional de Ordenamento Territorial (DINOT) do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA), que tem como objetivo:

formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales territoriales para el desarrollo sustentable en el marco regional, transversalizando y coordinando las políticas públicas - democráticas, transparentes y participativas - en materia de ordenamiento y gestión del territorio; estableciendo una estrategia nacional y favoreciendo el desarrollo local social y ambientalmente sostenible; atendiendo la dimensión regional y la descentralización efectiva, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país (MVOTMA, 2012).

Ao que parece há uma iniciativa de pensar e implementar uma política de ordenamento e gestão do território, de âmbito intersectorial enfocando a participação, a melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental.

Dentre as iniciativas nesse contexto, está o Programa Uruguai Integra, criado em 2008 em parceria com a União Europeia. Seu objetivo é fortalecer o processo de descentralização e contribuir para a coesão social e territorial do Uruguai. Atualmente, o Programa é executado em 18 departamentos e atua com diversos temas, tais como: família rural, desenvolvimento tecnológico e meio ambiente (CONTERATO, 2012)

Outra experiência nesse âmbito é o Projeto Forte que é apoiado pela Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO) do Uruguai e tem como objetivo contribuir para a formação de gestores públicos, funcionários de governo (todos os níveis) e outros atores locais na concepção do desenho, da gestão e articulação das políticas públicas de descentralização territorial.

Todas as iniciativas são propostas para implementar o processo de descentralização política e administrativa do país e, não necessariamente na condução de propostas de desenvolvimento baseadas num enfoque territorial.

Em termos de ações para o meio rural, tem-se a criação da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) em 2008, no âmbito do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), cuja missão é desenhar políticas diferenciadas para a atividade agropecuária. O objetivo é *“alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental, con la participación de los actores en el territorio”* (MGAP).

Os principais avanços da DGDR no enfoque territorial são descritos por Eulacio (2012) como uma maior harmonização das ações desenvolvidas pela DGDR, começando a tomar forma no território; a definição do Marco Conceitual de Desenvolvimento Rural Sustentável

com Enfoque Territorial; a definição do desenho territorial e da forma de atuação no território; e a formação de equipes territoriais de desenvolvimento rural e o investimento em capacitação em gestão do desenvolvimento rural territorial.

Para dar continuidade a estes avanços, a DGDR em cooperação com o IICA, implementou em 2011 o “Curso Internacional de Atualização conceitual e intercâmbio de experiências em políticas públicas de desenvolvimento territorial”. foram capacitados 53 técnicos de diversas entidades ligadas ao tema.

A experiência das Mesas de desenvolvimento rural é considerada por agentes do governo, das universidades e das instituições internacionais que atuam no país com esse tema, como um avanço em termos de propostas para o desenvolvimento rural baseadas numa abordagem territorial.

As Mesas, conforme estão configuradas hoje, foram criadas na Lei de Descentralização, mas sua origem vem do Projeto Uruguai Rural (PUR) iniciado em 2001 em parceria com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), que tinha como objetivo geral contribuir para a redução da pobreza rural. No PUR, as Mesas tinham como meta a definição e priorização do uso dos recursos destinados à zona da qual pertenciam. Nelas participavam Estado e sociedade civil (RIELLA, A. & MASCHERONI, P., 2012).

Em 2009, a Lei de Descentralização proporciona às Mesas um marco legal e uma redefinição dos seus objetivos:

La Mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuária en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas y inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo. Asimismo promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuárias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y la preservación del medio ambiente (Ley N° 18.126, 2007, art. 12).

Com essa redefinição propõem-se uma nova estrutura de governança exclusiva para o setor rural, na qual fazem parte o Conselho Agropecuário Nacional (CAN); os Conselhos Agropecuários Departamentais (CAD), ambos constituídos unicamente por instituições públicas no nível nacional e departamental e as Mesas de Desenvolvimento Rural, conformadas por setor público e privado local. A Lei indica apenas uma Mesa por departamento, mas a realidade mostrou a necessidade de se criarem mais mesas. Ainda, como parte dessa estrutura de governança estão as Unidades de Descentralização e Coordenação de Políticas com Base Departamental (Lei N° 18.172, 2006).

A partir de 2005, com o governo novo, há uma decisão política do MGAP em institucionalizar as políticas de desenvolvimento rural e tendo como objetivo geral trabalhar com políticas diferenciadas, entendendo que nem todos os atores do meio rural são iguais, em particular com os agricultores familiares...a criação das instâncias de primeira, segunda e terceira ordem foram importantes nesse processo (tradução da autora) (técnico A: MGAP, 2013).

A Lei de descentralização criou três âmbitos: o Conselho Nacional em que atuam as institucionalidades públicas nacionais. Participam também as universidades. Este é um âmbito de intercâmbio das políticas de desenvolvimento territorial; o Conselho Departamental, aí estão as Intendências Departamentais, o Instituto de Colonização, as Unidades de Descentralização e o INIA e depois no terceiro âmbito, que tem a ver com a participação da sociedade, são as Mesas de Desenvolvimento. Nelas estão as representações departamentais, mas também as organizações privadas do meio rural: sindicatos, associações de produtores. É o âmbito de intercâmbio e de definições para construção de políticas públicas, que depois são aplicadas, por exemplo, pelo MGAP. Há um vínculo que reforça esse processo de descentralização (tradução da autora) (técnico B: MGAP, 2013)

Um aspecto importante a respeito dessa nova governança está no fato da criação de uma estrutura vertical setorial, sendo que apenas nas instâncias locais (mesas), há participação da sociedade civil. Ao que parece as ações, segundo a lei, se dariam no nível departamental e as mesas seriam os espaços de definição de projetos de desenvolvimento rural de cada Departamento. No entanto, como afirmam as entrevistas, a realidade se mostrou um pouco diferente, sendo necessárias adaptações da lei, principalmente, quando se juntou a proposta de descentralização com a noção de território.

Essas mesas são como receptoras das demandas. É um âmbito que não existia. O que promovemos é a participação de organizações, pois o que queremos é a institucionalização das políticas... a lei diz uma mesa por Departamento, mas a realidade se mostrou diferente e em alguns Departamentos foram criadas mais de uma Mesa, de acordo com a realidade territorial (tradução da autora) (técnico A: MGAP, 2013).

Outro aspecto interessante diz respeito à visão de território no Uruguai, que assim, como os outros países da América do Sul aqui estudados, às vezes se confunde com Departamento (Estado). Porém, em outros momentos, território se confunde com as Mesas de Desenvolvimento Rural. *“As Mesas se formam a partir da realidade territorial e podem ser constituídas várias por Departamento ou extrapolar um Departamento... no Uruguai temos 19 Departamentos e 37 Mesas”* (tradução da autora) (técnico A: MGAP, 2013). *“território é a zona de influência onde as pessoas vivem e trabalham...não há limite geográfico, a*

*vinculação é social, independente do Departamento...definir território é complexo, pois a realidade é diversa*” (tradução da autora) (técnico B: MGAP, 2013).

Nos demais países também se constituem esses espaços tais como as Mesas uruguaias, porém com diferenças significativas. No Uruguai elas são as institucionalidades criadas para conduzir os debates territoriais e podem ser criadas mais de uma Mesa por Departamento, ou sub-mesas, conforme a necessidade e a heterogeneidade econômica-social-ambiental-cultural do Departamento. Além disso, um avanço importante é que essas Mesas *“são mais estruturadas e têm em uma composição mais democrática e a participação mais efetiva”* (técnico IICA Chile).

Por fim, outro ponto importante foi o marco legal das Mesas. No PUR, a proposta se vinculava a projetos financiados externamente, a partir da Lei de Descentralização, ela passa a ser incorporada pelo Governo como política pública.

A idéia (território) começa com o projeto PUR, financiado pelo FIDA e pelo BID e tem uma característica de mesa de concertação, porém, era um projeto e não uma política pública. A partir de 2005 (eleição do novo governo da Frente Ampla), a idéia foi incorporada por esse governo como política pública. Isso foi um avanço (tradução da autora) (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Alguns estudos, bem como os agentes entrevistados, sugerem que as Mesas de Desenvolvimento Rural são inovadoras, apresentam grande potencial, mas ainda não alcançaram resultados que podem ser avaliados como positivos. Os avanços são no sentido da criação de institucionalidades no território que permitam a articulação entre os diferentes atores públicos e privados, rurais e não rurais (RIELLA, A. & MASCHERONI, P., 2012).

As mesas são espaços de participação na qual principalmente os pequenos e sem organização podem participar e levar suas demandas... há muitos atores sem organização (pescadores, mulheres artesãs) que participam das mesas. É um espaço importante para esses grupos.” (tradução da autora) (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Porém, são apontados alguns problemas em relação a essa institucionalidade, tais como o caráter setorial da Mesa *“as mesas estão sendo vistas como espaços de políticas diferenciadas para agricultura familiar. Isso vai contra a definição de território”* (tradução da autora) (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013). Para outros, o problema é exatamente inverso e está no caráter policlassista das mesas. *“as mesas são policlassistas e os interesses dos mais favorecidos sempre ganham”* (tradução da autora) (professor B: Universidade da República do Uruguai, 2013). Isso demonstra a diversidade de visões sobre território e os objetivos de uma política de desenvolvimento territorial.



Outro ponto levantado pelos entrevistados está relacionado com as relações de poder e a construção de propostas de desenvolvimento rural para além do agropecuário. Para uns as mesas mantêm as mesmas relações, não há o objetivo de superá-las, para outros, a ausência de organizações com maior poder (material e simbólico) impede que se tenha uma perspectiva de desenvolvimento rural que transcenda o agropecuário.

Esse é um espaço de pacto das classes rurais, onde se pretende que o conflito seja negociado e isso é impossível... não há instrumentos para quebrar as estruturas de poder, assim elas se mantêm. Como construir um projeto de desenvolvimento sem quebrar as estruturas dominantes? (tradução da autora) (professor B: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Hoje, o desenvolvimento territorial tem uma forte visão agrarista. É visto muitas vezes para potencializar a agricultura familiar. Isso é um desastre conceitual e político... os indivíduos não podem se apropriar do desenvolvimento territorial. Para haver desenvolvimento territorial tem que haver ação coletiva, grupos organizados... não contar com apenas um grupo, um setor, senão não é território (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Por fim, há uma questão ligada à efetividade dessas mesas. Qual é de fato o papel delas? Segundo, as entrevistas, o limite das Mesas está na discussão e definição de projetos.

As mesas discutem, definem projetos e para por aí. Não se tem um orçamento específico, então muitas vezes as discussões param nesse ponto... não há uma relação institucional forte com os órgãos executores e os representantes desses que participam das mesas muitas vezes não tem poder de decisão. Então, o resultado são projetos que podem ser levados adiante ou não, dependendo do tema e do interesse do ministério do qual aquele tema se refere ” (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Ainda, de acordo com técnicos do MGAP “os recursos do MGAP podem ser acessados por meio de chamadas públicas de projetos”. Para especialistas da Universidade, “não há orçamento próprio e nem poder de decisão sobre a administração de recursos, ou seja, não há capacidade de definir suas próprias políticas” (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013). Em suma, não há um processo de descentralização de poder e nem de recursos, o que dificulta pensar em planos de desenvolvimento mais abrangentes e de longo prazo.

Uma experiência nova que caminha no sentido de discutir o planejamento e a gestão social dos territórios vem sendo construída com apoio do IICA – Brasil. O Uruguai participa





Figura 04: Território Cerro Largo , Uruguai  
 Fonte: CONTERATO, 2012

A proposta inicial era construir de forma articulada entre esses dois territórios um processo de gestão social. No entanto, percebeu-se que havia muitas diferenças entre eles e que encontravam-se em estágio de desenvolvimento e de debates muito diferenciados. Dessa forma, as ações foram trabalhadas separadamente para cada território.

### BOX 03

#### Gestão Social de Territórios Rurais

**Abrangência:**

Território Zona Sul, no Rio Grande do Sul, Brasil e Território Cerro Largo, Uruguai.

**Objetivo geral:**

Desenvolver um modelo organizacional para a gestão social em territórios fronteiriços do Brasil e Uruguai

**Objetivos específicos:**

- aprofundar as bases conceituais de gestão social;
- analisar o contexto nacional e regional dos territórios;
- analisar a matriz institucional das organizações que atuam nos dois territórios;
- propor ações para gestão transfronteiriça dos territórios selecionados.

**Estratégia metodológica:**

- identificação do estado da arte sobre atores, conflitos, gestão e governança territorial;
- caracterização dos aspectos econômicos, sociais, demográficos e ambientais, dentre outros;

- identificação dos dispositivos coletivos de governança existentes em cada território;
- identificação do marco legal que sustenta as ações de base territorial;
- compreensão da lógica dos atores e as interfaces entre eles na consolidação de dispositivos de controle e gestão social em cada território;
- concepção de um modelo de gestão social para o território transfronteiriço.

Fonte: CONTERATO, 2012

A proposta para o território uruguaio foi construída levando-se em conta a realidade local, que é bastante diversa da brasileira. Cerro Largo possui quatro Mesas de Desenvolvimento Rural. Assim, iniciou-se o processo por um Seminário sobre desenvolvimento territorial e nesse se estabeleceram as ações a serem realizadas (diagnóstico, mapeamento do território, definição de estratégias e projetos prioritários). Essas ações seriam tratadas em oficinas, seminários e eventos territoriais. Nesses eventos, participaram cinco ou seis representantes de cada mesa. A função deles seria construir um plano e trabalhar a gestão do território Cerro Largo. Todo o debate e resultados desses eventos eram levados por seus representantes para cada mesa. Dessa forma, poderia se estabelecer uma relação de complementaridade entre o Território (Departamento) Cerro Largo e suas Mesas<sup>6</sup>.

A análise que os técnicos do MGAP fazem é de que este projeto superou todas as expectativas, pois conseguiu uma efetiva participação, um debate mais amplo sobre desenvolvimento territorial e um grande interesse por parte dos participantes em relação à noção de gestão social. Essa é basicamente a única ação na qual o objetivo de um território é pensar no planejamento e na gestão social.

#### 4.5. CONSIDERAÇÕES

A pretensão deste capítulo foi a de trazer elementos para responder à questão de por que o tema da abordagem territorial do desenvolvimento rural tem ganhado força nos últimos anos em vários países da América Latina.

O primeiro elemento refere-se à trajetória do desenvolvimento. Grande parte dos países da América Latina construiu e, ainda continua a construir sua trajetória, com uma visão fortemente capitalista buscando alcançar o padrão de desenvolvimento dos países de

---

<sup>6</sup> “O Projeto terminou aqui e agora há muitas expectativas de continuidade no Uruguai. Estamos todos ansiosos querendo continuar, pois é um espaço em que discutimos desenvolvimento territorial, planejamento e gestão, questões que ainda não fazem parte da rotina das mesas” (técnica do MGAP, 2013).

capitalismo avançado. Porém, sem criar as condições internas necessárias para alcançar tal padrão. O continente passou pelo paradigma desenvolvimentista, do *welfare state* e do Estado mínimo. Em suma, apesar de alguns países apresentarem índices positivos em relação ao crescimento econômico, não se resolveram dois problemas gritantes no continente: a pobreza e a desigualdade.

Outro elemento importante é a grande onda de processo de descentralização que vem passando os diversos países da Região, desde os anos 1990. Há uma nítida mirada para políticas descentralizadas e para a constituição de novas instituições e estruturas de governança. Esses processos estão intimamente relacionados com a abordagem territorial do desenvolvimento

Em relação às iniciativas de desenvolvimento territorial há diferenciadas visões de território. Pode-se constatar que as visões de território como identidade e associado à região se misturam enquanto conceito de território. Também, há pontos comuns em relação à necessidade de maior integração entre público e privado para implementação de políticas públicas e à importância da participação social. Esses parecem ser os pontos centrais da idéia da abordagem territorial

Nessa trajetória é possível notar que essa nova abordagem tem se justificado como um novo modelo para solucionar quatro questões fundamentais relacionadas ao desenvolvimento: pobreza, desigualdade, descentralização e sustentabilidade. Toda essa trajetória teve a influência das agências multilaterais (Banco Mundial, BIRD, AECID, FAO, FIDA) e de outros organismos internacionais (IICA, RIMISP, CEPAL, dentre outros). Mas, também, observa-se que havia um contexto de movimentação social e política que demandava maior participação nas políticas públicas.

O que estava em jogo era a expressão de um processo de transição social e política caracterizada por um duplo projeto: um expresso nos ideais neoliberais de ajuste e reforma do Estado, sendo os principais portadores dessa visão, as agências multilaterais; e outro, marcado pela redemocratização nacional, protagonizado pelos diversos atores sociais. É o paradoxo do desenvolvimento territorial.

Por fim, um elemento essencial diz respeito ao papel do Brasil na disseminação dessas iniciativas de desenvolvimento territorial. Muitas delas surgiram com apoio do IICA-Brasil e do próprio governo brasileiro, que vem aumentando sua ação no campo da cooperação técnica para a América Latina no que diz respeito ao tema do desenvolvimento territorial.

## **5 - A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL**

No Brasil, este debate ganhou maior evidência a partir dos anos 2000, tanto em termos de políticas públicas, quanto em termos acadêmicos. A origem deste debate se deve em primeiro lugar à percepção das novas dinâmicas espaciais, especialmente ilustradas pelos estudos sobre a chamada Terceira Itália. Segundo, pelo redimensionamento dos modelos tradicionais de desenvolvimento. Os processos de descentralização das políticas públicas trouxeram entre outras questões, uma visão mais localizada dos processos de desenvolvimento. Surge, então, a perspectiva do desenvolvimento local e territorial.

Historicamente, os modelos de desenvolvimento adotados no Brasil têm se pautado pelo crescimento econômico e setorial, produzindo efeitos indesejados e imprevisíveis. Estes efeitos condicionam os padrões de destinação de recursos e investimentos e distribuição de benefícios. Essa lógica determina a distribuição espacial das atividades econômicas, a concentração territorial da população, a localização e o grau de crescimento dos centros urbanos. Isto tem gerado um processo de diferenciação regional e aumento das diferenças sociais, as desigualdades e a exclusão. Uma política de desenvolvimento baseada unicamente no crescimento econômico e setorial é insuficiente para promover a melhoria da qualidade de vida da população.

Nos últimos anos com a disseminação dos conceitos de sustentabilidade e devido às críticas aos modelos de desenvolvimento que produzem riquezas gerando miséria e degradando o meio ambiente, novas abordagens e estratégias de desenvolvimento surgiram, tais como a abordagem regional, local e territorial.

A estratégia de desenvolvimento regional existe já há muitos anos no Brasil. Desde meados do século XX, a política de integração nacional buscava articular o Nordeste e Norte ao processo de expansão do capital produtivo, via ocupação da Amazônia e industrialização do Nordeste. A criação das agências de desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste – Sudene, Sudam e Sudeco, respectivamente - é um exemplo de estratégia de desenvolvimento regional. Atualmente, esta estratégia regional está sendo rearticulada na perspectiva de redução das desigualdades regionais.

O Governo Federal teve um papel central nesta estratégia atuando por meio de incentivos fiscais, regulação econômica e infra-estrutura, atraindo empreendimentos e capital para as Regiões mais pobres do país. A estratégia desenvolvimentista estava baseada no aporte externo de capital financeiro e infra-estrutura (ROCHA, 2008).

Com as críticas à eficácia e sustentabilidade das políticas regionais surgem outras abordagens do desenvolvimento que ganharam força nas décadas de 1970 e 1980. É o desenvolvimento local que evidencia as potencialidades endógenas, a descentralização política e a mobilização das forças locais como fator fundamental para o processo de desenvolvimento. O espaço local tem pelo menos duas possibilidades num mundo em globalização: a inserção do local no geral ou a identificação de brechas que dão sustentabilidade ao local (ARAÚJO, 1996).

Nesta lógica, o governo, apesar de sua importância, não deveria atuar como agente central do desenvolvimento (ROCHA, 2008). A base desta abordagem está na forte relação entre Estado, mercado e sociedade local. O desenvolvimento da região depende muito mais das habilidades e das capacidades em transformar atributos locais em fatores de desenvolvimento socioeconômico do que das chamadas vantagens comparativas. O município seria a unidade básica do desenvolvimento local, apesar de muitos problemas e soluções extrapolarem estes limites, demandando uma abordagem mais ampla (BUARQUE, 2006).

No início da década de 2000, outras críticas foram sendo incorporadas a esta noção. A principal se refere à visão de que os limites municipais nem sempre são suficientes para alavancar processos de desenvolvimento, ao contrário eles podem se tornar obstáculos à formação de uma rede territorial de desenvolvimento devido à cultura clientelista que predomina em inúmeros municípios brasileiros (ABRAMOVAY, 2002).

Nesta perspectiva, o conceito de desenvolvimento local ganha novas dimensões, e passa a ser entendido como uma estratégia mais ampla baseada no conceito de território. O desenvolvimento territorial tem como motivações a constatação das limitações do desenvolvimento local, pois a promoção do desenvolvimento vai além dos limites municipais e a percepção de que novas institucionalidades territoriais facilitam a articulação e a cooperação de entidades públicas e sociedade civil (SILVA, R. M., 2005). Apoiada nestes aspectos, a concepção de desenvolvimento territorial, justifica-se pela necessidade de integração de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção (SILVA, R. M., 2005).

A partir do Governo de Luis Inácio “Lula” da Silva, começa uma forte valorização do enfoque territorial, por meio de estratégias importantes, destacando-se: os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento – CONSADs, apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Social; a Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional; o Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR), a Agenda 21 e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Ministério do Meio Ambiente, o Programa

Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa Territórios da Cidadania.

Favareto (2009) fez um levantamento das políticas de desenvolvimento territorial existentes no Brasil e constatou 59 programas governamentais que apresentavam pelo menos uma das características consideradas: caráter intersetorial e abrangência geográfica que extrapole o âmbito municipal. O autor classificou as experiências em quatro tipos: Tipo 1 – políticas nacionais de desenvolvimento territorial (inexistente no Brasil); Tipo 2 – políticas territoriais com denominação territorial e enfoque setorial; Tipo 3 – políticas estaduais de desenvolvimento territorial e Tipo 4 – políticas estaduais com abrangência territorial e enfoque setorial. Apesar de interessante, neste estudo serão tratadas apenas as políticas nacionais (tipo 2).

## 5.1. PROGRAMAS COM ENFOQUE TERRITORIAL

Alguns programas e políticas brasileiras apresentam um enfoque territorial, mas com visões de território bem diferenciadas umas das outras. Neste ítem, serão apresentadas brevemente algumas iniciativas com esse enfoque com o intuito de mostrar essa diversidade. Serão aprofundadas apenas duas delas, que são mais significativas para esse estudo: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa Territórios da Cidadania.

### 5.1.1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - Ministério da Integração Nacional

No âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007, encontram-se vários programas e projetos que se orientam por um recorte espacial/territorial, a partir de diferentes critérios. Dentre eles, destacam-se: o Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO, cuja meta é articulação de políticas em regiões especiais ou chamadas mesorregiões diferenciadas. Essas regiões constituem territórios com algum nível de identidade (econômica, social, ambiental).

Constituem esse Programa treze mesorregiões: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Águas Emendadas,



Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, Bacia do Rio Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul, Metade Sul do Rio Grande do Sul e Seridó.

O Programa visa reduzir as desigualdades regionais a partir da potencialização dos ativos endógenos. Seus objetivos são: a) induzir a atuação integrada do Governo Federal em novas escalas especiais; b) promover a identificação de demandas e soluções regionais com a participação efetiva da sociedade civil; c) buscar a superação dos desequilíbrios com base no fomento às regiões que apresentam potencialidades e ativos de capital humano e social, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre os agentes econômicos e entre as instituições públicas e privadas (FAVARETO, 2009).

Com o advento do PPA 2012-2015, o PROMESO deixa de existir, sendo suas ações incorporadas ao Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária.

Outro programa, no âmbito dessa política é o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, cujo objetivo é desenvolver as áreas de fronteiras por meio de sua estruturação física, social e econômica com ênfase na ativação de potencialidades locais e na articulação com os países da América do Sul (países de fronteira).

Esse programa não prevê espaços de governança local e de participação social apenas uma Comissão Permanente constituída por órgãos federais e articulações municipais/prefeitos e de governadores. Contudo, pode-se dizer que sua principal orientação segue na direção de estreitar relações com os países fronteiriços: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela e as Guianas.

A PNDR diferencia região de território quando remete esses termos a conceitos e escalas espaciais distintas e destaca a importância das diferenças regionais. Além disso, aponta a necessidade de trabalhar em múltiplas escalas territoriais (ECHEVERRI, 2009), e de priorizar a articulação das ações públicas num determinado espaço. Porém, não apresenta mecanismos de promoção da organização e planejamento dos territórios. Ou seja, atua com uma visão “*top down*”, apesar de mobilizar ativos locais.

### 5.1.2. Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento – CONSADs - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs são iniciativas do Programa Fome Zero, iniciado em 2003, cujo objetivo era erradicar a fome por meio de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de segurança alimentar e nutricional (BRASIL/MDS, 2003).

Os CONSADs são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda.

Os municípios que compõem os Consórcios foram selecionados de em função do seu perfil rural, com grandes carências estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside basicamente na agricultura familiar. Contudo, de acordo com Franca (2003), apesar do perfil rural, as ações dos CONSADs devem se caracterizar pela superação da visão setorial e pela adoção de uma perspectiva territorial do desenvolvimento. Atualmente existem 40 CONSADs em todo Brasil

Esse fórum é constituído por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil de cada município participante. Seu objetivo é elaborar um plano de ação territorial. Essa iniciativa está inserida numa perspectiva “*bottom-up*” de planejamento. Assim, os projetos devem refletir os anseios do fórum CONSAD e serem pactuados e aprovados em assembléia.

A constituição e a consolidação dos CONSADs tiveram apoio das entidades implementadoras regionais (EIR), organizações que foram selecionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essas organizações apoiaram a preparação dos planos por meio de identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal que pudessem integrar esses planos e que deveriam ser apoiadas pelo governo federal, numa ação “*top-down*” (ORTEGA, 2008).

Os CONSADS são iniciativas que pressupõem descentralização da gestão pública, combinando estratégias “*bottom-up*” e “*top-down*” e que prevêm novas estruturas de governança e participação social para elaboração de planos de desenvolvimento territoriais.

### 5.1.3. Projeto de Gestão Ambiental Rural – GESTAR

O Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR) é um projeto coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com a FAO, ministérios do Desenvolvimento Social, Minas e Energia, Fundação Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, governos estaduais e municipais. Na constituição dos territórios, o apoio vem da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT). Teve seu início em 2003.

O objetivo principal é “*contribuir para o desenvolvimento de programas e projetos de desenvolvimento rural sustentável*” (BRASIL/MMA, 2006). O GESTAR tem seu foco na gestão ambiental territorial e tem como característica a integração de suas ações com outras desenvolvidas na mesma região.

As ações do Gestar, que é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS) do MMA, abrangem territórios situados em Ariranha (SC), Araguaia (MT), Triângulo Mineiro (MG), Mampituba (RS/SC), Portal da Amazônia/BR 163 (MT), BR 163 (PA), Baixo Amazonas (BR 163, Serra Geral (MG) e Paulo Afonso Xingó (BA/AL). Seu trabalho consiste em disseminar e coordenar atividades ligadas à gestão ambiental territorial, de integrar políticas governamentais e das organizações da sociedade civil, tendo como foco comum as comunidades rurais.

Em cada território, o Gestar identifica pontos que merecem atenção mais imediata, capacita pessoal para desenvolver ações que atendam às demandas de cada área, firma parcerias e convênios para promoção de assistência técnica e liberação de financiamentos. Atua com instituições (municipais, estaduais e federais) e as políticas que tenham correspondência entre o meio ambiente e o meio rural. Todo o trabalho é feito de forma participativa envolvendo a comunidade, técnicos e órgãos locais. A grande meta do Gestar é o fortalecimento das instituições locais para gerir recursos de forma mais eficaz.

### 5.1.4. Agenda 21

A Agenda 21 é um plano de ação a ser realizado e adotado global, nacional e localmente por governos e sociedade civil em todas as áreas de impacto no meio ambiente. A agenda 21 brasileira pode ser definida como um instrumento de planejamento participativo em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica na busca de um novo padrão de desenvolvimento.

No plano local, a Agenda 21 é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação de um Fórum de Agenda 21 composto por governo e sociedade civil. Esse Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum também são definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações.

A avaliação corrente sobre este programa é que ele alcançou um grau importante de mobilização social. Contudo, as diretrizes das agendas locais raramente são incorporadas nos outros planos de desenvolvimento muitas vezes fomentados nos mesmos territórios (FAVARETO, 2009).

#### 5.1.5. Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE

O Zoneamento Ecológico-Econômico é um programa de caráter multisetorial e descentralizado, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente. É um instrumento de gestão territorial e ambiental com o objetivo de integrar aspectos naturais e sociais na gestão do território. Busca proporcionar uma base técnico-científica e operacional para o planejamento e ordenamento do território brasileiro, harmonizando as relações econômicas, sociais e ambientais. O ZEE propõem uma ação sinérgica institucional, voltado para a integração das ações e políticas públicas territoriais, bem como articulação com a sociedade civil, congregando seus interesses em torno de um pacto pela gestão do território.

O ZEE é um instrumento de Estado que possibilita subsidiar políticas autônomas para uso estratégico do território, além de concretizar um novo arranjo institucional do sistema de planejamento, ao funcionar como um sistema de informações e avaliação de alternativas. Todas essas iniciativas são importantes para evidenciar como o tema desenvolvimento territorial chega e se desenvolve no Brasil e como essa abordagem se mistura em suas diversas correntes: identidade, região, poder. E, também, como os vários ministérios tratam o tema do território. Apresentar isso é importante para esse estudo, pois mostra que a política territorial no país não se coloca como uma política de Estado, nem tampouco como uma questão homogênea e monolítica. Há disputas pelo conceito, pela abordagem e pelo desenho da estrutura de governança dentro das políticas e programas desenvolvidos pelos diferentes ministérios. Isso não quer dizer que não exista nenhuma integração entre eles,

como se poderá perceber mais adiante entre Consad, Pronat, Territórios da Cidadania e Gestar.

Contudo, o que interessa nesse trabalho, e o que será mais aprofundado é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), implementado pela SDT/MDA e o Territórios da Cidadania (TC), que é uma sequência desse programa, com a inclusão de outras instituições públicas no processo.

## 5.2. PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS – PRONAT – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003<sup>7</sup>, há um redirecionamento das estratégias para o desenvolvimento rural e o enfoque territorial é o eixo dessa reorientação.

Esse fato tem a ver com duas questões que influenciaram em muito essa nova organização do MDA. Uma delas é a influência da academia brasileira que já vinha discutindo desde meados de 1990 o tema do desenvolvimento territorial como uma nova abordagem do rural (PERAFÁN, 2007). Os diversos trabalhos já discutidos no capítulo 3 sobre industrialização difusa, distritos industriais, capital social, novas ruralidades e desenvolvimento territorial que ocorriam na Europa desde a década de 1980 foram referências para os pesquisadores brasileiros do mundo rural<sup>8</sup>. Desse modo, o debate sobre novas ruralidades e desenvolvimento territorial ganha força na academia brasileira.

A outra questão que teve influência nessa nova estratégia foram os estudos de organismos internacionais, especialmente IICA e CIRAD sobre o assunto. Esses dois elementos encontraram um ambiente receptivo no governo brasileiro (PERAFÁN, 2007).

Não se pode perder de vista também o contexto brasileiro nesse período. Os avanços da globalização, a crise do Estado e a consolidação da democracia brasileira foram movimentos importantes nesse período e que deram a base contextual para a implementação de novas estratégias de desenvolvimento rural. Junto com esses três movimentos, o amplo debate sobre as mudanças nas relações urbano-rural (ARAUJO, 2010).

O avanço da globalização que tem como tendência a homogeneização dos processos econômicos, sociais e culturais convive com a diversidade dada pelos processos históricos

---

<sup>7</sup> Oficialmente a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT foi criada em abril de 2004 pelo Decreto nº 5.033/2004 (BRASIL, 2004).

<sup>8</sup> Abramovay (1998; 2000; 2002; 2006), Veiga (1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005), Wanderley (2000; 2002), Leite (2000), dentre outros.

de cada região ou país. Assim, agentes locais reagem diferentemente às forças globais. Daí surgem as diferenciações e as especificidades de cada lugar. É a dialética do global-local que cria uma tensão, resultando na construção de trajetórias de desenvolvimento específicas de cada localidade (território). Nesse contexto, a idéia de desenvolvimento territorial surge com força, tanto na academia, quanto no poder público e na sociedade civil (ARAUJO, 2010).

O segundo movimento que aponta a autora, refere-se à crise do Estado, dada pela emergência de mais uma “onda neoliberal” no final do século XX. Esse processo tendeu à redução da presença do Estado e o forte estímulo às políticas em escala local. A panacéia do localismo e do endogenismo é claramente percebida nos estudos sobre desenvolvimento regional e nas experiências de políticas públicas em vários países. O Brasil é fortemente influenciado por essa “onda”.

Ainda, conforme Araujo (2010), os anos 1990 são marcados pela busca da consolidação da democracia no país. Com o processo de redemocratização, há uma forte tendência em descentralizar as políticas públicas, valorizando o papel dos agentes locais. Assim, o Brasil vive, nessa época, um momento de implementação de uma tendência neoliberal (excesso de localismo) ao mesmo tempo em que busca fortalecer a democracia, potencializando a participação social. Desse modo, há a partir de meados de 1990, estudos acadêmicos e experiências de políticas públicas cujo enfoque é o desenvolvimento local, mas sem perder a escala nacional.

Junto com esse contexto nacional/mundial, o debate sobre mudanças nas relações urbano-rural acentua no país, muito influenciado por estudos internacionais e a implementação de projetos formativos de desenvolvimento rural com esse novo olhar conduzidas pelos movimentos sociais<sup>9</sup>. O trabalho da SDT/MDA se insere nesse contexto de mudanças.

A primeira mudança percebida na re-orientação do MDA, com a criação da SDT, foi a modificação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR<sup>10</sup>, transformando-o em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF<sup>11</sup>. O decreto de criação do CONDRAF já explicita mudança em termos de enfoque, ao determinar que compete:

---

<sup>9</sup> Como exemplos, tem-se o Projeto CU/CONTAG “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural”; que culminou em dois programas: CUT Projeto de Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário e o da CONTAG: Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável, em meados da década de 1990 e anos 2000.

<sup>10</sup> Decreto nº 3.508 de 14 de junho de 2000.

<sup>11</sup> Decreto nº 4.854 de 08 de outubro de 2003.

considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridade entre espaços rurais e urbanos (inicsu II, artigo 2°).

Outro aspecto importante foi em relação à composição do conselho. O CNDR era composto por 21 membros, sendo 14 representantes do poder público, 06 de organizações não governamentais e 01 de organizações de cooperativas agricultura familiar. O CONDRAF passa a ser constituído por 38 membros, sendo 24 representantes de atores sociais do mundo rural, com ampla diversidade de participação (ECHEVERRI, 2010).

Essas mudanças foram fundamentais para a reorientação estratégica das ações do MDA, pois além da função de discussão de políticas e instrumentos para o desenvolvimento rural, o CONDRAF passa a ser um órgão participativo, composto pela ampla diversidade do mundo rural. Essa redefinição do Conselho Nacional teve ampla repercussão nos conselhos estaduais e municipais, que também tiveram reformulações em suas composições, aumentando o número de participantes da sociedade civil.

Os colegiados de desenvolvimento rural nas três esferas governamentais são espaços importantes para a institucionalização da participação popular e para a construção de uma cultura de planejamento, participação e negociação de políticas públicas, embora com todas as dificuldades desse processo já discutidas no capítulo 3. De acordo com Echeverri (2010):

A experiência de colegiados pode ser considerada como um dos suportes mais significativos da estratégia de desenvolvimento dos territórios rurais. Sua importância reside na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo aos processos de participação real (p. 86).

Assim, a criação da SDT e do CONDRAF abrem caminho para o processo de institucionalização de uma política de desenvolvimento rural com foco no território. O objetivo era contribuir para o desenvolvimento de regiões com predominância da agricultura familiar e beneficiários da reforma agrária, potencializando as capacidades humanas, institucionais e de autogestão dos territórios rurais (BRASIL/MDA, 2006).

### 5.2.1. A construção do Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – o território como foco

A SDT assume a função de conduzir a política de desenvolvimento rural com foco no território e define como sua missão

apoiar e 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/MDA, 2005, p.5).

Dessa forma, a Secretaria assume o desenvolvimento territorial como eixo central de suas ações, adotando a seguinte definição de território:

[...] 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/MDA, 2005 p.6).

Territórios rurais são os caracterizados acima, no qual os elementos mais marcantes apresentam explícita ou implícita a predominância de elementos rurais. Atualmente a SDT apóia 164 territórios rurais em todo o país, que foram constituídos de acordo as características acima. A estratégia da Secretaria é articular o fortalecimento da sociedade civil, estimulando a gestão social das políticas do território com sua dinamização econômica. A partir desta estratégia, espera-se alcançar quatro grupos de resultados: fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; dinamização das economias nos territórios; articulação de políticas públicas (BRASIL/MDA, 2005a).





conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisavam ser mobilizadas (ORTEGA, 2008).

Os principais pressupostos considerados na implementação desse programa foram: a) grandes déficits de pobreza concentram-se nas áreas rurais; b) o rural é identificado como “espaço de relações” e não como setor agropecuário; c) o processo de desenvolvimento deve ocorrer com a inserção em mercados dinâmicos, nos diversos níveis; d) a introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais e a reforma institucional, com criação de novos modelos de governança local, devem constituir-se como elementos de descentralização administrativa e política e; e) essa nova governança seria sustentada por um processo de concertação social, cujo resultado seria um pacto territorial visando ao desenvolvimento.

A análise dos documentos iniciais elaborados pela equipe técnica da SDT/MDA evidencia alguns pressupostos dessa abordagem. Assim como em outros países da América Latina, três pontos aparecem claramente: pobreza, descentralização e governança. Estas três questões associadas à percepção de um “novo rural”. Esta análise traz elementos importantes que vão na direção de mostrar que para essa Secretaria a abordagem territorial foi/é uma estratégia para pensar o desenvolvimento rural.

Os territórios surgiram a partir de uma dinâmica de implantação da própria política do MDA. Ou seja, os municípios se agrupavam conforme suas “identidades” para se constituírem em territórios apoiados. Como não haviam regras definidas sobre esse agrupamento, eles se deram, muitas vezes, de forma voluntária ou a partir de relações pré-estabelecidas entre municípios dadas por trajetórias históricas que determinavam uma certa “identidade territorial”. Isto pode ser verificado em dois exemplos estudados: o Território Estrada de Ferro (TEF), localizado em Goiás e o Território Vale do Jamari (TVJ), em Rondônia. Ao serem questionados sobre a identidade do território, os entrevistados têm respostas bem diferentes, evidenciando a forma de constituição do território.

No Território Estrada de Ferro, praticamente todos dizem que *“é o caminho da estrada de ferro que nos identifica, nosso território foi constituído por ele, assim surgiu essa região, a partir dela e em função dela”* (técnico Emater A: membro do colegiado territorial do TEF, 2010). *“com a estrada de ferro surgiu a agricultura e a pecuária. É isso que somos: lavoura e leite, mais recente o mel”* (agricultor familiar A: membro do colegiado territorial do TEF, 2010) . *“A agricultura familiar é que identifica essa região”* (agricultor familiar B, membro do colegiado territorial do TEF, 2010) .

Essa é uma região que tem uma história comum, que seguiu um mesmo caminho para o desenvolvimento, cuja marca foi a construção da estrada de ferro que ligava o Estado de

Goiás à Minas Gerais, São Paulo e ao sul do país. Esses municípios nasceram em função dela. Ou seja, eles já se conectavam de alguma forma. A região sempre foi conhecida como a região da estrada de ferro. Os membros do colegiado se identificam com essa marca: região fortemente marcada pela agricultura e pecuária de leite, constituída por uma agricultura familiar tradicional.

As respostas dos entrevistados no TVJ já foram mais vagas, mostrando talvez a dificuldade do sentimento de pertencimento, de identidade nesse território. “*a nossa identidade é a agricultura familiar*” (técnico Emater A: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010); “*nós temos uma diversidade de identidades: índios, ribeirinhos, extrativistas, assentados. É muita gente*” (agricultor familiar C: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

Ou ainda, relacionadas ao ambiente: “*a identidade do território é a agricultura e meio ambiente*” (técnico da prefeitura A: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010); “*a identidade do TVJ é a madeira. Todos os municípios são ou foram madeireiros*” (técnico da prefeitura B: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010); “*a identidade se dá apenas nas microbacias do território*” (técnico da prefeitura D: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

Por fim, ligada à questão econômica: “*a identidade é a influência de Ariquemes, cidade central e a maior da região, na qual todos dependem econômica e culturalmente*” (técnico da prefeitura E: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

Pode-se dizer que o significado dessa diversidade de respostas está na dificuldade em definir uma identidade ao território. O TVJ fica numa região de ocupação mais recente, basicamente formada por migrantes em busca de terras nos anos 1970 e 1980. É uma identidade em construção. Por isso, é difícil falar em territórios constituídos a partir de uma identidade, quando há uma diversidade de atores e condições históricas em cada território.

No contexto da política de desenvolvimento territorial, o ambiente instituído pelo PRONAT estabeleceu um marco normativo por meio do qual se estruturam as ações de promoção do desenvolvimento rural orientadas pelo enfoque territorial. Esta institucionalização se dá principalmente pela criação de regras para a elaboração e gestão dos PTDRS e pela regulação do funcionamento dos Colegiados Territoriais.

A idéia fundamental do Programa é que a partir da agregação de determinados atores interessados em uma ação coletiva e participativa em prol do desenvolvimento, poderão ser desencadeados processos de adequação de políticas públicas e resolução de problemas.

A meta inicial da SDT era a constituição de 450 territórios, incluindo 5.560 municípios. Essa meta foi estipulada a partir da definição de microrregiões rurais, que seriam “*aquelas*

que apresentavam densidade demográfica menor que 80 habitantes por km<sup>2</sup> e população média por município até 50 mil” (BRASIL, 2005a; 2005b)<sup>12</sup>. Com esse critério, foram identificadas “450 aglomerados municipais com características rurais; 80 com características intermediárias entre urbano e rural e 20 com perfil essencialmente urbano” (BRASIL/MDA, 2005).

Para efetivar o programa, a SDT se estruturou a partir de duas coordenações: a de ações territoriais e a de planejamento e articulação<sup>13</sup> e definiu quatro áreas de resultados: fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; dinamização econômica dos territórios rurais e articulação de políticas públicas. Com o projeto de cooperação técnica IICA/SDT, a Secretaria dispunha de consultores regionais e estaduais, articuladores territoriais e uma rede de colaboradores em todo o Brasil para dar suporte às ações propostas (BRASIL/MDA, 2005b). O Instituto teve uma ação significativa na estruturação da Secretaria, tanto em termos de conteúdo teórico, aporte conceitual e metodológico, quanto na disponibilização de técnicos. A fala do ex-secretário da SDT confirma essa relação.

A relação com o IICA foi muito estreita, muito forte. O IICA teve uma influência grande na estruturação da SDT. No início se contou com técnicos disponibilizados pelo Instituto para a montagem da SDT, do ponto de vista técnico e o aporte conceitual. O IICA esteve desde o início aqui no Brasil (ex-gestor SDT/MDA, 2013).

A definição e o apoio aos territórios se daria aos poucos, sendo que em 2003 foram criados 40 territórios; em 2004, mais 50, chegando a cobrir todos os estados. Atualmente, são 164 territórios.

### 5.2.2. O funcionamento dos colegiados territoriais – da teoria à ação

Os colegiados territoriais (CODETERs) e os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRSs podem ser considerados a essência da implementação da política da SDT, pois são os instrumentos institucionais da política de desenvolvimento territorial. Os colegiados são identificados como os gestores do processo de desenvolvimento territorial, mais especificamente do PTDRS. São compostos por

---

<sup>12</sup> Esses critérios para definição de microrregiões rurais foram baseados nos estudos VEIGA (1999; 2002)

<sup>13</sup> Coordenação de ações territoriais é composta por quatro gerências: cooperativismo e associativismo; negócios e comércio; desenvolvimento humano e infra-estrutura e serviços e pelos asseguradores regionais. A Coordenação de planejamento e articulação era constituída por duas gerências: planejamento e informações e articulação e órgãos colegiados e pela Secretaria do CONDRAF e o Projeto de Cooperação técnica IICA/SDT.

representantes do Estado e da sociedade civil. O PTDRS é o plano orientador de uma proposta de desenvolvimento.

Os colegiados territoriais são fóruns participativos, compostos por representantes da sociedade civil local, do poder público dos municípios que compõem o território e de órgãos estaduais que são responsáveis pela gestão de programas governamentais e operacionalização das estratégias de desenvolvimento territorial. É um espaço de participação, representação e de articulação política. No caso dos territórios rurais, o Colegiado é responsável pela aplicação dos recursos do Proinf (Pronaf infraestrutura territorial).

Entre suas atribuições, estão a definição, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação das políticas públicas para o desenvolvimento rural do território. O Colegiado, então, tem o papel de expressar as forças sociais presentes no território, bem como os incentivos para o planejamento territorial.

O maior estímulo à participação social na gestão da política de desenvolvimento, promovida por meio das articulações territoriais trouxe o maior envolvimento dos agricultores familiares nesse processo. Esse envolvimento facilita o acesso a determinados trunfos ou habilidades: informação, capital simbólico derivado da condição de público-alvo de uma política pública (SCHRÖDER, 2010).

O desempenho e evolução dos colegiados é bastante diverso, apresentando níveis diferentes de desenvolvimento institucional. Há colegiados que caminham independentes da ação da SDT e outros que só se reúnem quando articulados pelos técnicos da Secretaria. No entanto, apesar dessa diversidade, constituiu-se em 2010, a Rede Nacional de Colegiados, cujo papel é articular os CODETERs e apoiar o fortalecimento da política de desenvolvimento territorial (ECHEVERRI, 2010).

Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) são instrumentos de apoio à gestão do desenvolvimento dos territórios e contribuem para a consolidação dos colegiados territoriais, pois fortalecem o seu papel formulador e proponente de políticas. Além disso, reforçam a responsabilidade desses em mediar interesses e pactuar soluções para os problemas comuns (BRASIL/MDA, 2010).

O PTDRS é o principal instrumento construído de forma participativa pelo colegiado. Assim, ele deve expressar as idéias das forças sociais que compõem o território. O Plano é o instrumento central de articulação e coordenação para o desenvolvimento e para a implementação da estratégia dos projetos territoriais em suas diferentes escalas, visando o desenvolvimento sustentável dos territórios (BRASIL/MDA, 2010) e são entendidos como *“conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão*

*realizadas no futuro, visando ao desenvolvimento sustentável, resultante de consensos compartilhados” (ADIB, 2005).*

Dessa forma, o PTDRS

deve ser amplo e abrangente, não se limitando apenas às políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ele deve integrar uma visão ampla do território, projetando todas as ações necessárias ao seu processo de desenvolvimento sustentável. Além disso, deve ser utilizado como um instrumento de gestão social que permita aos atores sociais e ao poder público negociar técnica e politicamente com todas as instâncias, a viabilização das ações projetadas (BRASIL/MDA, 2005).

A elaboração do PTDRS e o funcionamento do CODETER podem ser considerados como os principais avanços do PRONAT, mas também como os grandes desafios e as grandes inquietações dessa abordagem. Esses dois instrumentos são centrais no processo de implementação de políticas de desenvolvimento territorial, pois são espaços de construção de mudanças institucionais. Dessa forma, é interessante mostrar o funcionamento de um colegiado territorial tentando apreender os principais aspectos da política na prática. O território Estrada de Ferro (TEF) foi escolhido para tal por apresentar uma característica importante: a independência em relação à SDT/MDA que o colegiado conquistou no caminho percorrido e por ser considerado por agentes da SDT/MDA, no início como um dos melhores territórios em termos de organização e articulação. *“O TEF é o território mais organizado. Eles conseguem se juntar e fazer as reuniões sem precisar da SDT, sozinhos. Eles se articulam e decidem, são independentes”* (técnico da SDT/MDA, 2010).

### 5.2.3. Território Rural de Identidade – Estrada de Ferro – GO

O Território Estrada de Ferro está localizado no centro-leste do Estado de Goiás e ocupa uma área de 11.623,7 km<sup>2</sup>, o que equivale a 3% da área total do Estado. É constituído por 14 municípios: Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Caldazinha, Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Urutaí e Vianópolis. O índice de urbanização no território é de 67% (do Estado é quase 88%) e o IDH é 0,765, menor do que do Estado (0,776) porém, maior do que o do Brasil (0,761) (BRASIL/MDA, 2006a).



Em 2005, a CIAT se transformou em Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – CTDRS, mantendo a mesma composição. Essa mudança teve como objetivo fortalecer a articulação entre os municípios e consolidar a política de desenvolvimento territorial. A estrutura do CTDRS é constituída de Conselho Diretor, Conselho Técnico, Conselho Fiscal e Câmaras Técnicas.

O PRONAT foi proposto para funcionar com uma estrutura de governança que integrasse os níveis federal, estadual, territorial e municipal, sendo que no âmbito estadual, territorial e municipal esta integração deveria se dar por meio dos conselhos gestores, tendo a participação de poder público e sociedade civil. Nessa lógica, aparece a relação vertical e horizontal, que é a base da idéia de governança.

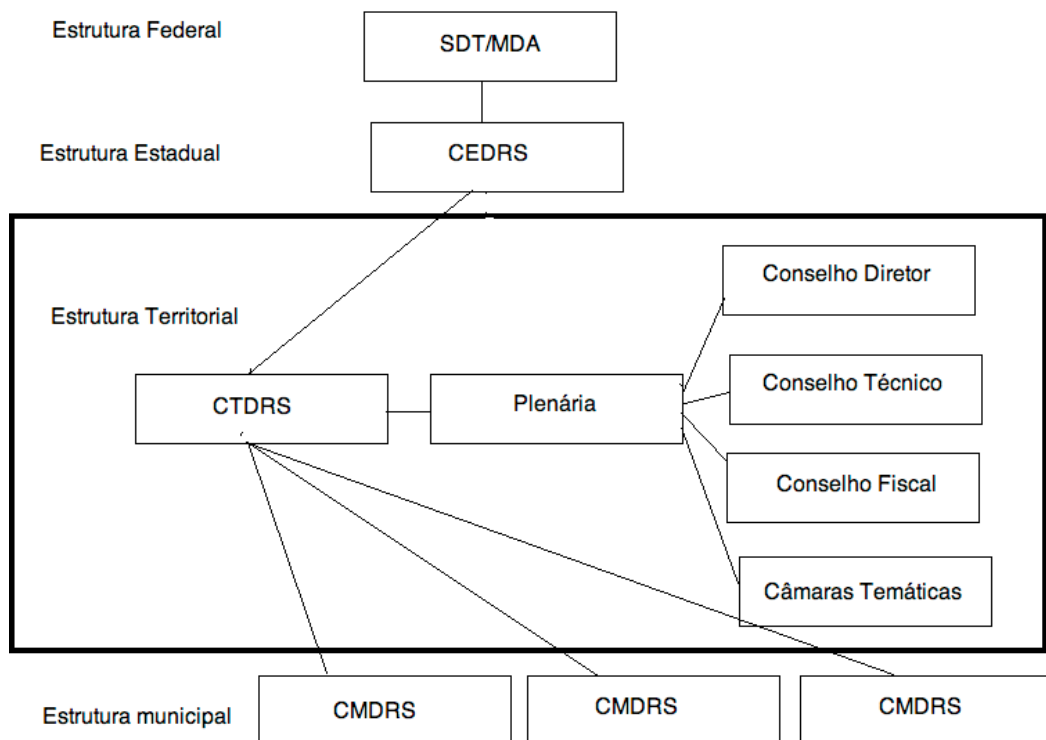


Figura 07: Estrutura de governança do Programa de Desenvolvimento Territorial –PRONAT/SDT/MDA  
Fonte: elaboração própria, 2012



A proposta é bem articulada, tanto em termos da relação vertical, como horizontal. A relação entre os conselhos gestores parece ser um caminho bem interessante. No entanto, para o funcionamento, todos esses conselhos devem funcionar de maneira democrática e participativa, o que nem sempre se verifica na prática.

Outra questão fundamental na análise da governança é a relação entre as instâncias estadual, territorial e municipal e a instância federal. Nesse âmbito, a relação se dá exclusivamente com um Ministério. Apesar dessa não ser a proposta inicial, hoje a estrutura funciona assim. Para a SDT/MDA, a relação com o nível federal deveria ser com todas as instituições federais, pois o Plano de Desenvolvimento deveria agregar propostas multidimensionais e multisetoriais.

No entanto, nesse território é possível identificar alguns problemas na sua governança. Primeiro, no que diz respeito à relação horizontal, entre poder público e sociedade civil, são perceptíveis as assimetrias de poder que tornam as relações não tão democráticas quanto se apresentam. A sociedade civil, de maneira geral, tem grande dificuldade em participar ativamente, pois dependem de condições estruturais para tal. As entrevistas demonstram isso.

Há muita rotatividade na participação da agricultura familiar, pois são muitas reuniões e fica difícil para a mesma pessoa vir sempre, participar de tudo. O agricultor tem que tirar o leite duas vezes por dia, não tem como pagar um funcionário e não tem diária para se deslocar a outros municípios (técnico da prefeitura B: membro do colegiado territorial do TEF, 2010).

Nós para podermos ir às reuniões temos que depender da Emater ou da prefeitura. Vamos no carro deles. É o único jeito de participar quando a reunião não é no nosso município (agricultor familiar E: membro do colegiado territorial do TEF, 2010).

Além disso, o fator “capital técnico” influencia essa relação. As reuniões para decisões sobre os projetos e as eleições para o Conselho são conduzidas pelos técnicos da Emater, que detém esse capital e se utilizam dele para manutenção do poder sobre os demais participantes.

Os técnicos da Emater conduzem todos os trabalhos. Eles fazem isso porque têm mais conhecimento e informação do que nós. Às vezes fica difícil entender tudo, mas a gente confia neles e aceita. Eles sabem mais e o que é melhor para o território (agricultor familiar G: membro do colegiado territorial do TEF, 2010).

É grande a influência da Emater. São os seus técnicos que determinam as regras do jogo. Eles comandam o jogo e interferem positiva ou negativamente. É uma forma de visão dos técnicos que atuam na Emater e

no espaço dos territórios isso fica claro (gestor MDA/GO, 2011)

Outro problema identificado nesse território referente à governança é a relação entre os entes federativos (municípios, Estado e Governo Federal). Apesar da estratégia apontar para a importância dessa articulação entre os poderes, ela não se dá de forma tranquila. De acordo com a proposta de governança, a relação se daria por meio dos conselhos municipais e estaduais. Porém, as entrevistas mostram que isso não ocorre. Há pouca integração entre os conselhos municipais e territorial. Uma primeira razão é que na maioria dos municípios os conselhos são ineficientes e pouco participativos e democráticos.

Não é em todo município que o CMDRS é ativo, às vezes ele está só no papel... os membros do colegiado territorial são escolhidos no CMDRS, mas se este não funciona bem, fica complicado. Muitas vezes falamos no território que é para levar as discussões para os conselhos municipais, mas isso se restringe à definição de projetos. Não se discute no CMDRS, o PTDRS. As discussões ficam fechadas entre os representantes do colegiado (técnico da Emater B: membro colegiado territorial do TEF, 2010).

O grande problema é que os representantes são pouco institucionais, nem sempre falam em nome dos seus representados. Isso é um grande problema... o avanço só vai acontecer quando o debate for levado ao âmbito local (municipal)... como vamos pensar o desenvolvimento sustentável se essa política está desarticulada do debate nos municípios. Você não tem base para dar sustentabilidade ao programa. Ainda falta essa conexão entre território e município. (gestor MDA/GO, 2011).

Essa última fala explicita uma falha na estrutura de governança. Trabalha-se no âmbito territorial sem associar-se às ações dos municípios. Dessa forma, o território fica isolado com uma institucionalidade que pode discutir, deliberar, mas que não tem estrutura administrativa para colocar em prática qualquer projeto.

#### 5.2.3.2. Funcionamento do Colegiado Territorial

Para a formação da CIAT, o MDA/SDT utilizou de metodologias calcadas basicamente em oficinas formativas. Primeiro, o MDA/SDT fez reuniões com o Governo do Estado de Goiás e com os movimentos sociais do campo para explicar a política territorial e como deveriam ser constituídos os territórios no Estado (regras, recursos e organização). A partir daí houve uma intensa articulação entre as prefeituras do Estado e a Secretaria de

Agricultura e Pecuária do Estado de Goiás (SEAGRO), bem como entre os movimentos sociais. Depois de inúmeras reuniões e articulações foram definidos os territórios iniciais que seriam apoiados pelo MDA/SDT. Assim, surge Território Estrada de Ferro (TEF). Aqui fica claro a participação decisiva do governo de Estado, especialmente a Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado de Goiás (SEAGRO) no processo de constituição dos territórios. Nesse contexto é instalada a CIAT- TEF.

A partir da criação da CIAT, o MDA/SDT inicia o processo formativo. Foram realizadas oficinas nas quais se tratavam de assuntos segundo “ciclos de gestão”, marcados pelos processos de sensibilização e mobilização, planejamento, organização, coordenação e controle social. Assim, foram tratados temas tais como: território, identidade, organização do território, constituição do colegiado territorial, elaboração do PTDRS, arranjos institucionais e controle social. Por meio dessas oficinas é que se constituiu o conselho territorial e se elaborou a primeira versão do PTDRS.

Também foram realizadas capacitações junto aos movimentos sociais e conselhos municipais de desenvolvimento rural. Todos esses eventos foram organizados e apoiados financeiramente e com técnicos/moderadores do MDA/SDT. Além dessas capacitações, houve ainda encontros (Plenárias) para tomada de decisões sobre a destinação dos recursos do Proinf, os projetos prioritários, a participação de novos membros, a elaboração de estatuto e regimento interno e as eleições da Coordenação e do Núcleo Técnico. Essa foi a estratégia do Ministério para a organização do território. A partir dessa metodologia, o TEF constitui, primeiro sua CIAT, depois o Conselho, elabora o PTDRS e organiza sua própria estratégia de organização e funcionamento.

De acordo com as informações colhidas no trabalho de campo, todo esse processo inicial se deu com a participação massiva dos representantes de todos os municípios. As oficinas e plenárias eram repletas de representantes, tanto do poder público, como da sociedade civil. *“no início todo mundo participava, agricultura familiar e poder público de todos os municípios. Era a novidade”* (agricultor familiar C: membro do colegiado territorial do TEF, 2011).

As disputas pelos projetos e recursos eram evidentes e o interesse em participar era grande. *“cada um queria participar pelo seu interesse. A agricultura familiar porque nunca era ouvida e esse era um espaço. O poder público porque o recurso vinha pelo território e não mais para o município isolado”*. (técnico da prefeitura A: membro do colegiado territorial do TEF, 2011). Mesmo quando o ciclo de oficinas terminou, o Colegiado tinha um grau de organização interna que fez com que eles mantivessem encontros (Plenárias) mensais para dar continuidade às ações previstas nos processos formativos iniciais.

Com o passar do tempo, essa participação diminuiu, tanto representantes do poder público, quanto da sociedade civil. A explicação para isso, segundo os entrevistados é que, por um lado, a organização da agricultura familiar teve um refluxo, especialmente sindicatos e cooperativas que perderam sua força política e articuladora. Por outro lado, os prefeitos ainda não assimilaram o significado do território, entendendo apenas como fonte de recursos. Isso implica em participar apenas nos momentos de definição dos projetos e recursos. A descontinuidade dos projetos também desanimou ambos os grupos.

A organização da agricultura familiar era forte, hoje há muitas organizações, mas com pouca efetividade...e a falta de sequência no processo dificulta ainda mais essa participação. O poder público não entendeu o território como oportunidade. O paternalismo e a manutenção do poder impedem a cooperação entre os municípios e a participação dos representantes das prefeituras. Isso tudo esvaziou as plenárias do Colegiado (técnico da Emater A: membro do colegiado territorial do TEF, 2011).

Os gestores públicos ainda não incorporaram o programa. Isso tem a ver com o poder, com o medo de perder o poder e, esse programa propicia a descentralização do poder. Mudar isso vai demorar muito. E a sociedade civil, por falta de uma organização capaz de responder, tem mais dificuldade em participar, além de não ter estrutura e nem recursos (gestor MDA/GO, 2011).

Em suma, o que essas falas significam é que participação ainda é muito limitada e que esses espaços (colegiados territoriais) apesar de interessantes, requerem uma ação que por um lado, propicie a participação da sociedade civil e por outro, estimule os gestores públicos a essa participação. É um processo de aprendizagem longo que necessita dessa convivência para que possam surgir novas idéias e, isso estimule mudanças de comportamento.

Mas quem são esses representantes, quem eles representam e quais os interesses deles? Essa é uma pergunta importante para que se possa conhecer e entender o TEF.

O Conselho é constituído, desde o início do Território, por dois membros do poder público de cada município: representante da prefeitura municipal, que pode ser prefeito, secretário de agricultura ou um funcionário e o representante do órgão de assistência técnica oficial do Estado (EMATER). No primeiro caso, o envolvimento direto dos prefeitos é uma característica importante desse território, pois demonstra um certo interesse do poder público municipal. O Estado de Goiás tem uma cultura política muito marcada pela força pessoal do prefeito. Ele tem o poder de definir as políticas para o seu município. Até 2008, os prefeitos eram “obrigatoriamente” os presidentes dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

O outro representante do poder público é, também desde o início, um técnico da

EMATER do município. Nos municípios em que não há EMATER, o representante é da Câmara Municipal. Essa representação também merece um olhar atento. A EMATER é uma organização ligada à SEAGRO política e tecnicamente e ao ser representada pelos técnicos de cada município, ela ganha um peso grande, em termos quantitativos, mas também qualitativos, pois é a referência técnica para elaboração dos planos de desenvolvimento e dos projetos. São esses representantes os portadores do conhecimento técnico, fundamental para a organização dos territórios.

Em relação às representações da sociedade civil os três membros que constituem o colegiado são escolhidos pelo CMDRS de cada município. Assim, participam representantes do movimento sindical, de cooperativas, associações, da Escola Família Agrícola de Orizona e agricultores familiares que não fazem parte de nenhum coletivo. Os representantes do movimento sindical e das cooperativas têm autonomia em relação à sua participação, tanto em termos de deslocamento, quanto referentes às propostas que defendem. Já os outros são totalmente dependentes da EMATER ou prefeitura para participar (deslocamento, informação e propostas).

Por causa da pequena organização da agricultura familiar, nem sempre os seus representantes representam algum grupo, comunidade ou alguma coisa. Eles são escolhidos nos CMDRSs, mas como alguns conselhos são muito ligados ao prefeito, os participantes são indicados por ele e isso nem sempre significa que são os mais indicados para participar. Aí, quando tem escolher esses representantes para o colegiado territorial, o prefeito ou o técnico da Emater escolhem. É assim que funciona (agricultor familiar D: membro do colegiado territorial do TEF, 2011).

O representante da agricultura familiar tem que pegar carona com a prefeitura ou a Emater, então, sempre são escolhidos os aliados deles (agricultor familiar C: membro do colegiado territorial do TEF, 2011).

As entrevistas e a participação nas reuniões, plenárias e oficinas do TEF deixam claro algumas questões referentes à participação, representatividade e democracia. Primeiro, a falta de condições estruturais mínimas para que a sociedade civil possa participar efetivamente desses espaços públicos é um problema evidente que condiciona o processo participativo. Segundo, o entendimento sobre a representatividade é algo importante que pouco se percebe nas falas dos membros do Colegiado. Mesmo aqueles que representam algum coletivo, se colocam numa posição muito mais individual do que institucional.

Assim, o que se vê é um espaço ampliado de debates e deliberações sobre propostas de desenvolvimento para determinado território, que num certo sentido é um espaço de possibilidades, do qual não se pode negar alguns avanços já ditos anteriormente, tais como, uma maior visibilidade da agricultura familiar. No entanto, esse espaço “naturalmente” não

pode romper com uma cultura paternalista, individualista e de concentração de poder, exigindo ações nesse sentido. Nesse caso, não se percebe nenhuma ação do Estado para diminuir as assimetrias de poder e dar as condições para participação efetiva de todos os grupos existentes no território. É uma visão bastante endogenista do desenvolvimento.

### 5.3. PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA (TC)

No contexto de avanços e dúvidas sobre os resultados do programa de desenvolvimento territorial da SDT/MDA, a Presidência da República identifica os territórios como espaços estratégicos para canalizar as ações de atendimento à pobreza e articulação de políticas públicas, criando, assim, o Programa Territórios da Cidadania (TC).

Em 2008 foi criado o Programa Territórios da Cidadania, que é uma estratégia articulada do Governo Federal de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais, voltada às regiões de maior concentração da pobreza e cujos objetivos principais são: inclusão produtiva das populações pobres; planejamento e integração de políticas públicas; ampliação da participação social; busca da universalização de programas básicos de cidadania.

O programa previa cerca de R\$ 11 bilhões para 2008, distribuídos em 135 ações, envolvendo 22 Ministérios e organizadas em três eixos estruturantes: apoio a atividades produtivas; cidadania e direitos e infra-estrutura. Deste montante, cerca de 50% serão destinados ao eixo cidadania e direitos. No primeiro ano foram atendidos 60 territórios (TCs), totalizando 958 municípios (17% do total do país) e cerca de 24 milhões de habitantes (14% do total do país). Destes, quase 8 milhões vivem no meio rural. Atualmente, são 120 TCs, abrangendo 1.852 municípios (32,9%) e cerca 42,4 milhões de habitantes. Destes, 13,1 milhões estão no meio rural.



Como marcas deste programa têm-se a gestão descentralizada das políticas públicas, o controle social e a articulação entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

A escolha dos territórios que seriam apoiados pelo Programa se deu segundo os critérios de: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentamentos de reforma agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social e; pelo menos um território por estado da federação.

Ao se analisar o documento base que apresenta a sua estratégia de implantação, pode-se citar alguns aspectos inovadores do programa em relação ao PRONAT. O primeiro refere-se à proposta de ação integrada das várias políticas públicas. Não se trata mais de ações específicas e setoriais. Ou seja, devem ser executadas ações estruturantes e finalísticas em prol de um plano de desenvolvimento. Além disso, as ações devem ser implementadas de forma coordenada e sem sobreposição.

Outro ponto inovador da proposta trata do sistema de governança. Foram constituídas novas instituições com o objetivo de coordenar as ações. Uma primeira instância é o Comitê Gestor Nacional, composto de representantes de todos os Ministérios envolvidos e cuja função é coordenar todas as ações desenvolvidas no país.

A segunda é o Comitê de Articulação Estadual (CAE), composto pelos órgãos federais e estaduais e pela representação das prefeituras dos territórios no Estado. Suas atribuições são: apoiar a organização e mobilização dos colegiados; fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do Programa; auxiliar na divulgação do Programa no Estado e; apresentar sugestões de novos territórios e de ações.

E, por fim, o Colegiado Territorial composto por representantes dos governos municipais e da sociedade local, para além da agricultura familiar (outros setores devem participar do Colegiado). As atribuições desta instância são: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa; identificar demandas para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas e; exercer o controle social do Programa.

A constituição de novas instituições que se adequem à estratégia de uma abordagem territorial é fundamental. Apesar de o programa ter como premissa estas novas



institucionalidades, é necessária uma avaliação mais precisa a respeito do papel de cada uma, da autonomia que elas têm e da burocracia a que obedecem.

Nesse sentido, uma das questões que apareceu com peso nas entrevistas foi a falta de entendimento sobre a função e o poder de decisão de cada instância. Parece haver muita confusão sobre isso. *“tem o colegiado territorial, o CAE e o Comitê Nacional, mas quem decide o quê? Para nós vem tudo pronto. A gente não decide nada, só ouve e concorda”* (agricultor familiar A: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010); *“tem a matriz federal e a matriz estadual, a gente do colegiado fica sabendo nas plenárias os projetos e políticas para o território”* (agricultor familiar B: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

Ou seja, apesar de um desenho bem delineado, não se efetivou um sistema de governança descentralizado. As ações são definidas nos órgãos federais e repassadas aos colegiados territoriais que apenas cumprem a função de decidir em que municípios essas ações serão priorizadas. O colegiado perdeu o papel de espaço de debate e construção de propostas. Apesar dessas dificuldades pode-se dizer que os Territórios da Cidadania representam um ponto importante no que concerne às políticas de desenvolvimento rural no Brasil, que é a efetivação de um processo de territorialização das políticas públicas.

O programa apresenta algumas semelhanças e diferenças importantes em relação às experiências européias aqui apresentadas. Em relação às semelhanças tem-se a importância que se dá à participação da população nos processos. Tanto no programa brasileiro, quanto nos internacionais, este é um elemento fundamental e que tem sido potencializado nas ações. Ainda, uma semelhança é a atenção dada à elaboração de Planos de desenvolvimento que articule as várias dimensões e seja de curto, médio e longo prazo.

Outra semelhança encontrada em relação ao programa LEADER é a necessidade de novas instituições. No caso do LEADER, são criados os grupos de ação local, no caso dos Territórios da Cidadania, são os Colegiados Territoriais e as instâncias gestoras nos âmbitos nacional e estaduais. Nos dois, o caráter e as funções são próximos: coordenar e estimular os processos locais.

Existem também diferenças importantes. A principal é a forma de repasse de recursos. No caso das experiências internacionais européias, os projetos são selecionados pela sua qualidade e articulação. No caso brasileiro, os recursos são pré-definidos para cada território, independente da qualidade dos projetos. O que se pode ver é que as experiências caminham por estradas semelhantes, porém respeitando as diferenças particulares de cada país.

Aqui também é importante mostrar uma experiência prática de funcionamento desse programa. O Território da Cidadania Vale do Jamari (TVJ), em Rondônia foi escolhido pela sua localização. Uma região de fronteira recente, na qual muitos processos ainda estão por se definir. Isso torna esse território interessante no sentido de compreender a visão de identidade e como esse processo se dá em regiões mais afastadas.

#### 5.3.1. O Território da Cidadania Vale do Jamari (TVJ) – RO

A constituição do Território Rural Vale do Jamari (TVJ) foi aprovada pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e homologada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) em 2003. Em 2008, o Território é incorporado ao Programa Territórios da Cidadania.

O Território é composto por 09 municípios: Alto Paraíso, Ariquemes, Buritis, Cacaulândia, Campo Novo de Rondônia, Cujubim, Machadinho D'Oeste, Monte Negro e Rio Crespo. Compreende uma área de 32.141 km<sup>2</sup>, correspondendo a 13,4% da área total do Estado de Rondônia.

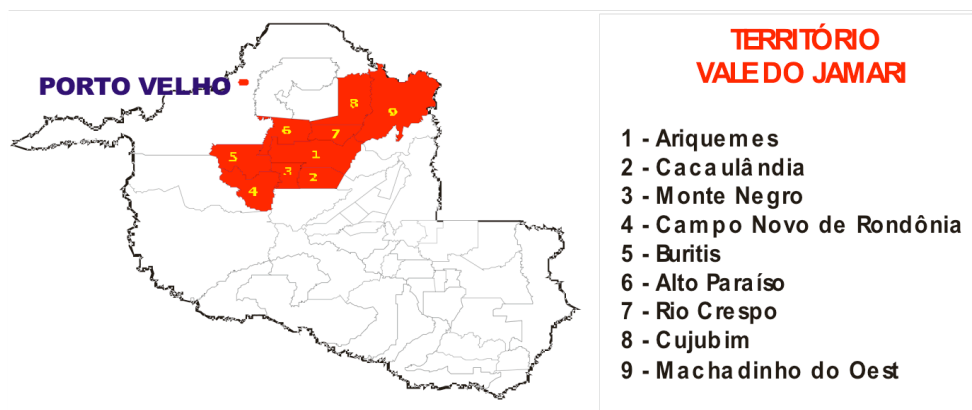


Figura 09: Localização do Território Vale do Jamari  
Fonte: MDA, 2006a

Sua população em 2000 era de 222.665 habitantes, correspondendo a 14,3% da população do Estado. Destes, 38,4% viviam na zona rural. Quase todos os municípios apresentavam neste ano índices de urbanização inferiores a 50%, com exceção de Ariquemes e de Buritis, cujos índices eram de 74% e 59,7%, respectivamente. Em 2010, esta situação se alterou, sendo que apenas quatro municípios apresentavam esses índices menores que 50%: Alto Paraíso (47,9%); Cacaulândia (36,1%); Campo Novo de Rondônia (26,6%) e Rio Crespo (32,1%), indicando um avanço da urbanização desse território.

Apesar desses índices de urbanização, todos os municípios que compõem o território apresentam dinâmicas econômicas ligadas às atividades agropecuárias. As principais são: arroz, feijão, mandioca, milho, banana, cacau e café. Além destas, destacam-se a pecuária de corte e de leite. (OLIVEIRA, *et al*, 2007). Esta última, vem assumindo importância cada vez maior no território. O sistema de produção agroextrativista é caracterizado pela combinação de extração de látex da seringueira e de uma agropecuária de subsistência complementar (BRASIL/MDA, 2006b).

Os municípios, excetuando-se Ariquemes, ainda apresentam-se desestruturados na disponibilização de serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer e cultura) e infraestrutura precária, o que é um dos fatores que colabora para a migração para os centros urbanos de grande contingente de jovens. O território ainda é o centro das migrações internas em busca de novas terras, principalmente nos municípios de Buritis, Campo Novo de Rondônia e Machadinho do Oeste (BRASIL/MDA, 2006b).

### 5.3.1.1. O ambiente institucional e as estruturas de governança

Toda a estratégia de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais implementada pela SDT/MDA está alicerçada na concepção de que

o Território Rural deve se constituir em um espaço de integração, articulação e concertação da diversidade de atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que nele se manifestam. Este espaço deve ser um fórum privilegiado e se constituir numa nova institucionalidade de âmbito territorial, onde seja garantida e legitimada a presença dos diversos atores sociais existentes no espaço do território (BRASIL/MDA, 2005a. p.9).

É nessa perspectiva que se constituiu o Colegiado TVJ, com a seguinte estrutura organizacional. a) O Colegiado, composto por 82 membros titulares e 82 membros suplentes, representado de forma paritária pelo poder público e sociedade civil. b) O Núcleo Diretivo composto por dezoito membros, também de forma paritária e com representação de cada município. c) O Núcleo Técnico constituído por dois representantes da cada Câmara Temática, sendo um do poder público e outro da sociedade civil. d) Câmaras Temáticas, que podem ser criadas, alteradas ou extintas por deliberação do Colegiado. Atualmente existem sete Câmaras Temáticas: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial; Infraestrutura.

Além disso, extra-oficialmente o Território se divide em três microbacias: 1) Machadinho do Oeste, Cujubim e Rio Crespo; 2) Ariquemes, Alto Paraíso e Cacaupora e 3) Monte Negro, Campos Novos de Rondônia e Buritis. Essa divisão se deu em função das características econômicas e ambientais do território, em função de uma “identidade entre os municípios”.

O território se formou a partir de um debate entre setores do Governo do Estado e do governo federal, que por meio de estudos existentes, divisões administrativas, políticas, dividiram o Estado de Rondônia em territórios. Assim, surgiu o TVJ, sendo que a referência é Ariquemes, município central. Os demais estão à esquerda e à direita de Ariquemes... A identidade se dá mais nas microbacias, na qual já havia alguma articulação (técnico MDA/RO, 2010).

Com a criação do Programa Territórios da Cidadania, novas estruturas de governança foram constituídas. Assim, além do Colegiado Territorial, existe o Comitê de Articulação Estadual, formado por representantes do poder público federal, estadual e dos territórios da cidadania e o Comitê Gestor Nacional, composto por instituições governamentais federais.

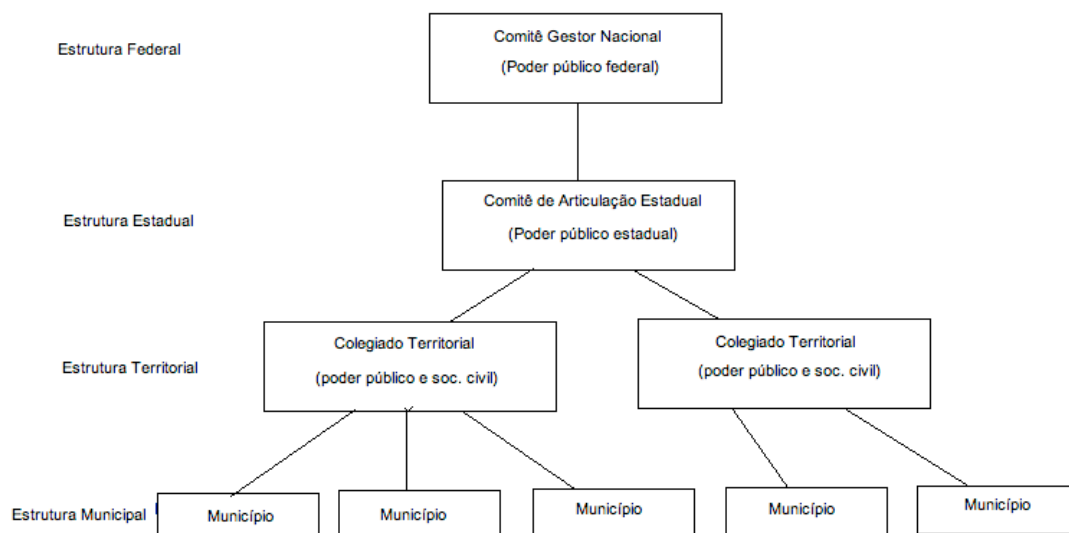


Figura 10: Estrutura de Governança do Programa Territórios da Cidadania  
Fonte: elaboração própria, 2012

A estrutura do Programa apresenta uma relação vertical (entes federativos) e horizontal (poder público e sociedade civil). No entanto, esta última só se dá no nível territorial, nas demais esferas, a relação se faz apenas entre setores do poder público. A proposta do Programa Territórios da Cidadania é articular os diversos setores de governo e a sociedade civil para planejar o desenvolvimento de um território.

No caso desse território, a relação vertical ainda não funciona. O Governo do Estado, apesar de construir sua “matriz de ações”, não absorveu a idéia enquanto uma nova estrutura de governança e um pacto federativo, na qual cada instância de poder deve propor ações complementares para o desenvolvimento do território. O mesmo acontece com os municípios. A visão é de receber recursos do governo federal.

...a idéia é que o território demande dos governos municipais, estadual e federal, mas isso não acontece. Só há demanda para o governo federal... o programa ainda não mexeu com a política dos municípios. O governo do Estado montou a matriz estadual. Mas, até agora não houve mudanças de programas e políticas dessas instâncias (Estado e municípios). Tudo gira em torno do governo federal (técnico do MDA/RO, 2010).

Os representantes da sociedade civil também não entenderam a lógica de governança, entendendo que como o TC é um programa do governo federal, a demanda deve ser para esse ente federativo. Não há percepção por parte dos participantes de que a proposta é criar essa nova governança, entendida como relações verticais e horizontais na

promoção, condução e acompanhamento de um projeto de desenvolvimento.

### 5.3.1.2. Funcionamento do Colegiado

Ao se analisar a estrutura e o funcionamento do Colegiado Territorial, verificam-se algumas incongruências e tensões. Primeiro, é preciso explicar a passagem de Território Rural para Território da Cidadania. Há diferenças na forma de conduzir o processo de cada programa. O TVJ iniciou com a lógica muito clara da SDT, de fortalecimento da gestão social, por meio de capacitações, oficinas, reuniões de plenária para discutir gestão, plano de desenvolvimento, arranjos institucionais e controle social. A estratégia da SDT era articular o fortalecimento da sociedade civil, estimulando a gestão social das políticas do território com sua dinamização econômica (BRASIL/MDA, 2005a).

O TVJ é constituído a partir da dinâmica de implantação da própria política do MDA. Ou seja, organizando a partir das suas “identidades”. Nessa fase, a participação da sociedade civil no TVJ foi intensa. De acordo com as entrevistas, havia, por parte dos movimentos sociais e ONGs, grande disposição e confiança no programa. Para eles, era o espaço para aumentar a visibilidade e a possibilidade de interferir nas políticas públicas. Por outro lado, a participação do poder público era mais frágil. Esses viam o programa com muita desconfiança e certo temor de perder o seu poder constituído localmente. Assim, enquanto território rural, a sociedade civil teve maior participação do que o poder público. Dessa forma, o PTDRS construído nesse momento, reflete as demandas dos grupos da sociedade civil que participam do Colegiado.

Em 2008 o TVJ passou a integrar o Programa Territórios da Cidadania. A partir daí houve uma inversão no processo. Como a força do programa está na integração de políticas públicas em uma base única (território) e as ações já estão organizadas pelos ministérios e secretarias de governo, necessitando apenas de distribuição e priorização entre os municípios do território, os representantes das prefeituras começaram a participar com mais propriedade e constância, ao contrário dos representantes da sociedade civil que perderam o estímulo de participar.

Antes (território rural) a sociedade civil participava mais, tinha mais interesse, falava mais, acreditava mais. Hoje (território da cidadania), as prefeituras participam mais, pois há maior aporte de recursos, mais áreas atendidas... a sociedade civil não entendeu a mudança, pois não se discute mais, apenas aceita a matriz. Isso desanimou (agricultor familiar F: membro do colegiado territorial do TVJ, 2011).

Inicialmente havia maior participação da sociedade civil e pouca do poder público porque era uma proposta de um Ministério (MDA) e os poucos recursos eram só dele. A agricultura familiar se sentiu valorizada e entendeu esse espaço como sendo dela. Depois, com o TC, os recursos aumentaram e os prefeitos começaram a se interessar. O foco deles é no recurso (técnico da prefeitura B: membro do colegiado territorial do TVJ, 2011).

Qual o significado dessa inversão para os processos de desenvolvimento territorial em curso? As pesquisas de campo mostraram que ao se transformar um Território Rural em Território da Cidadania, o foco se modifica e isto leva a alterações nas estruturas de governança. Quais são essas mudanças?

A primeira refere-se aos setores que participam. No Território Rural, um foco muito direcionado para a agricultura familiar. No Território da Cidadania, o foco se expande. Outros setores da sociedade são chamados a participar (educação, saúde, comércio, turismo, indústria). Nesse processo há muita resistência por parte dos representantes da agricultura familiar que se sentiam “donos” do programa. *“Hoje as pessoas (agricultores familiares) que estão desde o início acreditam que se empoderaram de um lugar e de um espaço e se autorepresentam. Elas se colocam como donas do processo”* (técnico da prefeitura A: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

Uma segunda mudança diz respeito à própria metodologia de cada programa. Os territórios rurais seguiam uma metodologia formativa, na qual todos tinham condições de falar, propor e discutir. Já no programa Territórios da Cidadania, os processos de discussão e decisão são rápidos e sem o compromisso de incentivar que todos se posicionem. Muitos se sentiram incomodados por essa metodologia, pois tinham dificuldade em participar ativamente com essa nova linguagem e comunicação. A fala a seguir demonstra isso com clareza. Essa visão se repetiu em várias outras falas.

Quando era território rural todo mundo falava, colocava sua idéia, a gente se sentia participando e todo mundo ouvia. Agora quando virou TC, as discussões ficaram muito técnicas e difíceis de entender. Nas plenárias não há tempo para debate. São muitas informações que a gente não acompanha (agricultor familiar D: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

O terceiro elemento relaciona-se com o montante de recursos destinados aos territórios. Nos territórios rurais, os recursos proviam basicamente da SDT (Proinf). Nos territórios da Cidadania, os recursos provem de diversos ministérios e instituições públicas federais e do governo do Estado. Isso, fez com o interesse dos prefeitos municipais aumentasse, pois a prioridade dos investimentos de boa parte dos recursos dessas instituições públicas federais se dava nas plenárias do território. *“o TC vem mais dinheiro, de*

vários ministérios. Quando os prefeitos perceberam isso, começaram a se interessar e a participar mais” (técnico da prefeitura C: membro do colegiado territorial do TVJ, 2010).

Esse cenário fez com que os prefeitos se interessassem mais pelo programa e a partir de então inicia-se um processo de maior articulação entre as prefeituras, surgindo daí, outros processos, tais como os consórcios de municípios (ex.: consórcio de resíduos sólidos que congrega os municípios do território e outros) e articulações bilaterais entre vizinhos (a melhoria de uma estrada vicinal que chegava até uma escola pública do município fronteiro).

Ao mesmo tempo desmotivou os representantes da agricultura familiar que sentiram maior dificuldade em participar e entendem que perderam espaço que era primordialmente deles. Essa situação dificulta as relações entre poder público e sociedade civil e transforma o espaço (colegiado) que foi pensado para ser um campo de deliberações coletivas em uma arena de disputas entre quem tem mais poder.

#### 5.4. APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS ENTRE OS TERRITÓRIOS

Quais são as lições que se pode extrair do exemplo desses dois territórios? O que os aproxima e o que os diferencia? Ao responder estas perguntas, muitos elementos importantes surgem para analisar as possibilidades da abordagem territorial como um caminho virtuoso para o desenvolvimento rural sustentável.

Para este estudo, uma questão fundamental refere-se ao funcionamento e dinâmica das estruturas de governança que foram concatenadas para a abordagem territorial e a relação com as instituições que balizam a ação territorial. Aqui, a análise das relações de poder e das formas de participação é elemento central. Outro fator importante diz respeito ao processo de aprendizagem coletiva e, por fim, como isso se traduz em propostas e ações concretas em busca de novos rumos do desenvolvimento rural.

##### 5.4.1. A governança territorial

Os dois territórios analisados têm uma estrutura inicial comum: o PRONAT, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). De 2003 a 2008, eles se constituíram e caminharam com a mesma metodologia e a mesma estrutura de governança. A partir de 2008, o



Território Vale do Jamari passa a fazer parte do Programa Territórios da Cidadania.

Nessa primeira fase (2003-2008), todo o processo de constituição do território e de formação/capacitação dos agentes territoriais foi a mesma: reuniões com governo do Estado e movimentos sociais do campo para a definição e constituição dos territórios; oficinas de capacitação para o entendimento da abordagem territorial do desenvolvimento rural; plenárias para definição do destino dos recursos e capacitações setoriais (CMDRs, movimentos, prefeituras, agentes de ATER...). A estrutura de governança definida também foi a mesma, orientada pela SDT/MDA.

O que se percebe é que nos dois territórios a participação da sociedade civil no início foi bem intensa, diminuindo com o tempo. No entanto, o processo resultou em diferenças significativas. A primeira diferença é que no TEF o poder público também se interessou no início, tanto as prefeituras, quanto a EMATER. No TVJ, o interesse do poder público só se deu com o Programa Territórios da Cidadania.

#### 5.4.2. Os agentes sociais do desenvolvimento territorial e os interesses que movem esses agentes

As duas experiências têm origem no Programa de Desenvolvimento Territorial da SDT/MDA, por isso a participação dos agentes se deu de forma igual, baseados na mesma orientação, ou seja, que pelo menos 50% do Colegiado deveria ser formado pelo grupo beneficiário do ministério: organizações da agricultura familiar e os demais 50% de agentes públicos: prefeituras, câmaras municipais e técnicos da assistência técnica. Nos dois territórios, essa é a configuração básica. Podem-se especificar três grupos principais de participantes: agricultura familiar, prefeituras municipais e Emater.

A agricultura familiar participa por meio dos sindicatos de trabalhadores rurais (STRs) e sindicatos de trabalhadores da agricultura familiar (SINTRAFs); cooperativas de produção e de crédito, associações e membros dos CMDRs que não necessariamente representam algum grupo. O que move esses agentes? Nos dois territórios houve uma ampla divulgação e articulação coordenada pela SDT e por organizações não governamentais junto a esse público. Processos de discussão com o movimento sindical e outros movimentos sociais foram realizados no início do processo de constituição dos territórios. Era o início de um novo governo federal (era Lula), reconhecido pelos movimentos como governo democrático e mais próximo da sociedade civil. A própria SDT surgiu de debates iniciados pela sociedade civil organizada. Dessa forma, viu-se nesses territórios uma grande possibilidade

de reconhecimento e voz para esse segmento. Além disso, havia recursos para projetos que poderiam beneficiar um ou mais grupos desse setor.

Um aspecto importante verificado nos dois casos é a enorme dependência de agricultores familiares para participar das plenárias e ações definidas pelo território. É comum que esses agricultores se desloquem para as atividades levados pela prefeitura ou Emater. Isso foi colocado por vários entrevistados como um problema sério, pois como esses agricultores não têm as condições necessárias para participar, eles dependem de outros e isso, muitas vezes justifica que Emater e prefeitura escolham os representantes. Em suma, sindicatos e cooperativas participam independentemente, os demais só participam com apoio do poder público.

Os representantes do poder público municipal são os próprios prefeitos, vices ou secretários de agricultura. Qual o interesse desse grupo nos territórios? Primeira observação a ser feita é que muitos desses municípios que fazem parte dos territórios recebiam anteriormente a esse programa, recursos do Pronaf–infraestrutura municipal. Com a criação dos territórios, o recurso (Proinf, em substituição ao anterior) se destina aos projetos territoriais e não mais municipais. Assim, um dos interesses identificados na pesquisa de campo foi o recurso, já previamente dividido para cada território, e que seria utilizado conforme debate e aprovação no Colegiado territorial. Dessa forma, era importante participar, principalmente das plenárias de discussão dos projetos. Mas, também é possível observar que com a participação dos representantes do poder público, inicia-se, em especial no TVJ, novas articulações entre os prefeitos para a resolução de problemas enfrentados por mais de um município. São os Consórcios municipais temáticos (lixo, água e outros).

Em relação ao terceiro grupo, constituído por técnicos da Emater, pode-se identificar duas situações diferentes. No TVJ, eles participam de forma inconstante e frágil. Os interesses são próximos aos dos representantes da microrregião da qual faz parte o técnico. Ou seja, não se percebeu interesses coletivos desse grupo e, sim, microrregionais.

No caso do TEF, a situação é bem diferente. Os técnicos são os agentes mais ativos do território e se colocam em posições mais altas no “campo social”<sup>14</sup>. Há uma forte articulação entre Emater local (municípios do território) e Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de Goiás (SEAGRO), responsável pela intervenção do Governo de Goiás nos programas, projetos e ações territoriais. Essa Secretaria também coordena e exerce forte influência nas decisões do CEDRS, colegiado responsável pela definição dos territórios e aprovação dos projetos territoriais. Assim, são os técnicos da Emater que detêm

---

<sup>14</sup> Campo social pode ser definido como um espaço multidimensional de posições ocupadas pelos diferentes agentes sociais, sendo que cada posição depende do volume de capital que possuem e da sua composição em termos econômicos, políticos, culturais, sociais e simbólicos (BOURDIEU, 1998).

a informação, o conhecimento técnico e o político. O interesse é basicamente manter a posição de poder dentro do território e do campo do rural.

#### 5.4.3. Participação social

Desenvolvimento e participação, qual é a relação? Em muitas análises, essa relação é intrínseca: desenvolvimento requer participação e esta aumenta a possibilidade do desenvolvimento. Entretanto, o que as pesquisas de campo mostraram é que essa relação não é dada.

Quais os mecanismos institucionais utilizados para incentivar a participação, tanto da sociedade civil, quanto do poder público? Quanto ao setor público, parece claro que a sua participação foi incentivada pela possibilidade de conseguir mais recursos para o seu município. Ao mesmo tempo em que havia um receio de dividir poder, havia a oportunidade de mais recursos. Essa foi a tensão gerada no âmbito do poder público municipal. Os incentivos se deram principalmente nessa perspectiva. Primeiro, diminuindo a possibilidade de recursos para desenvolvimento rural para municípios isolados, como acontecia no Pronaf infraestrutura. A partir das ações territorializadas do MDA, esses recursos se destinariam ao território. Depois, com o programa Territórios da Cidadania, os municípios que faziam parte de territórios teriam prioridade nos recursos das várias instituições públicas participantes do programa.

Numa análise simplificada, podia se pensar que houve mudanças nas regras de repasse de recursos para os municípios. No entanto, ao que parece foram criadas outras opções de repasse, via territórios, mas continuam as formas anteriores: relação políticas entre município e estado e entre município e governo federal; emendas parlamentares. Ou seja, para os municípios que conseguem maior articulação entre os entes federativos, o caminho antigo continua o mais fácil. Para os municípios muito pequenos e pouco articulados, os territórios parecem caminhos mais fecundos.

Em relação à sociedade civil, no início havia grande esperança de participação nas discussões e proposições de políticas públicas. Esse era o incentivo principal. No entanto, o que se percebe é que há muitos elementos que dificultam esta participação, principalmente, devido à assimetria de poder, relações políticas clientelistas e pouco acesso aos fóruns participativos.

## 5.5. CONSIDERAÇÕES

A partir deste rápido olhar sobre as experiências brasileiras que estão em curso e das lições apreendidas de outras experiências, faz-se necessário algumas reflexões. A primeira diz respeito à emergência da abordagem territorial para o desenvolvimento. O que se vê é que a emergência de uma nova ruralidade trouxe consigo com muita força a noção de território e, conseqüentemente, a idéia de uma abordagem territorial que integre as várias dimensões do desenvolvimento e os diversos setores da economia, bem como que estreite as relações entre campo e cidade. Por outro lado, a visão territorial deu mais visibilidade ao meio rural. Esta forma de pensar o desenvolvimento parece ser um avanço em relação aos modelos centralizadores e setoriais.

Outra reflexão que é preciso fazer refere-se à relação entre participação e governança. As experiências priorizam e induzem os processos participativos e os espaços de governança. No entanto, nenhuma delas demonstra como esta relação pode ser potencializada e tão pouco explica como se resolvem os conflitos de interesses existentes nos territórios. A participação, especialmente por meio de representações, por si só não garante que as escolhas serão democráticas, inovadoras e inclusivas.

Ainda, um aspecto importante é a constituição de novas instituições que sejam adequadas às novas abordagens. Elas são fundamentais para que estas propostas construam caminhos diferenciados em busca de um desenvolvimento sustentável. Instituições formais podem ser criadas por decreto, mas precisam ser vivenciadas para se consolidarem e, no caso de informais devem se dar por meio de processos de aprendizagens coletivas e de longo prazo.

Enfim, o que a abordagem territorial traz de novo neste sentido? A partir deste rápido olhar sobre as experiências em curso não é possível determinar se está havendo ou não uma mudança neste sentido. O que se pode inferir é que esta nova abordagem pode sim significar uma nova relação entre ambiente e sociedade na medida em que é a expressão de uma nova ruralidade, que se pauta não mais exclusivamente na produção de bens primários, mas também pela estreita relação entre urbano e rural.

**PARTE III**  
**BRASIL E AMÉRICA LATINA – NOVAS RELAÇÕES PARA O**  
**DESENVOLVIMENTO RURAL**

## 6 - IDÉIAS, INTERESSES E ATORES

Os capítulos anteriores apresentaram algumas iniciativas de abordagem territorial do desenvolvimento rural em países da América Latina e no Brasil. A idéia era apenas de mostrar como essa abordagem está sendo tratada nesses países e qual a relação entre elas.

O objetivo deste capítulo é trazer mais elementos para entender o porquê e como essa abordagem se disseminou na América Latina. Para tanto, é importante compreender as motivações dos governos para implementar políticas públicas com enfoque territorial. Entender essas motivações significa observar as idéias, os interesses e atores que envolvem a adoção de estratégias de desenvolvimento.

Um aspecto fundamental é perceber as semelhanças e diferenças entre as iniciativas do Brasil e dos demais países latinoamericanos. Nesse sentido, buscou-se apontar a motivação dessa abordagem, a noção de território e as idéias centrais da visão de desenvolvimento territorial. Isso parece ser importante na análise do papel do Brasil na disseminação dessas idéias.

Entender as relações estabelecidas nesse processo é fundamental para compreender o por quê a abordagem territorial aparece forte nesse na América Latina. Será que se está diante de um novo paradigma do desenvolvimento rural para a Região? Essas são as questões abordadas neste capítulo.

### 6.1. O QUE HÁ EM COMUM ENTRE AS EXPERIÊNCIAS COM ENFOQUE TERRITORIAL RURAL NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA?

Após uma breve olhada nas experiências apresentadas, pode-se inferir sobre o que há em comum entre elas e que aspectos são particulares de cada país. A proposta é tratar basicamente de três questões: a motivação dessa abordagem, a noção de território e as idéias centrais da visão de desenvolvimento territorial.

Em relação à motivação, podem-se constatar algumas questões comuns. A primeira refere-se à orientação das agências internacionais de desenvolvimento, que ao perceberem que, apesar da América Latina, em geral, ter melhorado seus índices econômicos, não resolveu os graves problemas de pobreza, em especial, a pobreza rural. Com isso, houve um grande incentivo dessas agências na implementação de processos de descentralização

pública, condução de novas formas de governança e novas instituições. Esse processo se deu, com maior ou menor grau, em diversos países da América Latina, incluindo o Brasil.

A idéia de desenvolvimento territorial rural começa em 2002. Esse princípio foi em função da crise de modelo de desenvolvimento do neoliberalismo por que passaram vários países, dentre eles: Argentina, Uruguai e Brasil. Em 2002 é quando os organismos internacionais que proporcionavam como único modelo de desenvolvimento o neoliberal e se vem derrotados. Não havia mais, esse modelo não resolveu os problemas desses países... quando todo esse discurso se desmorona, o IICA aparece com o tema do desenvolvimento territorial como solução e substituição das propostas anteriores. Isso rapidamente foi absorvido pelos organismos internacionais como um instrumento para ação para impulsionar políticas de combate à pobreza (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Por outro lado, a partir dos anos 2000, observam-se intensos processos políticos no continente sul-americano. Novos atores entram em cena, são eleitos em diversos países, presidentes identificados com ideologias de centro esquerda e populares, no sentido de “vindos do povo”. Assim, como aponta um dos entrevistados, “o DT incorporou a idéia do desenvolvimento local (bottom up) só que agregando uma intermediação estatal. Não se pode prescindir da ação do Estado” (professor A: Universidade da República do Uruguai, 2013).

Há por parte da sociedade civil organizadas questionamentos em relação às tradicionais práticas implementadas pelo Estado e pelo mercado. “DT não é só uma visão do governo, mas também da sociedade civil que ficou mais exigente. E uma sociedade mais exigente obriga a se pensar em novos modelos de desenvolvimento” (técnico da Procisur, 2013).

Assim, é possível encontrar uma matriz regional de motivações para a implementação de processos de descentralização e programas de desenvolvimento territorial. Numa ponta, a intervenção das agências multilaterais e organismos internacionais (BID, BIRD, FAO, IICA, em especial) na condução dos ajustes fiscais e reforma dos Estados. Pode-se dizer que foram (são) grandes portadores da idéia de desenvolvimento territorial. Na outra ponta, num contexto de redemocratização política, a sociedade civil passa a exigir mais direitos de participação nas decisões e implementação de políticas públicas. A descentralização e o enfoque territorial vem ao encontro desses anseios. É o paradoxo do desenvolvimento territorial.

Nas duas pontas, os temas da redução da pobreza, diminuição da desigualdade regional, descentralização, sustentabilidade e participação social são tidos como referenciais para a disseminação da abordagem territorial. Ou seja, o contexto global e regional foi

propício para a disseminação das estratégias territoriais como forma de resolver ou pelo menos amenizar esses problemas. O modelo de desenvolvimento adotado pela maioria dos países latinoamericanos não tem conseguido êxitos nesse sentido, sendo necessário algo “novo”.

É claro que essa matriz não se desenvolveu de forma igual em todos os países. É importante salientar que há diferenças em termos de contexto político, econômico, social e institucional entre os países e isso, influi no direcionamento das políticas.

Ainda associada a essa questão, parece ser visível a influência de iniciativas européias de desenvolvimento territorial. O Programa LEADER, e em especial, as experiências desenvolvidas na Espanha e na França são referências para as políticas adotadas na América Latina e no Brasil. Também tem sido fundamental a participação de organizações de pesquisa, tais como o RIMISP e o CIRAD.

Como já foi visto no capítulo 3, território é um termo polissêmico. Pode ser abordado sob várias perspectivas. Neste estudo, levaram-se em conta três perspectivas: território associado à identidade, à região e às relações de poder.

Nas experiências mostradas de diversos países latinoamericanos, incluindo o Brasil, podem-se encontrar todas as perspectivas, duas delas ou uma única numa mesma iniciativa. Há diferentes visões de território dentro de um mesmo país.

Há vários programas em que há uma confusão entre território e região administrativa (Argentina, Chile e Paraguai). Ou seja, a idéia nesse caso é de um agrupamento de municípios para melhorar e dar mais eficiência para a articulação de políticas públicas e à ação pública. Em outros casos, mesmo entendendo território como região administrativa, a noção de identidade, capital social e cultura estão presentes (Uruguai e América Central). São duas perspectivas utilizadas de forma conjunta numa mesma iniciativa. Território também é visto como espaço de construção social, na qual a coesão social e a identidade são fatores condicionantes.

Existem muitas diferenças entre as diversas iniciativas desenvolvidas nos países latinoamericanos, porém parece ser possível encontrar algumas idéias centrais que as conduzem, mesmo que ainda seja no campo do discurso.

E quais são essas idéias centrais? Analisando as experiências que estão sendo implementadas, podemos observar três idéias principais: pobreza rural, desigualdade regional e descentralização. E, de forma transversal e permeando por todas as demais, a sustentabilidade aparece como discurso.



### 6.1.1. Pobreza rural

A pobreza rural aparece como elemento de subdesenvolvimento que nenhum dos modelos adotados conseguiu resolver. A proposta de “crescer para depois dividir” foi colocada em xeque. O crescimento econômico, por si só não consegue resolver esse problema. A abordagem territorial é vista como possibilidade de maior integração de políticas públicas num determinado espaço em que a pobreza é mais intensa. Pode-se chamar de “territorialização da pobreza”. Dessa idéia comungam as agências multilaterais, governos de ideologia mais à esquerda e os movimentos sociais.

Na América Latina, o número de pobres aumentou em 3 milhões de 1990 a 2002 (CEPAL, 2005). A pobreza no mundo afeta particularmente a população que habita o meio rural, onde se encontram 3.233 milhões de pessoas, das quais 2.881 milhões estavam concentradas nos países classificados como “em desenvolvimento” (GARCÉS, 2005). Para uma idéia mais precisa da magnitude desse problema, é possível constatar pelos dados da CEPAL apresentados por Chonchol (2005), a situação latinoamericana no final da década de 1990 (Tabela 01) (LEITE e ÁVILA, 2007).

Tabela 01. População pobre e extremamente pobre no meio rural –América Latina (%)

Países	População rural em condições de pobreza (% sobre a população rural total)	População rural em condições de extrema pobreza (% sobre a população rural total)
Brasil	75,5	36,5
Chile	57,1	32,6
Colombia	66,6	38,1
Costa Rica	51,1	29,2
El Salvador	42,8	21,4
Honduras	44,4	25,4
México	78,0	44,6
Panamá	54,8	31,3
Peru	43,3	28,9
R. Dominicana	56,3	32,2
Venezuela	86,2	49,2

Fonte: CEPAL (1997) apud Chonchol (2005).

Entre os anos 2002 e 2007 esse números sofrem uma pequena modificação. A economia na América Latina cresceu a uma taxa média anual de 5% e nesse mesmo período, a pobreza total diminuiu quase 2% na média anual (CEPAL, FAO, IICA, 2011). Os números da CEPAL (2010) indicam que entre 2003 e 2011 grande parte dos países

latinoamericanos experimentaram taxas de maior crescimento desde a década de 1960, expandindo-se a um ritmo superior à média mundial. Isso trouxe uma melhora significativa das condições de vida da população. Porém, no período recente de crise (2007-2009), os valores médios diminuíram em toda a região nas zonas urbanas, mas aumentaram nas áreas rurais (IICA, 2011).

O que se percebe é que a partir da década de 2000, há maiores investimentos dos governos na área social na perspectiva de reduzir a pobreza. Contudo, ainda há um número considerado de pobres, especialmente nas áreas rurais<sup>15</sup>. Assim, governos nacionais e agências multilaterais buscam estratégias para resolver essa situação.

Em 2005, o Banco Mundial elabora documento com a estratégia de desenvolvimento rural, cujo objetivo geral era contribuir para o desenvolvimento econômico e o bem estar das comunidades rurais, mediante a redução da pobreza e da desigualdade

O marco conceitual dessa estratégia é o desenvolvimento territorial rural, entendido como processo simultâneo de transformação produtiva, institucional e social em um determinado território rural, com a finalidade de reduzir a pobreza. O enfoque territorial adotado pela estratégia considera território como objeto e elemento articulador de intervenções públicas e espaço de identidade que se constroem socialmente em torno de um projeto de transformação (SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ, 2003).

A FAO também apresenta uma orientação de abordagem territorial sob o enfoque da redução da pobreza:

[...] las limitaciones cada vez más reconocidas de los abordajes tradicionales del desarrollo rural, han generado en el ámbito académico y de las agências internacionales un aparente consenso sobre la necesidad de adoptar un abordaje territorial para las políticas, programas y proyectos destinados a superar la pobreza en áreas rurales. [...] Sin embargo, el aparente consenso conceptual alrededor de la importancia de un abordaje territorial no ha logrado aún traducirse en un instrumental operacional y en un acervo de buenas prácticas que orienten la realización de mejores intervenciones público-privadas en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza (FAO, 2006).

Em 2009, a FAO (2009) realizou uma série de estudos e publicações relacionando o *“Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural”* na América Latina. Entre 1995 e 2006, houve em vários países (o Brasil é um deles) um considerável aumento na produção agrícola, especialmente soja e algodão. Porém, isso não refletiu na redução da pobreza rural, o que trouxe para o debate a idéia de que a diminuição da pobreza rural não está associada unicamente ao aumento da produção agrícola.

Nas perspectivas recentes do desenvolvimento rural, as propostas objetivam a

---

<sup>15</sup> Aqui considera-se não só as zonas rurais, como também, os municípios rurais, vilas e povoados.

melhoria da qualidade de vida das populações rurais. Nesse contexto, o desafio de combater a pobreza rural exige novas formas de interpretação, muito mais complexas. O enfoque puramente produtivo das políticas voltadas à agricultura, adotado durante longos anos, ao invés de atingir seu objetivo, de diminuição da pobreza rural, agravou a situação em muitos países.

Assim nas discussões sobre pobreza, no contexto das novas ruralidades, uma das perspectivas mais utilizadas, é a alicerçada em Sen (2000), que propõe a ampliação das liberdades substantivas. Sen (2000), trabalha a idéia de que a pobreza deveria ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda. Em suma, a redução da pobreza tem sido apresentada como um elemento chave nas estratégias de desenvolvimento territorial. Esse tema se incorporou tanto no discurso das agências internacionais de cooperação, quanto nos governos mais progressistas da América Latina. Pode-se dizer que é um dos temas centrais da maioria das iniciativas de desenvolvimento territorial da América Latina e do Brasil.

#### 6.1.2. Desigualdade regional

É possível identificar regiões (territórios) que se encontram estagnadas economicamente, outras extremamente dinâmicas e/ou com graves problemas ambientais e sociais. Mapear e delimitar essas regiões para proposição de políticas e investimentos eficazes para atender às demandas locais parece ser o ponto central de algumas experiências. O objetivo delas é diminuir a desigualdade que existe entre as regiões. Assim, o foco das políticas recai nos territórios mais estagnados ou com dificuldades sociais e/ou ambientais. E, essa noção está fortemente associada às políticas econômicas regionais e é compartilhada por representantes governamentais de alguns países e pela CEPAL.

As políticas de desenvolvimento regional na América Latina podem ser divididas em três gerações de políticas: 1) Estado forte, planejamento e desenvolvimento regional, ligada à fase desenvolvimentista; 2) Estado mínimo, competitividade e desenvolvimento local, associada ao neoliberalismo e; 3) Estado atuante, arranjos produtivos locais e desenvolvimento sub-regional (SENRA, 2009).

As políticas de desenvolvimento regional no período desenvolvimentista tinham um caráter “*top down*” e estavam orientadas à criação de pólos de crescimento (Perroux), mecanismos de compensação para regiões atrasadas, investimentos estratégicos em infra-

estrutura. Essas políticas tinham o caráter puramente econômico e pouca identificação com as capacidades regionais (DINIZ e CROCCO, 2005).

No período neoliberal, as políticas de desenvolvimento regional foram baseadas nas concepções econômicas na qual os mecanismos de mercado garantem o crescimento a longo prazo. Assim, essas políticas priorizaram o enfoque da competitividade regional e valorizaram o desenvolvimento local, de caráter endógeno, tipo “*botton-up*”. Promoveram a incorporação de condicionantes institucionais e da valorização do capital social (DINIZ e CROCCO, 2005).

A terceira geração de políticas de desenvolvimento regional aparece num contexto de “*um certo esgotamento do paradigma neoliberal*”, marcado pelo baixo crescimento econômico, desemprego, aumento da desigualdade e incapacidade de reduzir a pobreza (DRAIBE, 2007). A partir dos anos 2000, surgem as críticas ao desenvolvimento endógeno. Aqui ganha ênfase a capacidade das regiões de criar vantagens comparativas pelo desenvolvimento de suas próprias forças produtivas. Essa terceira geração de políticas busca a síntese das implementadas nos períodos anteriores (modelo exógeno e endógeno). (DINIZ e CROCCO, 2005).

Segundo Araujo (2000, p.22), o mercado tende a aprofundar as diferenças regionais. Dessa forma, uma política regional teria como objetivo principal a “*redução sistemática das desigualdades, o que diz respeito aos níveis de vida das populações das diversas regiões*” . O que se percebe é que algumas iniciativas de desenvolvimento territorial vão na direção da abordagem das políticas de terceira geração, identificando e focando ações estruturantes nos territórios mais estagnados.

### 6.1.3. Descentralização e nova governança

A descentralização é um tema que vem sendo debatido desde o final dos anos 1980 e com mais força nos anos 2000. O fracasso dos modelos centralizados de desenvolvimento trouxe algumas reflexões. Dentre elas, a necessidade de reforçar governos intermediários (estaduais e municipais) para agir localmente. Muitos países alteraram suas legislações para dar maior peso aos governos locais e transferirem decisões para estes níveis governamentais.

Além disso, a descentralização também reforçou o debate acerca de uma nova governança, na qual Estado-mercado-sociedade atuem conjuntamente. Nesse sentido, governança está relacionada com o ato de governar, com eficácia e efetividade, mas não só,

há outros elementos que constituem esse conceito. Por exemplo, as condições de governar, os atributos e o comportamento do agente governante, as instituições, participação social, *accountability*, relações de poder, cooperação, coordenação e conflito.

De acordo com Aguilar (2010), governança se relaciona com a efetividade de governar e de cumprir as funções públicas que são fundamentais para atingir os objetivos de importância social. Assim, com a ineficiência de governos, crises, situações de desgoverno e, mais recentemente, descontentamento e desilusão com o desempenho de governos democráticos, muitas perguntas começam a ser formuladas.

No passado, o debate sobre governos e modos de governar tinham como foco o agente governante, quer dizer, se um governo era ineficiente era devido aos defeitos e vícios de seu governante. Esta era a causa do problema, em função da deformidade dos seus atributos e comportamentos que eram inaceitáveis e questionados política e moralmente. O século XX está repleto de exemplos de ilegitimidade política e moral e desapego social: o período entre guerras, a Guerra Fria, os governos totalitários e as ditaduras latinoamericanas (AGUILAR, 2010).

Nos anos recentes, a partir dos processos de democratização que ocorreram em vários regimes políticos e da restauração do Estado de direito, o problema da ilegitimidade do governante já não era mais o foco, pois aparentemente, esse já havia sido resolvido. Processos democráticos, eleições diretas, controle dos órgãos públicos, respeito aos direitos políticos e civis e participação popular tornavam os governantes legítimos. Dessa forma, o agente governante já não era considerado mais o problema da ineficiência dos governos. E, o foco, então, se direciona à eficácia e à capacidade analítica, técnica, gerencial e política dos governos (AGUILAR, 2010).

A partir de meados dos anos 1970, tanto os países desenvolvidos como os considerados em desenvolvimento, passaram por inúmeras crises econômicas que mostraram a baixa capacidade de resposta e evidenciaram os limites da intervenção do Estado nos processos econômicos. Em suma, mesmo um governo democrático e legítimo não significa boa capacidade de governar (AGUILAR, 2010). É nesse contexto que surge o debate sobre novas formas de governar.

Além das crises econômicas, outros fatores foram importantes para a emergência do termo governança. De ordem conjuntural: a política de ajuste fiscal, a liberalização dos mercados e a democratização. De ordem estrutural: a globalização, a independência e autonomia da sociedade e a diferenciação funcional do sistema de sociedade. O conjunto desses fatores traz à tona a ineficiência das formas tradicionais de governar, bem como

propicia o aparecimento de novas idéias sobre formas de governo: plural, descentralizado, interativo e em rede.

Entender em que contexto surgiu o tema da governança é necessário para entender o significado desse conceito e sua trajetória. O que se percebe é que o conceito emergiu junto com a idéia de descentralização e o momento era de crise do capitalismo, globalização e de reestruturação do Estado (Estado mínimo). É um contexto no qual o ideal neoliberal ganha força, mas também é de grande movimentação social que, de certa forma, exigia maior participação nas decisões e nas políticas públicas.

A partir dos anos 1990, o tema da governança sai do debate teórico/acadêmico e ganha projeções concretas, principalmente em relação aos países ditos subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento. O Banco Mundial, a partir da publicação do relatório “*Sub-Saharan África: from crisis to sustainable growth*” (1989) que identificou a “crise de governança” como o fator mais importante responsável pelo subdesenvolvimento da África e que evidenciou o fracasso da política de ajuste estrutural realizada nos anos 1980, desloca sua agenda de políticas das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e de administração pública com o objetivo de promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil. (BORGES, 2003).

Dessa forma, o Banco Mundial define governança como “*a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento*” (WORLD BANK, 1992, p.1). Em linhas gerais, o Banco Mundial estabelece quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability* e; informação e transparência (BORGES, 2003).

A idéia de “boa governança” virou uma panacéia e vem sendo reproduzida independente do contexto onde se dá o processo político (HARRISS, 2001, FINE, 1999, BEBBINGTON, 2007). Como exemplo, Santiso (2001, *apud* FONSECA, 2009), mostra que os projetos e programas financiados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, em 1999, deveriam atender a uma lista de condições ligadas à governança (boa), como é o caso de Senegal (99 condições), Quirguistão (97), Indonésia (81), Mali (67), Camboja (65), Brasil (45), entre outros.

É nesse contexto que as instituições multilaterais tornam-se as grandes disseminadoras do conceito de governança com uma visão bastante a-histórica, a-crítica e fortemente baseada nos princípios neoliberais. No entanto, o conceito ganha outros contornos a partir da sua trajetória. Paralelamente, a essa disseminação da agenda neoliberal, há um movimento de maior ativismo da sociedade civil organizada que passa a ser ator fundamental na definição e na gestão de políticas públicas. Sociedade civil e

movimentos de esquerda assumem a governança como processos importantes de participação e distribuição de poder.

Os debates sobre desenvolvimento territorial na América Latina estão fortemente vinculados com os processos de descentralização e de nova governança. Talvez seja possível relacionar esses temas a partir das experiências em curso no continente. Há um viés de políticas descentralizadoras importantes em basicamente todas as iniciativas apresentadas.

Descentralização e novos processos de governança caminham juntos em alguns dos países latinoamericanos que têm adotado estratégias de desenvolvimento territorial. As experiências apresentadas são pautadas pelo ideal da descentralização. Parece ser esse a base do interesse pela abordagem territorial. Esse caminho sugere a adoção de uma nova governança que articule o local e o global, Estado e sociedade civil, público e privado.

Desse modo, vê-se com clareza a construção de novas institucionalidades que dêem conta desses processos. Em alguns países essa questão está mais avançada do que em outros (relação entre Estado e sociedade civil e entre os níveis de governo), mas não se pode negar que é ponto central do debate em todas as iniciativas demonstradas nesse trabalho.

No campo teórico e normativo do desenvolvimento territorial é fundamental entender a dinâmica e natureza das instituições criadas para tal. Quem são seus agentes e interesses, qual contexto foi criado e em que estrutura.

#### 6.1.4. Sustentabilidade

O elemento da sustentabilidade também aparece constantemente nos debates e iniciativas de desenvolvimento territorial. Há um discurso construído pelos diversos atores sobre a necessidade de se pensar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido alguns aspectos são importantes para entender as noções de enfoque territorial do desenvolvimento na Região.

Um primeiro aspecto é entender que pensar em desenvolvimento territorial significa pensar em novas estratégias de desenvolvimento e, ao ter isso claro, a conexão com a noção de sustentabilidade é fator crucial. Dessa forma, estabelecer essa relação é fundamental para interpretar qualquer experiência de política territorial em termos de continuidade e/ou inovação.

A abordagem territorial do desenvolvimento rural também envolve mudanças de comportamento e institucionais que buscam romper com a visão dicotômica do urbano-rural, a visão setorial e, dessa forma, colocar com força o debate sobre a relação sociedade-natureza. Assim, nada mais pertinente para este estudo do que entender a relação entre desenvolvimento territorial e sustentabilidade.

Como já foi dito anteriormente, a idéia de sustentabilidade tem vários sentidos e é justamente por sua imprecisão, contradição e ambivalência que ela se tornou totalmente aceita como idéia base de desenvolvimento. O sentido deste conceito nasceu de um debate teórico e político. Desenvolvimento territorial vem sendo construído em bases parecidas. Há muitas visões e imprecisões sobre seus significados. Por isso, também se tornou polissêmico e aceito por muitas vertentes teóricas.

Existe hoje uma necessidade de relacionar as noções de sustentabilidade e de territórios devido aos desafios colocados pela crise socioambiental contemporânea. O enfrentamento desses desafios coloca a necessidade de novas abordagens do desenvolvimento, capazes de transcender certas visões dualistas, especialmente as que relacionam o global e o local (ANDION, *et al*, 2006).

A sustentabilidade tem uma dimensão claramente global, na medida em que trabalha com princípios gerais de solidariedade intergeracional, integração das dimensões econômicas, sociais, políticas e ambientais, preservação e gestão de recursos naturais, mudanças climáticas, aquecimento global, dentre outros. Entretanto, para que esses princípios sejam aplicados faz-se necessária a sua apropriação pelos atores sociais em determinado contexto espacial. Assim, ela tem um caráter universal e, ao mesmo tempo, um caráter particular. É aí que se percebe a interrelação entre o global e o local (ZUINDEAU, 2000, *apud* ANDION, *et al*, 2006).

A abordagem territorial também aproxima o global e o local, pois não se pode pensar um território isolado. O território, sem dúvida, pode ser considerado o *locus* da participação social, da explicitação de conflitos e da cooperação. Mas, esse espaço é fortemente influenciado pelo ambiente macroeconômico (globalização, política, economia, conflitos internacionais, crise socioambiental).

Theys (2003) argumenta que a partir dos anos 2000, o debate sobre desenvolvimento apresenta uma guinada, uma ruptura histórica que estabelece e situa novas relações entre desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável. O autor apresenta três fatores convergentes que explicam essa mudança: um fator institucional, uma convicção compartilhada de que a abordagem territorial pode ser um eixo estratégico de desenvolvimento e o sentimento compartilhado de que se vive um novo período histórico, no



qual, nenhuma atividade pode ignorar as conseqüências que ela produz na saúde, no meio ambiente e nas condições de trabalho. É nesse sentido que a noção de sustentabilidade transborda todas as demais, permeando os discursos sobre abordagem territorial do desenvolvimento.

## 6.2. CONSIDERAÇÕES

A partir das análises anteriores, é possível elaborar um esquema demonstrando as principais idéias, interesses e atores envolvidos nesse processo.

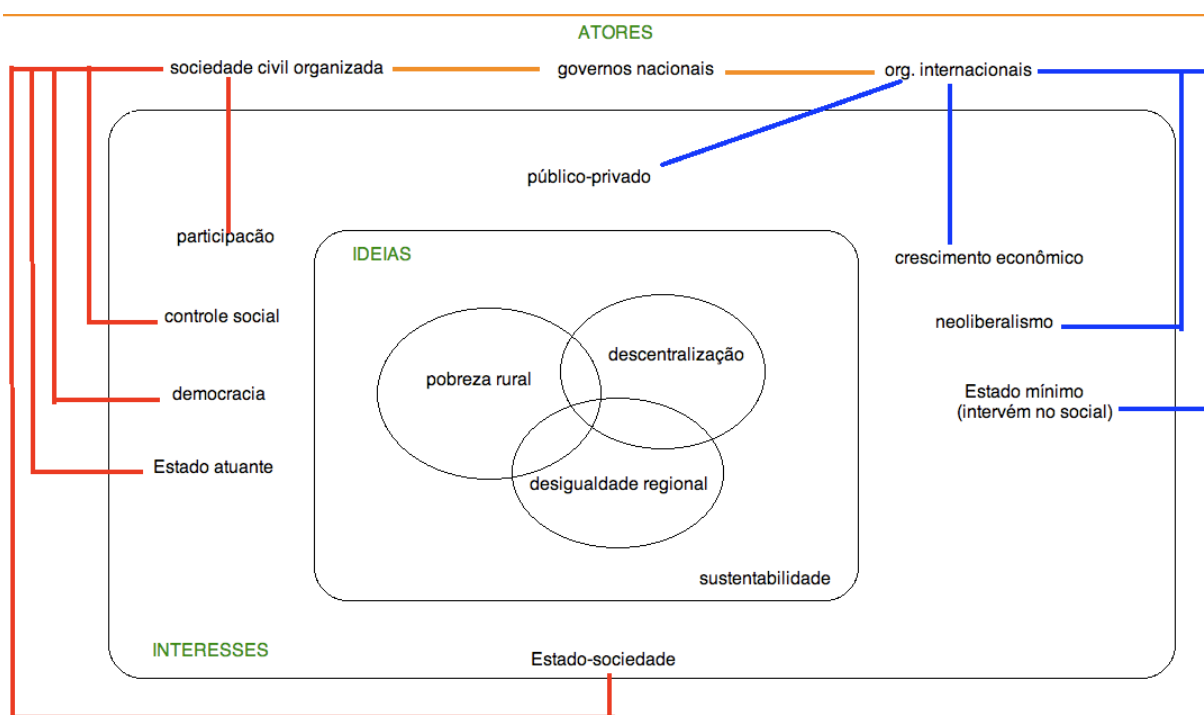


Figura 11: Esquema de idéias, interesses e atores do DT  
Elaboração:própria, 2012

A análise do esquema demonstra que a disseminação da abordagem territorial na América Latina apresenta uma matriz com três idéias principais: pobreza rural, descentralização e desigualdade regional e uma quarta, que é a sustentabilidade que perpassa por todas. O esquema também indica que essas quatro idéias se inter-relacionam e são referenciadas pelos diversos atores que participam desse processo, com mais ou menos força, conforme o país e os atores locais envolvidos.

Apesar delas serem compartilhadas, os interesses muitas vezes são excludentes, evidenciando as visões ideológicas dos grupos de atores e os dois projetos que envolvem o debate sobre desenvolvimento territorial. Os interesses dos governos nacionais vão de um projeto a outro conforme o contexto dos países.

O que fica evidente é que a disseminação desse enfoque está associado a idéias e interesses de mais de um ator: organismos internacionais, governos nacionais e sociedade civil organizada. E isso é reflexo de uma conjuntura latinoamericana específica. Ou seja, apesar de forte intervenção internacional, esse ponto só teve essa repercussão por causa do contexto atual dos países da América Latina. Contexto de redemocratização, de movimentação social, de novos atores políticos em cena e da ascensão política do Brasil, em relação aos países desenvolvidos.

Após entender o contexto em que a abordagem territorial foi disseminada é importante mostrar com mais profundidade o papel do Brasil nesse processo. Como as relações entre os países latinoamericanos e a posição que o Brasil ocupa num cenário de cooperação internacional têm contribuído para difundir a abordagem territorial do desenvolvimento rural.

## 7 - A RELAÇÃO BRASIL – AMÉRICA LATINA E A DIFUSÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL PELO CONTINENTE

No capítulo anterior, foi possível entender as principais idéias, interesses e motivações para a inserção do debate sobre abordagem territorial do desenvolvimento rural. Foi possível traçar linhas gerais que determinassem a disseminação desse debate e de inúmeras experiências com esse enfoque por toda América Latina.

Uma das linhas tem a ver com a política externa brasileira. Ao se construir uma linha do tempo das iniciativas de desenvolvimento territorial em países da América Latina, observa-se que o Brasil foi um dos primeiros a instituir programas/políticas com esse enfoque. Como mostra a figura 12, antes de 2003 o Chile e o Brasil já tinham implementado programas com viés regional, caminhando em direção a uma maior descentralização. No entanto, é só a partir de 2003 que o enfoque territorial aparece como política pública.

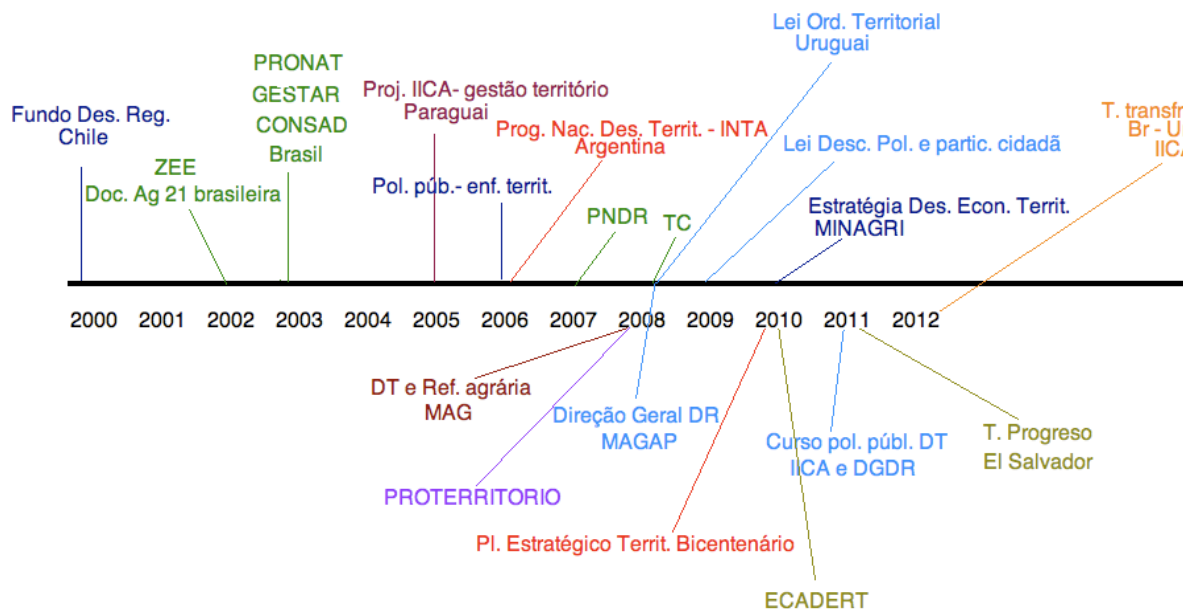


Figura12: linha do tempo das iniciativas de desenvolvimento territorial na América Latina  
Fonte: elaboração própria, 2012.

O que se percebe nos documentos estudados para este trabalho e pelas entrevistas realizadas junto aos atores selecionados é que a partir da experiência brasileira do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PRONAT em 2003 e do Programa Territórios da Cidadania – TC, em 2008, o interesse pela abordagem territorial do desenvolvimento rural ganha força em diversos países da América Latina.

Os países da América Latina (incluindo o Brasil) já vinham se dando conta de que era preciso atuar no meio rural para além da agricultura. Esse debate (final dos anos 1990 e 2000) de uma nova ruralidade já vinha acontecendo nesses países, mas a partir da experiência brasileira (MDA) houve uma rápida evolução do interesse desses países pelo tema do desenvolvimento territorial. O Brasil sempre foi referência em termos de políticas públicas para o desenvolvimento rural (consultor IICA internacional, 2013).

Há um aumento significativo de missões governamentais visitando o Brasil para conhecer esses programas. Nesse contexto, o IICA se coloca como ator principal no estreitamento das relações entre os diversos países. *“por meio do IICA e da FAO esse tema foi levado aos países da América Latina”* (consultor IICA internacional, 2013). Há uma forte atuação dessa instituição (IICA) no sentido de apoiar as articulações e as trocas de experiências, bem como, de elaborar estudos e cursos para gestores públicos e sociedade civil no âmbito do desenvolvimento territorial.

O IICA também apresenta o Brasil como referência para essas políticas. *“o IICA absorve a proposta brasileira e a transporta para os demais países como modelo de desenvolvimento territorial. Ele assume um papel protagonista nesse debate”* (consultor IICA Uruguaí, 2013). Assim, é importante perceber qual o papel do Brasil nesse contexto e como funciona a política externa do Brasil com a América Latina, em relação ao tema do desenvolvimento rural.

Diante disso, algumas reflexões tornam-se fundamentais para compreender o processo. Algumas delas serão tratadas neste capítulo. Por que o Brasil é referência em termos de políticas de desenvolvimento rural? Qual é a visão e o interesse do Brasil nesse processo e qual a visão da América Latina? O Brasil está “exportando” suas políticas ou estreitando laços com os países vizinhos? E os países latinoamericanos, estão simplesmente copiando as experiências ou estão bebendo na fonte, mas adaptando às suas realidades, cultura e contexto?

Para responder às questões anteriores, faz-se necessário primeiro, uma breve contextualização das relações externas do Brasil, sempre focando nas políticas para o meio rural. Também é importante entender a visão do Brasil e a dos demais países em relação a esse tema.

## 7.1. A DINÂMICA GEOPOLÍTICA REGIONAL

No século XIX até os anos 1930, predominou na América Latina uma visão liberal-conservadora de relações internacionais. O que sobressaía era a visão de trocas comerciais entre as sociedades latinoamericanas (em desenvolvimento) e os países industrializados (CERVO, 2001). Nesse período, as exportações se limitavam aos bens primários as importações, de bens industriais.

Dos anos 1930 até 1945 essa visão começa a se transformar. Começa a nascer um novo paradigma de relações internacionais na América Latina. O contexto nessa época era de crescimento do processo de industrialização e as políticas exteriores tinham um caráter funcional: interesses comerciais e a promoção da indústria nacional.

Esse novo paradigma se orientava por três componentes: a percepção de que o mundo vivia um momento de transição (novas necessidades sociais, contexto de guerra e crise no capitalismo); o caráter funcional dessas relações para prover os insumos do desenvolvimento interno, basicamente mercados de exportação para a indústria nascente em vários países latinoamericanos e; a avaliação de êxito do movimento diplomático, especialmente, em relação à autonomia decisória, a cooperação entre os países, uma política de comércio exterior flexível e pragmática, formação de parcerias estratégicas e iniciativas bilaterais e coletivas entre os países (CERVO, 2001).

No contexto da Guerra fria, a política dos Estados Unidos se impõe com força em relação à América Latina. Esse precisava manter sua hegemonia mundial e, assim, a América Latina deveria constituir-se em área de expansão do sistema político e econômico norte-americano para manter-se sob a influência global dos Estados Unidos (CERVO, 2001). O resultado disso foi o apoio desse país aos golpes militares em nome da defesa da democracia frente à suposta ameaça do comunismo. O apoio à manutenção da ordem mundial permitiu na segunda metade do século XX, um grande crescimento da Europa, Japão, sudeste da Ásia e alguns países da América Latina. Isso possibilitou um acordo tácito pelo qual se reconhecia a liderança norte-americana (SORJ e FAUSTO, 2010).

Contudo, essa política não se deu de forma pacífica. As dinâmicas políticas dos países da América Latina não podem ser consideradas simplesmente subprodutos das transformações do sistema mundial ou dos interesses de potências de fora da região. Há interesses e ideologias de grupos específicos nos países latinoamericanos que se apropriam dos modelos de inserção econômica e geopolítica no sistema internacional e os traduzem em propostas nacionais (SORJ e FAUSTO, 2010).

Os tempos atuais mostram que há uma perda da hegemonia dos Estados Unidos. O país diminuiu seu peso na economia mundial e sua capacidade de impor uma ordem política global. Os custos com a invasão do Iraque, Afeganistão e Paquistão, a crise financeira que deu início em 2008, são alguns exemplos que mostram essa realidade. Isso não significa um mundo no qual o poder seja compartilhado, mas, sim de uma hegemonia negociada com outras potências regionais.

Com o fim da guerra fria e com a relativa perda de poder norte-americano, as dinâmicas locais e a luta por hegemonias regionais tendem a ocupar um lugar cada vez mais importante na ordem internacional. Entender esse contexto é fundamental para compreender as dinâmicas regionais latinoamericanas, suas articulações e o papel que o Brasil passa a ter nesse processo a partir do final da década de 1990 até os dias de hoje.

## 7.2. AS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL COM AMÉRICA LATINA – O PAPEL DO BRASIL NESSE CENÁRIO

A política externa de um país tem como referência o projeto de desenvolvimento que ele adota e a sua posição no sistema internacional de poder. É isso que define as prioridades na agenda externa e os países estratégicos para a cooperação (GUIMARÃES, 2012). Nesse sentido, o Brasil vem buscando ampliar sua inserção externa, articulando especialmente com os países em desenvolvimento e devido ao seu crescente peso econômico na região e no mundo, o país vem sendo chamado a exercer um papel cada vez maior de liderança.

Até 1990, o Brasil tinha uma ação bastante frágil no âmbito mundial. Mantinha-se aliado às posturas hegemônicas dos Estados Unidos. Vivia uma situação de descrédito no cenário internacional. Para mudar essa situação, a partir dos anos 1990, o governo passa a priorizar o restabelecimento da confiança externa no Brasil, aderindo às normas e regimes internacionais, com ampla abertura de fluxos comerciais e financeiros (GUIMARÃES, 2012).

Pode-se dizer que entre 1990-2002 houve avanços em direção à reconstrução da imagem do Brasil no cenário internacional. A integração da América do Sul também avançou, com o fortalecimento do Mercosul e de acordos bilaterais. O Brasil desempenhou papel relevante em vários conflitos regionais (fronteira litigiosa entre Peru e Equador; crise institucional no Paraguai, em 1996; Plano Colômbia). Além disso, o Brasil estabeleceu várias parcerias e assinou acordos bilaterais com países de outros continentes: China, Índia,

Rússia, Japão e África do Sul na expectativa de ampliar mercado para os produtos brasileiros.

Uma das iniciativas relevantes na integração da América do Sul foi a criação, em 1993, da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). A ALCSA foi uma reação da diplomacia brasileira à atenção que o NAFTA exercia em alguns países vizinhos com os quais o Brasil tinha relações comerciais positivas.

Essas iniciativas não avançaram muito até o final dos anos 1990, porém, a partir de 2000, a América do Sul afirma-se como plataforma regional preferencial do Brasil. Esta estratégia de inserção internacional está indicada no Plano Plurianual (PPA) – 2000-2003 (LESSA, A. C. *et al* 2009). Esse movimento é reforçado e intensificado a partir de 2003, no Governo de Luis Inácio “Lula” da Silva. Contudo, apesar da continuidade dessa estratégia, a política externa a partir desse período sofre algumas inflexões importantes.

A partir de 2003, as relações com os demais países da América do Sul tiveram duas características. A primeira é o discurso oficial que dá grande importância à região. Isso se mostra por meio de iniciativas pontuais ou de grande expressão tais como, a criação da União das Nações sul-americanas (UNASUL) em 2008. Outra, refere-se ao aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos com a intensificação dos fluxos comerciais (SORJ e FAUSTO, 2010).

Quais são os principais pontos relacionados com a mudança do papel atribuído à América do Sul pela política externa brasileira? De acordo com SORJ e FAUSTO (2010), há três fatores principais: 1) a mudança aconteceu a partir da avaliação de que a integração regional deveria assegurar mais poder e autonomia ao Brasil na sua estratégia geral de inserção na economia mundial e projeção no sistema internacional; 2) a principal motivação foi de natureza econômica e de origem externa ao continente sul-americano, no caso, a ALCA e; 3) a estratégia brasileira se organizava nos âmbitos regional, hemisférico e global.

A dimensão econômica parece ser a propulsora das relações externas do Brasil com América Latina, contudo nos últimos dez anos a dimensão política passa a ter maior importância na estratégia brasileira. Isso está relacionado a alguns processos emergentes nesse período. Primeiro, há claramente uma manifestação explícita de simpatia política pelos governos de esquerda que alcançaram o poder na região e, nesse caso, o ex-presidente “Lula” se tornou uma referência regional. Segundo, o aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, com apoio do governo brasileiro em termos políticos e financeiros (SORJ e FAUSTO (2010). E terceiro, o Brasil passa a ser mais incisivo nos espaços multilaterais (ONU, FAO) com o propósito de se tornar uma liderança dos países em desenvolvimento. As várias intervenções do país nesses fóruns

internacionais demonstra essa disputa pelo poder nessas instituições (como exemplo: o Conselho de Segurança Nacional da ONU; a presidência da FAO; constituição das articulações dos países em desenvolvimento: BRICS, IBAS, G20, dentre outros).

O Brasil tem alcançado um patamar de referência entre os países em desenvolvimento, em especial, os países da América Latina e da África. Pode-se dizer que isso se deu muito em função das recentes políticas nacionais brasileiras com ênfase na diminuição da pobreza e da desigualdade e nos ajustes estruturais bem sucedidos. Nesse sentido, um aspecto importante que tem despertado os olhares desses países para o Brasil está relacionado às políticas de cooperação técnica para o desenvolvimento, em especial, para o desenvolvimento rural.

#### 7.2.1. Cooperação técnica internacional para o desenvolvimento

A cooperação técnica é uma vertente da “Cooperação para o Desenvolvimento”, originada no final da década de 1940 (pós-II Guerra Mundial, Plano Marshall, *Bretton Woods* e criação da ONU). Essa forma de cooperação teve na sua origem uma característica de relação vertical: países doadores (desenvolvidos) e países receptores (em desenvolvimento), envolvendo diversos atores, sejam os países doadores e os organismos internacionais.

Vários fatores combinados podem ser relacionados como motivações para a cooperação, tais como: políticos, econômicos, estratégicos, sociais e ideológicos. O peso desses fatores condicionaram a importância e prioridade dos países e das áreas de atuação. Além desses aspectos motivacionais, a visão hegemônica de desenvolvimento e suas formas de alcançá-lo influíram diretamente sobre as políticas de cooperação para o desenvolvimento (PUENTE, 2010).

O autor citado divide a evolução da cooperação para o desenvolvimento em quatro fases: a) Fase das lacunas: décadas de 1950 e 1960; b) Fase da dimensão social: década de 1970; c) Fase do ajuste estrutural: década de 1980 e; d) Fase do pós guerra fria e da boa governança: de 1990 em diante.

A primeira fase, “das lacunas” está intimamente relacionada à idéia de desenvolvimento como resultado do crescimento econômico. Ou seja, era necessário o investimento nas econômicas em desenvolvimento para que elas alcançassem as etapas superiores do desenvolvimento.



Dessa forma, um país para se desenvolver precisaria aumentar a taxa de investimento. Como não possuíam poupança interna suficiente, o capital exógeno era indispensável. Além disso, apresentavam deficiências em mão-de-obra e fragilidades organizacional e institucional, assim, a assistência técnica para gerir esses recursos também era vista como necessária. Em suma, a cooperação técnica era fator essencial para promover o desenvolvimento e os projetos eram centrados em infra-estruturas produtivas. Ainda, um elemento contextual importante é que esse período foi marcado pelo acirramento da Guerra Fria e a cooperação para o desenvolvimento foi muito utilizada pelas grandes potências mundiais para manter as alianças estratégicas e a influência política sobre os países em desenvolvimento.

A partir de 1970 há uma avaliação dos países doadores de que não bastava a injeção de capital para promover o desenvolvimento. Existiam outros problemas que não só os relacionados com a deficiência de capital. Nesse período, as teorias desenvolvimentistas ganham visibilidade e outras variáveis são introduzidas na análise do desenvolvimento/subdesenvolvimento, tais como população e meio ambiente. Nesse contexto, a dimensão social ganha evidência. Começa uma nova fase da cooperação técnica internacional.

A fase da dimensão social é marcada pelos investimentos em educação e saúde, mas também ganham ênfase as ações no meio rural. Essa é a fase de grande investimento da cooperação multilateral, especialmente por parte do Banco Mundial e das Agências das Nações Unidas. Nesse período, iniciam-se as primeiras conversas sobre cooperação sul-sul.

A terceira fase, a do ajuste estrutural é marcada pelas crises econômicas e financeiras mundiais (crise do petróleo, aumento do endividamento dos países periféricos). A cooperação diminui intensamente devido às crises e os empréstimos aos países em desenvolvimento são feitos com condicionalidades, especialmente, aos ajustes estruturais desses países. É a fase de expansão do neoliberalismo.

O “Consenso de Washington” exerce forte influência junto aos países desenvolvidos e às agências multilaterais no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. De acordo com o seu conjunto de recomendações de cunho fortemente neoliberal, há um redirecionamento para investimentos que visem a estabilidade macroeconômica e a redução da intervenção do Estado.

A quarta fase, do pós-guerra fria e da “boa governança” é marcada pela redução do volume de cooperação para o desenvolvimento. A percepção dos países doadores e das agências multilaterais era a de que a cooperação para o desenvolvimento era ineficiente em três aspectos: falta de comprometimento dos países receptores, desvios da ajuda para

outros fins e corrupção endêmica. Nesse sentido, a cooperação passa a exigir “a boa governança” como condição para a cooperação. A redução da pobreza passa a ter alguma importância nesse contexto.

A análise das fases da cooperação para o desenvolvimento evidencia como está fortemente ligada à visão hegemônica de desenvolvimento em cada momento, sendo esta determinante das linhas da cooperação e das motivações para tal. A cooperação para o desenvolvimento entre países do Norte e do Sul tem se organizado e direcionado suas ações conforme o pensamento hegemônico e o contexto político-econômico. É o que se pode definir como cooperação vertical ou Norte-Sul.

Nos anos 1970 já há uma insatisfação dos países em desenvolvimento com a lógica dessa cooperação existente. É nesse período que é criada a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que busca articular mercado com desenvolvimento. No âmbito dessa Conferência nasce o Grupo dos 77, que reunia países em desenvolvimento que tinham como objetivos reforçar suas posições perante o comércio internacional. Com isso, o modelo de cooperação passa a ser questionado por seu foco assistencialista e pouco interessado nas realidades nacionais dos países receptores. É nesse ambiente que surge a cooperação Sul-Sul ou horizontal.

Esse processo culminou com a realização da Conferência sobre Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento (Conferência de Buenos Aires) em 1978. Nessa conferência estabeleceu-se um quadro referencial para a cooperação sul-sul – Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), cujas principais diretrizes são: a cooperação técnica é um processo multidimensional que pode ser bilateral ou multilateral; não substitui a cooperação norte-sul, de grande importância para os países em desenvolvimento; devem ser observadas a soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos dos países e; seus objetivos são promover a autoconfiança dos países em desenvolvimento por meio de aperfeiçoamento das capacidades criativas, troca de experiências e o compartilhamento de recursos técnicos e fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento de identificar e analisar conjuntamente os problemas referentes ao seu desenvolvimento (MENON, 1980).

Foi o surgimento das bases para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Qual o papel do Brasil nesse contexto? O país inicia suas ações de cooperação nos anos 1970, baseado na sua base institucional (criação de estruturas governamentais centralizadas para coordenar a cooperação internacional), na sua experiência como país receptor (o Brasil criou estruturas para organizar a cooperação interna) e na intensificação das relações com a América Latina e África.

Na década seguinte, o Brasil intensifica essa cooperação com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987. A Agência foi criada com o intuito de conferir maior flexibilidade, dinamismo e fluidez às ações de cooperação técnica e para constituir um marco institucional à cooperação para o desenvolvimento (CONDE, 1990). A partir de 2003, esse processo se fortalece com as orientações do governo brasileiro em retomar com força as articulações e as relações políticas e econômicas com a América Latina, África e Ásia.

Mas, qual é o caráter dessa cooperação internacional brasileira? Nos discursos oficiais, o Brasil sempre questionou a cooperação técnica vertical, rejeitando o caráter assimétrico e de desigualdade entre os países. Na visão brasileira, a cooperação Sul-Sul deveria se pautar pela relação de parceria. Além disso, o Brasil tinha como objetivo se inserir com mais peso no sistema internacional, bem como estabelecer maiores relações econômicas com os países em desenvolvimento (como já foi visto anteriormente).

Pode-se observar que na origem da cooperação técnica horizontal brasileira, houve uma conjugação de elementos motivacionais geopolíticos (vizinhança) com fatores decorrentes de vínculos históricos e culturais, além de um componente ético, baseado na solidariedade entre as nações em desenvolvimento (PUENTE, 2010).

A cooperação técnica brasileira atende muito mais às demandas dos países do que impõem seus projetos e, como se pressupõem uma cooperação horizontal, há um elemento de compartilhamento e intercâmbio de experiências entre os países. Essa lógica parece bem diferente da cooperação Norte-Sul. No entanto, há diferenças dessa cooperação conforme a região.

Na América Latina não se percebe na cooperação técnica brasileira uma visão intervencionista e nem tampouco colonialista. O Brasil dissemina suas políticas e programas por esses países. Empresas brasileiras têm se instalado, com apoio do governo brasileiro, em diversos países do continente sul-americano. Contudo, a postura do Brasil vai no sentido de aglutinar os países e ganhar força política para sua ação no sistema internacional. Há também, como em toda relação internacional, uma visão econômica de aumentar mercado consumidor para os seus produtos. Porém, parece que o viés político é preponderante. A América Latina vê o Brasil com referência em termos de políticas públicas e tende a buscar essas experiências positivas para adaptá-las às suas condições.

No período compreendido entre 1995-2005, o Brasil desenvolveu 261 projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC, em 37 países da América Latina e Caribe, África, Ásia, Oriente Médio em 24 áreas temáticas, além de projetos regionais na América Latina e Caribe. Ainda, 279 atividades pontuais em 51 países (PUENTE, 2010).

Área geográfica	Quant. projetos	%	Quant. atividades	%
América do Sul	94	36,0	87	31,2
América Central e Caribe	86	33,0	94	33,7
África	69	26,4	87	31,2
Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu	12	4,6	11	3,9
<b>Total</b>	<b>261</b>	<b>100</b>	<b>279</b>	<b>100</b>

Quadro 02: Distribuição geográfica de projetos e atividades de CTPD (1995-2005)  
Fonte: PUENTE, 2010

De acordo com o quadro 02, a América Latina recebeu quase 70% dos projetos de cooperação brasileira e considerando as áreas temáticas, tem-se que na agropecuária está a maior concentração de projetos, cerca de 23% do total (Quadro 02).

Área temática	Projetos		Atividades	
	n	%	n	%
Agropecuária	61	23,4	51	18,3
Saúde	43	16,5	41	14,7
Meio ambiente	29	11,1	31	11,1
Educação	24	9,2	25	9,0
Adm. Pública	20	7,7	22	7,9
Desenv. Social	16	6,1	19	6,8
Energia e bicomustíveis	11	4,2	17	6,1
Formação profissional	11	4,2	13	4,7
Indústria	8	3,1	12	4,3
Transporte	6	2,3	12	4,3
Mineração	5	1,9	7	2,5
Rel. trabalhistas	4	1,5	4	1,4
Desenv. Empresarial	4	1,5	3	1,1
Desenv. rural	4	1,5	3	1,1
Tecnologia da informação	2	0,8	3	1,1
Outros	13	5,0	16	5,7
<b>Total</b>	<b>261</b>	<b>100</b>	<b>279</b>	<b>100</b>

Quadro 03: Distribuição de projetos e atividades de CTPD por área temática (1995-2005)  
Fonte: PUENTE, 2010

Como pode ser observado no quadro 03, o tema de maior relevância na cooperação técnica brasileira é a agropecuária (cerca de 23% dos projetos e 18% das atividades pontuais). Isto é fato, pois o Brasil tem atingido níveis de excelência nessa área (grande produtor de grãos e forte desenvolvimento da agricultura familiar). A área de pesquisa nessas áreas têm crescido muito no país e alcançado grande visibilidade externa (a Embrapa é um exemplo). Assim, grande parte desses projetos visam aumento da

produtividade agrícola, transferência de tecnologia, capacitação de técnicos e contribuição para o fortalecimento da pesquisa nos países parceiros da cooperação (PUENTE, 2010).

Para este trabalho o que interessa primordialmente é a cooperação para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento territorial. Assim, é importante analisar as relações diretas do Ministério do Desenvolvimento Agrário com os países parceiros, pois são os programas desse ministério que têm sido demandados pelos governos em se tratando de políticas territoriais (o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania têm sido as referências para essas políticas).

#### 7.2.2. A política de cooperação internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

O tema do desenvolvimento rural no âmbito da cooperação entre países em desenvolvimento tem aumentado nos últimos anos. O Brasil é visto como referência nessa área, devido às mudanças institucionais importantes que ocorreram nos anos 1990: a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, em 1995 e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999, cujo foco das ações está no mundo rural e seus beneficiários são essencialmente, a agricultura familiar. Em 2003, o MDA incorpora a estratégia do desenvolvimento territorial, criando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

A criação do MDA possibilitou uma inflexão da política de desenvolvimento rural, anteriormente vista como crescimento da agropecuária de exportação (*commodities*) Um novo conjunto de políticas para o desenvolvimento rural e da agricultura familiar foram criadas a partir desse ministério. Programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Territórios Rurais em 2003, o Pronaf mais alimentos em 2008, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 2009 e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) em 2010, são exemplos de políticas e programas que surgiram após a criação do ministério e vem dando impulso ao desenvolvimento da agricultura familiar. Esses são os mais demandados pelos países em desenvolvimento no âmbito da cooperação técnica.

Outra ação que demonstra a inserção desse ministério na cooperação foi a criação da Assessoria para Assuntos Internacionais e Promoção Comercial (AIPC) em 2003, cuja função é coordenar tecnicamente a cooperação internacional aos países em desenvolvimento. Seu foco está nas demandas de ação de combate à fome e à pobreza,

integração regional, cooperação sul-sul e a construção de uma nova governança mundial para o desenvolvimento sustentável.

A AIPC está organizada em três áreas de atuação: cooperação internacional, negócios internacionais e comércio exterior e integração regional/REAF/Mercosul. A primeira área tem o objetivo fortalecer as políticas públicas e os processos de institucionalização da agricultura familiar na cooperação sul-sul e promover o intercâmbio de experiências nesse campo. O objetivo da segunda área é garantir espaço da agricultura familiar no âmbito das negociações comerciais internacionais do Brasil e a ação na terceira área tem a finalidade de incorporar a agricultura familiar no processo de integração regional do Mercosul. Sua ação se dá principalmente no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004 pelo Grupo do Mercado Comum (GCM) (GUIMARÃES, 2012a).

Além da AIPC, o CONDRAF instituiu em 2011, o Comitê Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI), cuja finalidade é acompanhar as ações do MDA nesse campo e formular proposições para as relações e negociações comerciais internacionais.

Para o MDA o foco das ações está no fortalecimento da agricultura familiar e no combate à fome. Diversos programas desse ministério têm sido levados à América Latina com esse intuito, destacando o PAA, o PNAE e o Pronaf mais alimentos. Para tanto, o Brasil tem exportado seus profissionais para apoiar a implementação desses programas. Há uma atenção especial do MDA para estreitar as relações com os países sul-americanos. Nesse sentido, em 2004, o MDA e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) propuseram ao Grupo Mercado Comum (GME) a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar – REAF, com a finalidade de inserir a agricultura familiar no contexto das relações internacionais.

A REAF é um espaço político de diálogo entre os países do MERCOSUL para a construção de políticas de fortalecimento da agricultura familiar. A experiência do Brasil nesse âmbito parece ser algo relevante, principalmente no que diz respeito à institucionalização dessa categoria e na consolidação de programas e políticas para o seu fortalecimento.

A REAF é o maior espaço de troca de experiências, debate e cooperação no tema do desenvolvimento rural na América do Sul. É lá que se discute o desenvolvimento territorial, dentre outros temas. É lá que o Brasil se coloca como referência e é lá que discutimos a cooperação entre os países (tradução da autora) (técnico A: do MGAP Uruguai, 2013)

Além da REAF, os programas de mercado institucionais (PAA e PNAE) têm sido demandados por diversos países da América Latina (Honduras, El Salvador, Bolívia, dentre outros).

Outra área crescente no âmbito das relações de cooperação internacional e, que diz respeito direto ao objeto desta tese, está relacionada com as políticas de desenvolvimento rural com abordagem territorial trabalhadas pelo MDA. Os temas centrais do intercâmbio com outros países são: marco conceitual da abordagem territorial; gestão social e articulação de políticas públicas; instrumentos de planejamento; sistema de gestão, monitoramento e avaliação; mecanismos de dinamização econômica; sistemas de financiamento e mecanismos de controle social (GUIMARÃES, 2012a).

A experiência brasileira em relação às políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial tem ganhado maior visibilidade nos países da América Latina. Isso se deve muito em função do desenho institucional desses programas que é considerado bem elaborado e interessante em termos de governança e articulação de políticas públicas. Como podemos observar nas seguintes falas “*O programa de desenvolvimento territorial do Brasil tem um desenho institucional perfeito. Funciona muito bem (no papel) e isso proporciona visibilidade e interesse dos demais países*” (consultor IICA – Brasil, 2012). “*O Brasil é um país gigante e complexo, então se ele consegue implementar uma proposta de desenvolvimento territorial, para nós outros países de dimensão bem menor, parece ser mais fácil*” (técnico da Procisur, 2013). É também referência devido à sua dimensão nacional e ao envolvimento da sociedade civil.

Diante disso, cresceu a demanda para conhecer estes programas. Em 2006, vieram ao Brasil representantes de oito países (Argentina, Colômbia, Venezuela, Paraguai, México, Costa Rica, Guatemala e Espanha) para participar do I Salão Nacional de Territórios Rurais e conhecer experiências territoriais. Em 2010, no II Salão Nacional, essa participação aumentou, incluindo os países da ECADERT.

O interesse cresceu a partir de 2008, com o Programa Territórios da Cidadania. Países como Moçambique, Timor Leste, El Salvador e Uruguai, dentre outros demandaram conhecer o programa e a FAO (escritório regional no Chile) solicitou uma capacitação para seus técnicos que atuam no Paraguai, Peru e Equador.

Outra ação importante é a participação da SDT em parceria com o IICA no curso de Mestrado em Desenvolvimento Rural com enfoque territorial da Universidade Nacional de Assunção, no Paraguai. Em 2010 inicia uma relação bilateral de cooperação com El Salvador. O MDA participou ativamente da construção do “Programa Presidencial Territórios de Progreso” e vem participando do Programa de desenvolvimento de territórios fronteiriços (Brasil-Uruguai). Em 2011, há um estreitamento das relações com o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), motivado pela Plataforma Proterritorios. A partir de um

intercâmbio de experiências está sendo elaborado um plano de cooperação Brasil-Colômbia, “Ruta de aprendizaje” (GUIMARÃES, 2012a).

É importante frisar que em todas essas ações de cooperação, cujo tema é desenvolvimento territorial, há forte envolvimento do IICA, no aspecto metodológico, apoio financeiro e pessoal. Como dito anteriormente, o Instituto é um dos portadores dessa idéia e tem feito diversos esforços para a disseminação dessas experiências por toda América Latina.

### 7.3. CONSIDERAÇÕES

Os países da América Latina têm buscado essa cooperação, pois vêem o Brasil como um país que tem conseguido caminhar no sentido de resolver os grandes problemas do desenvolvimento: pobreza e desigualdade e tem avançado no fortalecimento político, econômico e institucional da agricultura familiar (público significativo nos países latinoamericanos). Por outro lado, há uma visão clara sobre as assimetrias entre os países, seja na dimensão dos mercados nacionais, no nível de desenvolvimento econômico e social ou nas capacidades institucionais do poder público. Essas assimetrias geram insegurança dos países em relação à cooperação com o Brasil, com o temor de um novo imperialismo e de uma dependência econômica. Contudo, é perceptível que os países latinoamericanos estão querendo “beber” da fonte brasileira, mas que conseguem entender que as diferenças devem ser levadas em conta para replicação dessas políticas, mantendo, assim, sua autonomia e independência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desta tese era entender o significado da abordagem territorial e os motivos da sua difusão nos países estudados da América Latina, bem como compreender o papel do Brasil nesse processo. Para tanto, a tese partiu de três questões principais.

1. Por que abordagem territorial do desenvolvimento rural? Inovação ou retórica?
2. Por que surgiu com tanta força na América Latina? Imposição ou novo paradigma?
3. Qual o papel do Brasil na difusão dessa abordagem pela América Latina? Articulação regional ou nova colonização?

Para responder às perguntas da tese foram levados em conta alguns pressupostos teóricos importantes. O primeiro é que o contexto histórico e as instituições são importantes para entender as mudanças, interesses e idéias dos agentes. Assim, foi fundamental entender como a abordagem territorial do desenvolvimento rural surgiu e que caminhos percorreu para chegar até as experiências atuais.

Um segundo ponto é que as idéias não são simplesmente copiadas, elas são traduzidas e reinterpretadas à luz do contexto e da cultura de cada povo. Aqui, merece atenção o papel da cultura relacionada com o desenvolvimento. As iniciativas observadas demonstram como as relações sociais estão intrincadas num determinado contexto cultural e tendem a reproduzir as estruturas sociais existentes (mimetismo cultural).

Terceiro, as forças sociais de um país são fundamentais para identificar como as idéias e interesses são disseminados. O quarto pressuposto trabalha com a idéia de relações de poder que influenciam os projetos de desenvolvimento. Há um jogo de forças e disputas que determinam o caminho a ser tomado. Nos territórios estudados ficou evidente como as interações são marcadas pelas disputas de poder. Os agentes sociais se articulam conforme a necessidade imediata para alcançar seus objetivos e se manter nos lugares mais altos do “campo social”. Os colegiados territoriais são campos no qual se instalam os jogos de poder.

O quinto ponto diz respeito à idéia de que o projeto político de um país é determinante das estratégias de desenvolvimento adotadas. Assim, experiências são importadas ou criadas/recriadas dependendo de quem está no poder, quais são os interesses e a base social que o sustentam. E, por fim, o sexto pressuposto é aquele que aborda a importância das bases sociais consolidadas para que propostas de desenvolvimento sejam implementadas com sucesso. Desenvolvimento pressupõe a expansão das potencialidades humanas e isso depende de fatores sócio-culturais.

Partindo desses pressupostos, a tese foi dividida em três partes que se complementaram e forneceram um conjunto de elementos essenciais para responder às questões centrais.

A parte I teve a intenção de tratar de cinco pontos fundamentais. O primeiro ponto refere-se ao entendimento de que o conceito de desenvolvimento é político e demagógico e sua hegemonia depende dos interesses de quem está no poder. É um conceito em construção e em disputa e as propostas de desenvolvimento vão sempre se referenciar na visão hegemônica de determinado momento político.

O segundo ponto é que desenvolvimento rural não pode ser discutido de forma isolada do debate sobre o desenvolvimento do país e do contexto nacional e internacional. O espaço rural ainda é determinante na maior parte dos países latinoamericanos. O terceiro ponto diz respeito à idéia do novo rural que ganhou peso nas últimas décadas a partir, principalmente, dos estudos acadêmicos que tratavam desse tema, bem como dos documentos dos organismos internacionais. Essa nova visão trouxe como estratégia a abordagem territorial, que com isso, valorizou o mundo rural e reforçou a necessidade de políticas específicas para esse espaço.

O quarto ponto é justamente a relação entre este novo rural e a abordagem territorial. Os estudos e as experiências nesse âmbito têm demonstrado a importância do rural e como esse vem se re-elaborando como espaço de vida, de trabalho, de relações sociais entre a cidade e o campo. Essa abordagem tem contribuído para o entendimento do rural. Por fim, as experiências de desenvolvimento territorial da Europa, especialmente na França e na Espanha foram (são) grandes referências para as iniciativas na América Latina e no Brasil. Elas podem ser consideradas como um primeiro laboratório de observação sobre o tema.

As questões centrais sobre desenvolvimento e abordagem territorial tratadas aqui e os caminhos que essas idéias percorreram para chegar aos dias atuais foram fundamentais para entender os motivos e interesses para a difusão de experiências de desenvolvimento territorial em países da América Latina.

A Parte II apresentou algumas iniciativas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Brasil, na busca de compreender por que a abordagem territorial do desenvolvimento rural surgiu com tanta força na América Latina? O que estava por trás dessa nova estratégia? Quais agentes eram os detentores dessa idéia?

Um aspecto fundamental observado em relação ao contexto em que estas iniciativas foram implementadas, é a percepção de que os rumos de desenvolvimento de um país está intrinsecamente ligado ao poder político hegemônico que o conduz e ao movimento

internacional do qual ele faz parte. Ou seja, as escolhas são pautadas pela situação política-econômica interna e externa.

No caso da abordagem territorial percebe-se isso com certa clareza. Havia uma força externa conduzindo os países em desenvolvimento no caminho da descentralização, da governança e do desenvolvimento territorial rural. Mas, também havia uma pressão interna (governos e sociedade) para a construção de idéias novas. As experiências basicamente surgiram nesse contexto.

Outro elemento central é que parte das iniciativas apresentadas têm como pontos comuns questões como redução da pobreza, desigualdade, governança, participação e interação público-privado. Essas têm como foco a construção de institucionalidades territoriais com representações do Estado e da sociedade. Essa questão parece ser a central nos debates sobre a abordagem territorial.

Por fim, a partir das experiências apresentadas percebe-se que há distintas visões de território (o que é e como defini-los). Os agentes envolvidos nas iniciativas de desenvolvimento territorial entendem território como espaços de poder, identidade ou região. Essa visão diferenciada influencia fortemente as ações e as relações sociais existentes. E, de forma geral, há uma frágil institucionalização destes programas.

A abordagem territorial não é uma política de Estado e, portanto, não se percebem mudanças significativas em termos de paradigmas do desenvolvimento rural. Isso não quer dizer que não há avanços em termos de debate, que vem sendo ampliados para diversos setores da sociedade latinoamericana.

A parte III demonstrou quais são as bases da disseminação territorial na América Latina, configurando uma matriz de idéias principais, que são a pobreza rural, a descentralização, a desigualdade regional e a sustentabilidade que perpassa por todas as demais. Essas idéias se inter-relacionam e são utilizadas com mais ou menos ênfase conforme os interesses, as visões ideológicas e as relações de força entre os atores envolvidos.

O que pareceu evidente é que a disseminação desse enfoque está associada a idéias e interesses de diversos atores: organismos internacionais, governos nacionais e sociedade civil organizada. E isso é reflexo de uma conjuntura latinoamericana específica.

Outra questão tratada nessa parte diz respeito à relação entre Brasil e demais países latinoamericanos. De maneira geral, esses têm buscado a cooperação com o Brasil, especialmente no que concerne ao desenvolvimento rural. O Brasil é o país que mais avançou no sentido de fortalecer política, econômica e institucionalmente a agricultura familiar (público significativo nos países latinoamericanos).

As pesquisas demonstraram que o Brasil é uma referência em termos de políticas de desenvolvimento rural e que a sua proposta de abordagem territorial é bastante observada e estudada pelos demais países latinoamericanos. Assim, é possível constatar que esses estão utilizando o Brasil como fonte referencial, mas sem replicar suas políticas e, sim, adaptando-as ao seus contextos, mantendo, assim, sua autonomia e independência.

Esta tese partiu de questões centrais definidas que foram sendo respondidas à medida em que o trabalho de campo foi sendo realizado. Assim, tanto os documentos e materiais sobre as estratégias de desenvolvimento territorial, quanto as entrevistas serviram de base para responder às perguntas cruciais desta tese. As falas confirmaram hipóteses iniciais e contribuíram para entender as lógicas definidas por cada país. Também, apresentaram caminhos interessantes para a continuidade e novas pesquisas sobre o tema.

A primeira pergunta da tese é por que abordagem territorial do desenvolvimento rural? Trata-se de uma inovação ou apenas de mais uma retórica?

O que a pesquisa indica é que há muito interesse tanto de gestores de políticas públicas, técnicos das agências multilaterais, quanto de acadêmicos nessa temática. Esse interesse se intensificou a partir da década de 1990 na Europa e dos anos 2000 na América Latina. O motivo está associado em parte à busca de novos paradigmas do desenvolvimento rural, em outra, apenas a um ajuste dos paradigmas atuais. É fundamental compreender que há interesses diferenciados que tratam desse mesmo tema. Contudo, parece claro que a idéia de abordagem territorial surge como uma possibilidade de resolver questões que o atual paradigma do desenvolvimento não atende: pobreza, desigualdade, governança e sustentabilidade.

Algumas reflexões sobre esse tema são importantes. A primeira diz respeito à emergência do conceito de uma nova ruralidade que trouxe consigo com muita força a noção de território e, conseqüentemente, a idéia de uma abordagem territorial que integre as várias dimensões do desenvolvimento e os diversos setores da economia, bem como que estreite as relações entre campo e cidade. Essa forma de pensar o desenvolvimento parece ser um avanço em relação aos modelos centralizadores e setoriais.

Outra reflexão que é preciso fazer refere-se à relação entre participação e governança. As experiências priorizam e induzem os processos participativos e as estruturas de governança. No entanto, nenhuma delas demonstra como esta relação pode ser potencializada e tão pouco explica como se resolvem os conflitos de interesses existentes nos territórios.

A participação, especialmente por meio de representações, por si só não garante que as escolhas serão democráticas, inovadoras e inclusivas. Esta observação aparece em

diversas falas. Por um lado, há muitas expectativas em relação a esse processo, mas por outro, há um relativo medo de que os espaços criados para tal sejam apenas mais um de tantos já criados e que este não seja capaz de mudar estruturas e comportamentos. O que se viu é que esse processo ainda não trouxe mudanças estruturais e comportamentais. Não se conseguiu alterar as relações sociais. Há forte resistência à mudança institucional. O conceito de “path dependence” explica essa resistência.

Um aspecto importante é a constituição de novas instituições que sejam adequadas às novas abordagens. Elas são fundamentais para que estas propostas construam caminhos diferenciados em busca de um desenvolvimento sustentável. Instituições formais podem ser criadas por decreto, mas precisam ser vivenciadas para se consolidarem e, no caso de informais devem se dar por meio de processos de aprendizagem coletivo e de longo prazo. As instituições do desenvolvimento territorial que foram criadas não apresentam mudanças significativas, sendo reproduções das já existentes um pouco mais ampliadas.

Enfim, o que a abordagem territorial traz de novo neste sentido? A partir deste rápido olhar sobre as experiências em curso não parece que está havendo uma mudança neste sentido. O que se pode inferir é que esta nova abordagem pode sim significar a expressão de uma nova ruralidade, que se pauta não mais exclusivamente na produção de bens primários, mas também pela estreita relação entre urbano e rural.

As experiências de desenvolvimento territorial mostram que ainda é cedo para conclusões definitivas, mas é possível verificar que há uma fragilidade institucional muito grande em relação às políticas de desenvolvimento territorial na América Latina e que essa abordagem ainda está muito mais no nível discursivo, da retórica e pouco ainda da mudança institucional, mas não pode deixar de ser considerada.

Ou seja, o debate e a implementação de experiências de desenvolvimento territorial tem como questão importante a valorização do espaço rural e da sua diversidade. Isso é fundamental para o surgimento de novas propostas no campo do desenvolvimento rural. No entanto, as experiências não demonstraram mudanças estruturais e comportamentais que podem significar novos processos de desenvolvimento.

Em relação à segunda pergunta: por que surgiu com tanta força na América Latina? É consequência de uma imposição ou um novo paradigma?

A hipótese para explicar a difusão deste tema pela América Latina é que os organismos internacionais e redes regionais/internacionais tiveram papel fundamental nesse processo. Impulsionaram essa disseminação, mas isso foi feito em determinada conjuntura dos países latinoamericanos (democratização, governos populares, maior abertura) cuja sociedade exigia maior participação nas políticas públicas. O Brasil teve função importante

(contexto favorável governo Luiz Inácio “Lula” da Silva). Ou seja, um paradoxo – de um lado os ideais neoliberais de outro a sociedade civil querendo participar. Isso criou um ambiente propício para a implantação dessa abordagem.

Aqui pode-se falar em um “paradoxo do desenvolvimento territorial”. Há, por um lado, uma imposição do Banco Mundial e de outras instituições internacionais. Por outro lado, a sociedade civil organizada e os governos considerados mais à esquerda ou centro-esquerda na América Latina estão buscando novas propostas para o desenvolvimento rural que sejam descentralizadas e participativas.

As entrevistas realizadas com integrantes dos colegiados territoriais brasileiros evidenciaram a necessidade de dar maior visibilidade a determinados grupos sociais (agricultores familiares). Há uma coincidência de idéias, mas que são disputadas pelos diferentes agentes envolvidos no processo. A disseminação de estudos e pesquisas em toda América Latina sobre esse tema também é fator de estímulo e de influência para a implementação de iniciativas.

A terceira pergunta: qual o papel do Brasil na disseminação dessa abordagem pela América Latina? É o fortalecimento da articulação regional ou um novo processo de colonização?

A partir de 2003, devido ao seu crescente peso econômico na região e no mundo, o Brasil vem sendo chamado a exercer um papel cada vez maior de liderança. Isso está relacionado a processos emergentes ocorridos a partir desse ano. O aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, com apoio do governo brasileiro em termos políticos e financeiros e uma postura mais incisiva do Brasil nos espaços multilaterais (ONU, FAO, OMC) com o propósito de se tornar uma liderança dos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, o Brasil tem alcançado um patamar de referência entre os países em desenvolvimento, em especial, os países da América Latina. Pode-se dizer que isso se deu muito em função das recentes políticas nacionais brasileiras com ênfase na diminuição da pobreza e da desigualdade e nos ajustes estruturais bem sucedidos. Em termos de desenvolvimento rural, a institucionalização de políticas para agricultura familiar e o fortalecimento dessa categoria são fatores que transformaram o Brasil em referência para os demais. Assim, percebe-se que as iniciativas do Brasil são uma grande inspiração para os países latinoamericanos, mas não só. Diversas experiências em toda América Latina são marcadas por uma configuração que mistura elementos brasileiros e europeus, especialmente Espanha.

Em relação à forma de cooperação entre Brasil e América Latina, observa-se que há, por parte do Brasil, uma postura muito mais de interação social entre os países, mas

também de afirmação da sua força política e econômica no continente. Por parte da América Latina, o Brasil é visto como referência em termos de políticas públicas e os países tendem a buscar essas experiências positivas para adaptá-las às suas condições.

Assim, o que se vê é que há uma intrínseca relação entre Brasil e outros países latinoamericanos em se tratando de políticas de desenvolvimento rural. Em termos de abordagem territorial, o país se apresenta como referência no que tange ao desenho institucional e de alcance de suas ações. No entanto, há uma clara distinção em relação às diferenças regionais, econômicas, sociais e culturais entre os países e isto tem feito com que representantes de governos nacionais venham ao Brasil conhecer de perto as experiências nesse campo, busquem profissionais que as conheçam, mas que ao traduzi-las em seus contextos, eles conseguem propor iniciativas adaptadas e diferenciadas.

As pesquisas além de responder às questões da tese, também apontaram caminhos interessantes para dar continuidade a este debate. Muitos temas merecem um aprofundamento para melhor entender todos esses processos em andamento na América Latina. Assim, merece uma atenção especial um estudo sobre as institucionalidades do desenvolvimento territorial. Quais os desenhos institucionais estão sendo construídos para dar conta de uma nova abordagem do desenvolvimento rural? Para isso, estudos de casos aprofundados de experiências latinoamericanas seriam essenciais.

Outro elemento que apareceu muito forte e que seria importante dar continuidade é entender como estão sendo constituídas as relações entre Estado e sociedade civil e se há novas formas participação que fortaleçam os processos de aprendizagem. Por fim, após dez anos de implementação de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil seria interessante uma avaliação sobre se e quais modificações estruturais e de comportamento elas têm propiciado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. São Paulo: Economia Aplicada, v.4, n.2, abr/jun 2000.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento rural territorial e capital social. IN: SABOURIN, E. e TEIXEIRA, O. (orgs). Planejamento do desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília. UFPB/CIRAD/EMBRAPA. 2002.

\_\_\_\_\_. Para una teoria de los estudios territoriales. 2006. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

ABRAMOVAY, Ricardo e BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. Belo Horizonte, MG: Revista Nova Economia, 14(3) – 35-7, 2004.

ABRUCIO, F.L. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: A reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In: Pereira, L.C.B. & Spink, P.K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

ADIB, Alberto R. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. Guia para o planejamento. Brasília: MDA/SDT, 2005.

AGRAWAL, Arun e GUPTA, Krishna. Decentralization and participation: The governance of common pool resources in Nepal's Terai. World Development, n.33, v.7, p. 1101-1114. 2005. Disponível em [www.elsevier.com/locate/worlddev](http://www.elsevier.com/locate/worlddev)

AGUILAR, Luis F. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Ciudad de Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

ALMADA, Fátima. Desarrollo territorial en Paraguay. In.: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERACION AGRÍCOLA (IICA). El Estado del Arte de las Políticas de Desarrollo Territorial en cinco Países del Mercosur Ampliado: Resultados alcanzados y desafíos para la Agricultura Familiar. Asunción, Paraguay, 2012.

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: Almeida, J. e Navarro, Z. Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p.33-55, 1997.

\_\_\_\_\_. 2009 Ensino e pesquisa em desenvolvimento rural no Brasil. In: ALMEIDA, Jalcione & MACHADO, João Armando Dessimon (orgs). Desenvolvimento rural no cone sul. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009.

AMAZONAS, Mauricio de Carvalho, “Economia Ambiental Neoclássica e Desenvolvimento Sustentável”. “O Desenvolvimento Sustentável e a Perspectiva das Teorias Econômicas ‘Institucionais’ ”. “Desenvolvimento Sustentável e a Economia Ecológica”. in NOBRE M. e AMAZONAS, M. de C. (orgs.) Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito, Brasília, Edições IBAMA, 2002, p. 107-46.

ANDERSON, J. L. Explaining lonh-term economic change. Cambridge: Cambridge University Press. 1991.



ANDION, Carolina; SERVA, Mauricio e LÉVESQUE, Benoit. O debate sobre a economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável. In.: Eisforia, v.4, n. especial. Florianópolis, 2006.

AQUINO, Jakson Alves de. As teorias da ação social de Coleman e de Bourdieu. Humanidades e Ciências Sociais, v.2, n. 2, p.17 -29. 2000.

ARAUJO, Tania Bacelar. Ação local e desenvolvimento sustentável. In: Caderno de Debates da Fundação Konrad Adenauer, n. 11, 1996.

\_\_\_\_\_. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro, heranças e urgências. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

\_\_\_\_\_. Território, desenvolvimento rural e regional. Anais do I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento rural e Democracia. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Fortaleza, 2003.

\_\_\_\_\_. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In.: FAVARETO, Arilson. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12). Brasília: IICA, 2010. 220p.

ARRANZ, Ana Velasco.; MOYANO ESTRADA, Eduardo; ANJOS, Flávio Sacco dos. Contratos territoriais de estabelecimento na França: rumo a um novo pacto social na agricultura?. Ambiente & Sociedade, Campinas. v. XI, n. 2, p. 219-235, jul.-dez. 2008

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 31. p. 44-66. junho de 1996.

ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. Cultura e desenvolvimento rural: as experiências LEADER e PRODER na Espanha. II Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais. Uberlândia, 2006.

BAGNASCO, Arnaldo. Tre Italie – la problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Società editrice il Mulino. 1977.

BARUEL, Angélica. Desarrollo territorial en Chile. In.: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERACAO AGRÍCOLA (IICA). El Estado del Arte de las Políticas de Desarrollo Territorial en cinco Países del Mercosur Ampliado: Resultados alcanzados y desafíos para la Agricultura Familiar. Asunción, Paraguay, 2012.

BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy? Progress in Development Studies, v. 7, n. 2, p. 155-162, 2007.

BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo global. . Madrid, España: Siglo XXI de España Editores, 2002.

BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos. Participação e Aprendizagem Social em processos de desenvolvimento territorial rural: evidências de dois estudos de caso no Brasil. Revista Econômica do Nordeste, v. 38, p. 259-275, 2007.

BELIK, Walter. Políticas setoriais para o setor agroalimentar no Brasil: aspectos conceituais e evidências empíricas. In: Maluf, R.S. e Wilkinson, J. Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa. Rio de Janeiro: REDCAPA, 1999.

BETHELL, Leslie (org). Historia da América Latina –A América Latina após 1930: Economia e Sociedade (vol VI).São Paulo: USP, 2005.

BICHIR, Maria Machado. O subdesenvolvimento econômico na América Latina sob a perspectiva da teoria da dependência. 2012 <http://www.uel.br/grupo-pesquisa>

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia de Desarrollo Rural. Washington DC: BID. 2005

BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. World Development. V.28, p. 21-39. 2000.

BONETTI, Lindomar Wessler. Políticas Públicas por dentro. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

BORGES, Andre. Governança e política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. Revista brasileira de ciências sociais - vol. 18 N.º. 52, 2003

BORJA, Jordi. Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona. 1988.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.57-76. 2004.

\_\_\_\_\_. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. IN.: ORTEGA, Antonio Cesar e ALMEIDA FILHO, N. Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Campinas. Alínea, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais. Brasília: SDT/MDA, 30p. (Série Documentos Institucionais, 2). 2005a.

\_\_\_\_\_. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: SDT/MDA,. (Série Documentos Institucionais, 1. 2005.

\_\_\_\_\_. Referências para a gestão social dos territórios rurais. Brasília: SDT/MDA,. (Série Documentos de Apoio, 3. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território Estrada de Ferro - GO (PTDRS). Brasília: MDA/FCR. 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território Vale do Jamari-RO (PTDRS). Brasília: MDA. 2006b.

\_\_\_\_\_. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. Guia para o planejamento territorial. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Territórios da Cidadania. Programa de redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Fome Zero, 2003. [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Referências conceituais e metodológicas para gestão ambiental em áreas rurais. Brasília: MMA. 2006

BOURDIEU, Pierre. O Capital Social – Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (orgs.). Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 67-69. 1980.

BOURDIEU, Pierre. As estruturas sociais da economia. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, junho de 1998.

\_\_\_\_\_. Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond. 2006 .

BRUSCO, Sebastiano. Trust, social and local development – some lessons from the experience of the italian districts. In.: OCDE. Networks of enterprises and local development, 2000. Paris:OCDE, 1996.

CAMARGO, Aspásia. A Reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. Projeto Brasil 2020. Parcerias Estratégicas, n. 6, março/1999.

CARNEIRO, Inês Ferreira. O Desenvolvimento Rural em Portugal: caminhos percorridos e por percorrer...A contribuição do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER para uma Política de Desenvolvimento Rural em Portugal. Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, s/d.

CARNEIRO, Maria José. 'Ruralidade: novas identidades em construção'. Anais. Natal, XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), pp. 147-85. 1997.

CARRIÉRE, Jean-Paul e CAZELLA, Ademir Antonio. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. In.: Desenvolvimento territorial sustentável. Conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos. Eisorfia/UFSC, v.4, número especial, Florianópolis: PPGAGR, 2006.

CASTILHOS, Dino S. B. de. Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Dissertação (mestrado) UFRGS/IEPE/PGDR, Porto Alegre, 2001.

CASTRO, Ana Célia. Comentários sobre o trabalho "Instrumentos de Política Agrícola no Brasil: Pontos para Debate". In: DIAS, Guilherme L. da Silva e LOPES, Mauro de Rezende (1982). Seminário de Política Agrícola: coletânea de artigos técnicos. Brasília: CFP, 1982. cap. 1, p. 27-41. (Coleção Análise e Pesquisa, 25).

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2004-2005 (2005). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Panorama social de América Latina 2010 (en línea). Santiago, CL. 2010.

CEPAL, FAO, IICA. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012. San José, C.R.: IICA, 2011. 182 p.

CERVO, Amado. Relações Internacionais da América Latina: Velhos e novos paradigmas. Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

CHONCHOL, J. Globalización, pobreza y agricultura familiar en America Latina. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, Valencia. 2005.

CLEVELAND, Cutler J. & RUTH, Matthias. When, Where, and By How Much Do Biophysical Limits Constrain the Economic Process? A Survey of Nicholas Georgescu-Roegen's Contribution to Ecological Economics. Ecological Economics, 22: 203-223. 1997.

COLEMAN J. S. Foundations of Social Theory, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1990.

CONDE, C. – Cooperação Técnica Internacional: uma opção de intermediação nas relações internacionais (Dissertação de Mestrado). Brasília:UnB, 1990.

CONTERATO, Marcelo Antonio,. Plano de trabalho de consultoria: desenvolver modelo organizacional para uma gestão social em territórios fronteiriços do Brasil e Uruguai. Porto Alegre/RS: IICA, 2012.

CORDEIRO, A.; SCHMITT, C. J.; ARMANI, D. Organizações Sociais Rurais Diante do Ajuste: o caso do Brasil. Relatório do estudo para a FAO (América Latina).Mimeo, abril/2003.

COSTAMAGNA, P. Algunos Desafíos para el Desarrollo Territorial en Argentina. Revista Tiempo de Gestión; Año V; Número 8; Noviembre 2009. Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Argentina. 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALY, H. E. Elements of environmental macroeconomics. Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. R. Costanza. New York, Columbia University Press: 32-46. 1991

\_\_\_\_\_. Steady-state economics. London, Earthscan Publications Ltd. 1992.

\_\_\_\_\_. Crescimento sustentável? Não obrigado. In GOLDSMITH, E. & MANDER, J (organizadores). Economia global, economia local – a controvérsia. Lisboa, Instituto Piaget, p. 207 – 211, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas para o desenvolvimento sustentável. In CAVALCANTI, Clóvis (org). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável, políticas públicas. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, p.179 - 192, 1997.

DELGADO, María del Mar. Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso Andaluz. Tesis de Doctorado, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Universidad de Córdoba, Córdoba, España. 2001.

DELGADO María del Mar y RAMOS, Eduardo. Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach (Documento de Trabajo). Córdoba, España: Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Córdoba, España. 2003.

DELGADO, María del Mar y RODRÍGUEZ, Adrián. La política de desarrollo rural de la Unión Europea Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Desarrollo Rural Nº1 2005

DINIZ, Clelio C. e CROCCO, Marco. Bases Teóricas e instrumentais da econômica regional e urbana e sua aplicabilidade no Brasil: uma breve reflexão. In.: Economia Regional e Urbana. Belo Horizonte, MG: UFMG/Ministério da Integração Regional, 2005.

DRAIBE, Sonia. Estado de bem estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In.: Políticas publicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

ECHEVERRI, Rafael. Identidad y territorio en Brasil. IICA y Ministerio de Desarrollo Agrario, Brasilia, Brasil. 2009.

\_\_\_\_\_. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In.: FAVARETO, Arilson. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12). Brasília: IICA, 2010. 220p.

ELIAS, Norbert. Qu'est-ce que la Sociologie?, Paris, Éditions de L'Aube. 1991.

\_\_\_\_\_. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar . 1994.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Tese (Doutorado em desenvolvimento sustentável), CDS/UnB, Brasília. 2007.

ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL 20102030: ECADERT, Version Abreviada/CAC, ECADERT, SICA – San José, C.R : IICA, 2010. 95 p.

EULACIO, Nestor. Desarrollo territorial en Uruguay. In.: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERACION AGRÍCOLA (IICA). El Estado del Arte de las Políticas de Desarrollo Territorial en cinco Países del Mercosur Ampliado: Resultados alcanzados y desafíos para la Agricultura Familiar. Assunción, Paraguay, 2012.

EVANS, Paul. O Estado como problema e solução. Rio de Janeiro: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n.28/29, p. 107-156, 1993.

FAO. Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/pdf/boomagri.pdf>>.2009.

FAVARETO, Arilson. Meio-ambiente, mudança de longo prazo e modernidade – elementos para uma análise em três tradições disciplinares. Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas. 2004.

\_\_\_\_\_. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: FAPESP, Ed. IGLU. 2007.

\_\_\_\_\_. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo N.26. Programa Dinamicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009.

FINE, Ben. The developmental State is dead: long live social capital? Development and Change, v. 30, p. 1-19, 1999.

FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. In.: AFONSO, R. de B. A e SILVA, P. L. A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

FOLLADORI, Guillermo. O metabolismo com a natureza. Crítica marxista, n 12. 2001

FONSECA, Igor Ferraz da. Entre o discurso e a prática: boa governance e as Agendas 21 locais na Amazônia. (dissertação de mestrado). CDS/UnB, Brasília, 2009.

FOSTER, John Bellamy. A ecologia de Marx: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

FRANCA, L. P. et al. CONSAD: formação de consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003.

FREUND, J. A sociologia de Max Weber. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1977.

FRIEDLAND, William. "Agriculture and rurality: beginning the 'final separation'?" Rural Sociology 67(3), 2002, pp. 350-371. 2002.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 4. ed. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1974.

GALSTON, William A. & BAEHLER, Karen, J. Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities. Washington – DC/Covelo-Califórnia: Island Press. 1995.

GARCÉS, V. El Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, Valencia. 2005.

GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade; tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GORZ, André. Metamorfoses do trabalho: busca do sentido; critica da razão econômica. São Paulo: Annablume. 2003.

GUIMARAES, Ivanilson. Documento contendo a sistematização das principais orientações da política externa brasileira relacionadas com a prestação de cooperação técnica para o desenvolvimento com a indicação da natureza e evolução das ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento prestadas pelo Brasil. documento IICA. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Documento contendo a sistematização das principais orientações do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, mais especificamente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial relativas ao disciplinamento das ações de cooperação técnica em apoio ao desenvolvimento territorial, 2012a.

GUTIÉRREZ, Juan, Ignacio Plaza. Desarrollo y diversificación en las zonas rurales del España: el Programa PRODER. Boletín de la AGE, n. 39. 2011. p.349-422.

HALL, O. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, n. 58. 2003. p. 193-224.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HARRISS, John. Public action and the dialectics of decentralization: against the myth of social capital as ‘the missing link development’. Social Scientist, v. 29, n.11/12 (nov-dec), p. 25-40, 2001.

HARVEY, David. Espaços de esperança. São Paulo: Loyola, 2004. 382 p.

\_\_\_\_\_. Neo-liberalism as creative destruction. Geografiska Annaler, Estocolmo, v. 88 B, n.2, p. 145-158, jul/ago, 2006.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. O programa LEADER+ e o desenvolvimento rural na região centro oeste da Bretanha – França. III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária: Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira – Presidente Prudente, 11 a 15 de novembro de 2005

HOBBSAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo : Companhia das Letras, 1995. 598 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERACAO AGRÍCOLA (IICA). El Estado del Arte de las Políticas de Desarrollo Territorial en cinco Países del Mercosur Ampliado: Resultados alcanzados y desafíos para la Agricultura Familiar. Asunción, Paraguay, 2012.

IVO, Anete Brito Leal. Governabilidade e governança na América Latina : teses e paradoxos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. Anais do XLIII Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá, MT. 2004.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Rural: Conceitos e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

KAGEYAMA, Angela (coord.) et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa et al. Agricultura e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1990.

KAMARCK, A.M. "The World Bank: Challenges and Opportunities". In: Kirshner, O. The BrettonWoods-GATT System: Retrospect and Prospect after Fifty Years. Nova York/Londres: Institute for Agriculture & Trade Policy (IATP)/M.E. Sharpe, 1996, p. 106-27.

KAYSER, Bernard. La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental. Paris: Armand Colin, 1990.

KINSELLA, Jim et al. Pluriactivity as a livelihood strategy in Irish farm households and its role in rural development.. Sociologia Ruralis, Assen, Holanda, v. 40, n. 4, p. 481- 496, October 2000.

KRUGMAN, P. The Role of Geography in Development. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21, 1998.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

LEITE, Sergio Pereira e ÁVILA, Rodrigo Vieira. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismodas abordagens economicistas. In.: RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 03, p. 777-805, jul/set 2007.

LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leandro Freitas e FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). Revista Brasileira de Política Internacional, v.52, n.1, pp.89-109, 2009.

LOCATEL, Celso. Modernização da agricultura, políticas públicas e ruralidade: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e Fernandópolis – SP. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologias/UNESP/Campus de Presidente Prudente, 2004.

MAG. Marco Estratégico Agrario 2009-2013: directrices básicas, Ministerio de Agricultura, y Ganadería - MAG, Asunción, Paraguay. 2008.

MAGDOFF, Fred, FOSTER, John Bellamy & BUTTEL, Frederick H. (Eds.). Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food, and the Environment. Monthly Review Press, New York. 2000.

MAGRI, Altair. Municipios: ¿Gobiernos de segundo orden? III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo: AUCIP, 2010.

MAILLAT, D. Milieux innovateurs et dynamique territoriale In: Rallet, A. & Torre, A (coord.) Économie Industrielle et Économie Spatiale. Paris, Economica, 1995.

MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? European Journal of Development Research. v. 6, n. 1, p.192-213. 2004.

MARTINE, George e GARCIA, R. Coutinho. Os impactos da modernização agrícola. São Paulo: Caetés, 1987.

MATTEI, Lauro Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006. 200 p.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de, e DIAS, Marcelo Miná. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In.: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (orgs). Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14). Brasília: IICA, 2011.

MENON, B.P. – Bridges Across the South: Technical Cooperation Among Developing Countries, New York, Pergamon Press, 1980.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO- ESPANHA. LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural. Red Rural Nacional, Madrid, Espanha, 2011.

MINPLAN. Plan Estratégico Territorial Bicentenario 2010-2016; Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública/Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: Buenos Aires. Argentina. 2010.

MIOR, Luiz Carlos. Desenvolvimento rural: a contribuição da abordagem das redes sociais e sociotécnicas. In: SCHNEIDER, Sergio (org). A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 268-293. 2006.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro, Estudos Avançados, USP, v. 16, n. 44, 2002.

NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic. Performance. Cambridge University Press. 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. Journal of Economic Perspectives. V. 5, n. 1, p. 97-112. 1991.

OJEDA, Hugo D. El rol de los territorios en los INIA del Cono Sur en un marco de innovación y desarrollo. Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur – PROCISUR. Informe del Taller sobre el rol de los territorios en los INIA del Cono Sur en un marco de innovación y desarrollo, realizado los días 22-23 de octubre de 2012 en Buenos Aires (versão preliminar).

OLIVEIRA, Vânia Beatriz Vasconcelos de (org). Perfil social e produtivo do Território Vale do Jamari – Rondônia. Porto Velho, agosto/2007.

ORTEGA, Antônio César. Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Ed. Alínea; Uberlândia: EDUFU. 2008

PECQUEUR, B. Territoire, Territorialité et Développement. In: Annales de Colloque Industrie et Territoire, IREPD, Grenoble, 20-22 octobre, 1992;

PECQUEUR, B. Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Grenoble, Institut de Géographie Alpine, 2004.

PERAFÁN, Mireya E.V. O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e Colômbia. (Tese de doutorado). CEPPAC-UnB. Brasília, 2007.

PEREIRA, João Marcio Mendes. Dilatação e reciclagem do neoliberalismo: a ação político-intelectual do Banco Mundial (1989-1997). In.: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. ANPUH. São Paulo, julho, 2011.

PERROUX, F. Nota sobre o conceito de pólo de crescimento. In: Perroux, F., e outros, A planificação e os pólos de crescimento. Porto: Edições Rés. 1995.

PINTO, Anibal. Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de La América Latina, el Trimestre Económico, vol. 37 (1), No. 145, México D.F.: FCE, 1970.



POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. 2ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2000.

POLETTI, Emilio Rafael. A nova territorialidade dos movimentos sociais na América Latina: do ajuste neoliberal à construção de alternativas. [http://egal2009.easyplanners.info/area02/2141\\_Poletto\\_Emilio\\_Rafael.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area02/2141_Poletto_Emilio_Rafael.pdf)

PORTES, Alejandro. Intituciones y desarollo: una revision conceptual. Cuadernos de Economia, Bogotá. v. XXV, n. 45, p.13-52. 2006.

PROTERRITORIOS. Plataforma para la Cooperación Iberoamericano de en Gestión Territorial, Ciudad de México, 2012

PUNTE, Carlos Alfonso Iglesias. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005 /Carlos Alfonso Iglesias Punte. – Brasília : FUNAG, 2010. 340p.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro. FGV, 1996.

RATZEL, F. Geografia do homem (antropogeografia). In: MORAES, A. (org) Ratzel. São Paulo: Ática. 1990.

REZENDE, F. Finanças públicas. São Paulo: Atlas, 2001, 2ª ed.

RIBOT, Jesse C. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. Development. n.1, v.50, p. 43-49. 2007. Disponível em: [www.palgrave-journals.com/development/journal/v50/n1/index.html](http://www.palgrave-journals.com/development/journal/v50/n1/index.html)

RIELLA, Alberto & MASCHERONI, Paola. Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de La experiencia de las mesas de desarrollo rural em Uruguay. In.: RIELLA, A. (coord). El Uruguay desde La sociología. Facultad de Ciências Sociales . Departamento de Sociología. Montevideo, 2012.

RIST, Gilbert. Le développement: histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de Sciences Pó. 2001.

RIVERO, Oswaldo. O mito do desenvolvimento. Os países inviáveis no século XXI. Petrópolis: Editora Vozes. 2002.

ROCHA, Juliana Dalboni. Estratégias territoriais de desenvolvimento e sustentabilidade no semi-árido brasileiro. Tese (doutorado). CDS/UnB. Brasília. 2008.

ROMÁN, Florência. Desarrollo territorial en Argentina. In.: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERACAO AGRÍCOLA (IICA). El Estado del Arte de las Políticas de Desarrollo Territorial en cinco Países del Mercosur Ampliado: Resultados alcanzados y desafíos para la Agricultura Familiar. Asunción, Paraguay, 2012.

ROPERT, M. A. “Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas”. Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009.

ROSTOW, Walt Whitman. The Stages of Economic Growth - A Non-Communist Manifesto. Londres: Cambridge University Press, 1960.

SACHS, Ignacy. Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento. Tradução de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo. São Paulo: Vértice. 1986.

\_\_\_\_\_. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond. 2002.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento – incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Gesmar Rosa dos & PIASENTIN, Flora Bonazzi (2010). Estado e desenvolvimento rural no Brasil: contradições e desafios à sustentabilidade. Sociedade e Desenvolvimento Rural on line – v.4, n. 3 – Dez – 2010 [www.inagrodif.com.br/revista](http://www.inagrodif.com.br/revista)

SANTOS, Theotonio dos. A teoria da dependência. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2000.

SAYAGO, D.; TARTARUGA. I.GP; OLIVEIRA, M.M. ECHEVERRI, R. Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias. (Bases conceituais e proposta metodológica) PCT/SDT/MDAIICA, Brasília, DF, 2006.

SCHEJTMAN, A. BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP, Santiago/Chile, febrero, 2003, 54 p.

SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. Congresso Europeu de Sociologia Rural, Anais, Wageningen, 20-24 agosto de 2007. 39 p.

\_\_\_\_\_. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio.; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI. 1 ed. Bogotá/Colômbia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

\_\_\_\_\_. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate Revista de Economia Política, vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

SCHRÖDER, Mônica. Desenvolvimento rural, meio ambiente e políticas públicas: os caminhos do fortalecimento da agricultura familiar na Amazônia brasileira. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá, n. 3, p. 53-69, dez. 2010.

SARACENO, Elena. La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano (D/700400). Documento presentado en el Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo, San Fernando de Henares, Madrid, España. 2000.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SENRA, Kelson Vieira. Políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil: uma análise comparada do período pós-guerra (1945-64), pós golpe militar (1964-88) e pós constituição federal (1988-2009). (dissertação de mestrado). Programa de pós graduação em Geografia. IH- UnB, Brasília, 2009.

SEPULVEDA Sérgio. Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para o planejamento local. Tradução de Dalton Guimarães. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2005. 296 p.

SILI, Marcelo. Como revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales?: ideas y propuesta para emprender procesos de desarrollo territorial rural. 1. Ed. Buenos Aires: INTA, 2010. 112p.

SILVA, José Graziano da. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: UNICAMP, 1996.

SILVA, Marcio Gomes. Políticas públicas de desenvolvimento rural e Organizações de agricultura familiar no município de Espera feliz-mg . Dissertação Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. 2010.

SILVA, Roberto Marinho A. da. Dilemas e perspectivas da construção local e territorial do desenvolvimento sustentável e solidário. Brasília – DF, maio/2005. (mimeo).

SOLOW, Robert. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterley Journal of Economics*, n 70, p. 64-65. 1956.

\_\_\_\_\_. An almost practical step toward sustainability. In *Resource Policy*, UK, Elsevier, vol. 19, n.3, p.162-172, 1993.

SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In.: SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio (orgs). *Brasil e América do Sul: olhares cruzados*. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e Instituto Fernando Henrique, 2010.

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

TAVARES, M. C. A questão agrária e as relações de poder no país. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.5. 1996.

THEYS J. La Gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l’environnement, Développement durable et territoires, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement durable, 2003. <http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, São Paulo, n.58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe et al. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, Oxford, UK, v. 40, n. 4, p. 391-408, out. 2000.

VEIGA, José Eli da. A face rural do desenvolvimento. In: 27° ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Belém, 8-10 de dezembro de 1999.

\_\_\_\_\_. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. A atualidade de contradição urbano-rural. IN: *Análise Territorial da Bahia Rural*, SEI, Série Estudos e Pesquisas n. 71. 2004.

\_\_\_\_\_. Destinos da ruralidade no processo de globalização. FEA/USP. Seminário 16/24. São Paulo, 2004a.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond. 3° Ed. 2008.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In.: Estudos Sociedade e Agricultura, Pernambuco, 2000, pp. 87ss

\_\_\_\_\_. A ruralidade no Brasil moderno: Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In.: GIARRACCA, Norma (coord.). Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 31ss

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: Ed. UnB. 2 vol, 1998.

WORLD BANK. Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth. Washington, D.C., World Bank. 1989.

\_\_\_\_\_. Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Washington, World Bank, 1990. Disponível em: [www1.worldbank.org](http://www1.worldbank.org)

\_\_\_\_\_. Governance and development. Washington, Oxford University Press. 1992.

### **Páginas consultadas na internet**

[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

[www.fao.org](http://www.fao.org)

[www.iica.int](http://www.iica.int)

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

[www.presidencia.gov.py](http://www.presidencia.gov.py)

[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

[www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl)

[www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

[www.territoriosdeprogreso.gob.sv](http://www.territoriosdeprogreso.gob.sv)

[www.proterritorios.net](http://www.proterritorios.net)

[www.territorioscentroamericanos.org/ecadert](http://www.territorioscentroamericanos.org/ecadert)