

# Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública  
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

## AS TENTATIVAS DE ADOÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL – LIÇÕES PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Arilson Favareto

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo abordar a disseminação da abordagem territorial do desenvolvimento rural em países da América Latina. Passados já quase quinze anos desde a incorporação da retórica do desenvolvimento territorial por agências multilaterais e organismos de cooperação internacional, e após uma década de experimentações em países da América Latina, pode-se perguntar que avanços foram alcançados e que lições esta trajetória recente traz. O principal argumento é que, ao longo desse período, houve uma inovação retórica no discurso sobre desenvolvimento rural, mas as instituições permanecem organizadas sob um viés predominantemente setorial, o que pode ser percebido, marcadamente, pelo leque de agentes e de recursos mobilizados e pelo lugar institucional destas políticas.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, desenvolvimento rural, políticas públicas

## ATTEMPTS OF ADOPTION OF THE TERRITORIAL APPROACH FOR RURAL DEVELOPMENT – LESSONS FOR A NEW GENERATION OF PUBLIC POLICIES

### ABSTRACT

This article aims at analyzing the diffusion of the territorial approach for rural development in Latin-American countries. After fifteen years since the introduction of territorial development discourse by multilateral agencies and international cooperation organisms, and after one decade of experimentations in Latin America, we are questioning results and learning obtained. The main argument is that, during this time, there were important rhetoric innovations, but institutions remain organized under a predominantly sectorial bias, what can be perceived by the range of agents mobilized and by the institutional place occupied for those policies.

**Key words:** territorial development, rural development, public policies

---

**Arilson Favareto.** Sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental, Professor de Análise Econômica da Universidade Federal do ABC (UFABC). Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br

---

<sup>1</sup> Texto apresentado no Seminário Internacional “Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública”, organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

## INTRODUÇÃO

A emergência daquilo que se convencionou chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural já foi objeto de trabalhos anteriores (Veiga, 2001; Abramovay, 2003; Favareto, 2007). Ali, fica claro como essa ascensão está ligada a três ordens de fatores. Primeiro, ao reconhecimento de que as dinâmicas das regiões rurais não podem mais ser explicadas exclusivamente pelo que se passa na agricultura e na pecuária. Cada vez mais, a agricultura perde participação na formação das rendas e na ocupação de mão-de-obra comparativamente a outros setores econômicos. Segundo, a constatação de que os investimentos em escala comunitária ou, no caso de alguns países, municipal, precisariam dar lugar a uma estratégia capaz de envolver a escala territorial, entendida como sinônimo de regional ou intermunicipal. Terceiro, finalmente, ao novo contexto de investimentos públicos, no qual as intervenções de tipo *top down* precisariam ser substituídas ou equilibradas com intervenções ascendentes, ou de tipo *bottom up*.

Este artigo pretende iluminar um aspecto ainda não suficientemente abordado pelos estudos e pesquisas dedicados ao tema: a disseminação da abordagem territorial, inicialmente através da moldagem de um novo discurso nos organismos multilaterais de apoio e cooperação e, posteriormente, na sua adoção pelos governos de países da América Latina. Passados já quase quinze anos desde a incorporação da retórica do desenvolvimento territorial por agências multilaterais e organismos de cooperação internacional, e após uma década de experimentações em países da América Latina, pode-se perguntar que avanços foram alcançados e que lições esta trajetória recente traz.

O argumento que sustenta a exposição pode ser assim resumido: ao longo desse período de disseminação da idéia de desenvolvimento territorial houve uma inovação retórica no discurso sobre desenvolvimento rural, mas as instituições permanecem organizadas sob um viés predominantemente setorial, o que pode ser percebido, marcadamente, pelo leque de agentes e de recursos mobilizados e pelo lugar institucional destas políticas. Apesar deste limite, o saldo dos últimos anos permite que no próximo período se institua uma nova geração de políticas, cujos contornos serão aqui brevemente esboçados, capaz de completar essa transição de paradigmas.

Para expor essa idéia central, o artigo está organizado em torno de três questões, a cada uma das quais é dedicada uma seção do texto. Qual o traço marcante das tentativas de incorporar a abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural na América Latina? Quais são as lições aprendidas mais importantes e úteis para a experiência brasileira? Quais os desafios que se impõem para as políticas de desenvolvimento rural para a próxima década?

## 1. SOBRE AS TENTATIVAS DE INCORPORAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

### 1.1. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Muito embora os documentos de organismos multilaterais que sugerem uma mudança de enfoque nas políticas de desenvolvimento rural datem de meados dos anos noventa, foi somente no último período do Governo Fernando Henrique Cardoso que se introduziu mudanças que tentavam dialogar com essas novas orientações. A mais significativa delas, a destinação de parte dos recursos do Pronaf-Infraestrutura – uma linha de investimentos do Pronaf voltada a obras e investimentos físicos em infraestruturas – para projetos com caráter intermunicipal. Tentava-se, assim, introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir esta linha de investimentos: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, enquanto as demais linhas permaneceram sob controle da outra secretaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Por outro lado, o distanciamento para com as demais linhas e investimentos do Pronaf, que já vinha sendo apontado por estudos de avaliação do programa, se acentua. Junto disso, modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Antes, os recursos eram planejados e fiscalizados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR. Agora, em vez desses conse-

lhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados de Desenvolvimento Territorial – Codeter. A expectativa era que esses colegiados pudessem reunir as forças vivas do território e levar à elaboração de projetos futuros capazes de dinamizar a vida social e econômica dessas regiões. Olhar para como se deu a atuação desses fóruns participativos é, portanto, um bom caminho para entender de que maneira a abordagem territorial foi operacionalizada na experiência brasileira.

Tal como havia acontecido com os CMDR, a proliferação dos Codeter acompanhou o mesmo ritmo da definição dos territórios a serem apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Repetia-se, assim, o mesmo mecanismo de criação e de funcionamento dos espaços participativos já criticado por alguns estudos e pesquisas como Abramovay (2003) e Favareto & Demarco (2004). Os Codeter não eram criados como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, como preconizavam os documentos que sistematizaram a nova abordagem do desenvolvimento rural, mas antes o contrário: os agrupamentos e municípios eram comunicados da disponibilidade de recursos e convocados a elaborar um plano para poder acessá-los. É verdade que a justificativa da política de desenvolvimento territorial ampliou os critérios de escolha dos territórios a serem apoiados, se comparado com a experiência anterior dos CMDR, introduzindo a noção de capital social e a incidência de agricultores familiares, assentados e remanescentes de quilombos no rol de quesitos a serem observados. Mas não se pode dizer que tal escolha era derivada da capacidade de mobilização das forças sociais dos territórios em torno de um projeto de desenvolvimento, nem tampouco que a noção de capital social foi efetivamente utilizada nesta seleção.

Por isso duas questões podem ser elencadas a título de avaliação do funcionamento destas articulações para o desenvolvimento territorial, a partir das quais se poderia pensar em que medida elas incorporaram as avaliações apontadas nos estudos sobre desenvolvimento rural da virada da década: a) os colegiados e a articulação que eles representam envolveram estritamente o público-alvo do MDA – agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas e populações tradicionais -, ou eles lograram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios para além de parte da agricultura familiar e do poder público local? e b) os colegia-

dos teriam conseguido construir uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos e projetos vinculados ao Pronaf-infraestrutura, ou foram mais uma vez um espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos de um programa específico? Estas perguntas foram perseguidas em levantamento promovido pelo próprio MDA e seu resultado sistematizado em relatório elaborado por Dias & Favareto (2007), cujos principais pontos são reproduzidos sumariamente a seguir.

A análise da composição dos colegiados mostrou claramente a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente através de seus sindicatos, mas também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Mais que isso, observou-se que, com nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais reconheciam e participavam destas articulações, o que era altamente positivo. Porém, observações de campo sugeriam que os movimentos e organizações presentes representavam os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para se falar em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos de envolver tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados.

A primeira ressalva negativa ficava por conta dos segmentos que conformam o público prioritário do MDA, mas que não alcançam a mesma visibilidade dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra, caso específico dos indígenas e quilombolas. Mesmo nas regiões onde estes segmentos têm expressão numérica, eles estavam ausentes das articulações territoriais e, por decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali. A segunda ressalva negativa dizia respeito à ausência de organizações de jovens agricultores ou da participação individual de agricultores com estas características nos colegiados territoriais. Isto é, particularmente importante quando se pensa que a principal missão destas instâncias é projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e instrumentos capazes de levar a ela sem dar voz às expectativas deste segmento, que responderá pela ocupação dos principais postos de direção das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto à leitura dos anseios da população local como à capa-

cidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas.

Já quando se trata de saber se esses colegiados conseguiram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios a resposta foi francamente negativa. O número de organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do agro era, no meio da década, absolutamente inexpressivo. E a necessidade de se alcançar tais setores não é mero elogio à diversidade. Ela se faz necessária por duas razões complementares. Primeiro, com a já mencionada tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão-de-obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente através dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território. Um bom exemplo disso é o contraste entre regiões como o Noroeste gaúcho ou o Oeste Catarinense e o Vale do Itajaí. Em ambas as situações, são regiões onde predomina a agricultura familiar e com um grau razoável de consolidação. No entanto, no Noroeste gaúcho e no Oeste Catarinense ocorreu recentemente uma crise demográfica e uma situação de precariedade na manifestação dos indicadores de desenvolvimento, enquanto no Vale do Itajaí ou na região da Serra Gaúcha, viu-se situação inversa. Uma das razões desta diferença está justamente no grau de diversificação da economia e do tecido social local. A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos, o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo 'territorial' a tais investimentos.

Pode-se dizer, portanto, que com os colegiados territoriais houve duas mudanças em relação ao período anterior das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: a) a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; b) houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do Executivo Municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersetorialidade, pra-

ticamente inexistente nos colegiados territoriais estudados. E isto, repita-se, limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrivendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores.

Quando se trata de interrogar se os colegiados teriam uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos de um programa, novamente aqui a resposta não foi tão positiva. A larga maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais era pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf, substituto do Pronaf-infraestrutura. E mesmo a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural, exigência para acessar esses recursos, não era, ali, o principal item. Até nos territórios onde isso ocorria, a fragilidade da composição dos colegiados e a inexistência de articulação com outras iniciativas afins revelavam um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal levasse a uma drástica paralisação destes organismos. Isto era reforçado também pelo baixíssimo número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins.

Como foi destacado anteriormente, pode-se atribuir tal dificuldade ao caráter embrionário desta iniciativa. No entanto, é razoável supor que, sem uma mudança nos mecanismos e nas formas de incentivo aos agentes locais, dificilmente se conseguiria superar os limites apontados. Tal suposição deriva de que as regras atuais estão bem orientadas para ampliar a participação da sociedade civil, mas não há nada que sinalize verdadeiramente na direção de influenciar de maneira consistente e decisiva as dinâmicas territoriais. O que há é a expectativa, já presente desde a experiência dos CMDR, de que, com maior participação, melhor a eficiência na alocação dos recursos. Esta expectativa, como já foi dito, tem sido fortemente contrariada em um amplo rol de estudos que se dedicaram a entender a relação entre participação e desenvolvimento. Daí a constatação de que seria preciso, urgentemente, passar em revisão as regras das políticas territoriais e aprimorar seus instrumentos.

Vale dizer, contudo, que este não é um problema restrito à política capitaneada pela SDT ou mesmo do governo federal brasileiro, como bem o demonstra o estudo de Veiga (2002) sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ou o trabalho comparativo de Coelho et al. (2006) sobre o Consórcio

de Segurança Alimentar e Nutricional e o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos do Vale do Ribeira paulista; ou ainda os vários estudos levados adiante em diferentes países da América Latina no âmbito do Projeto Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, promovido pelo Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural – Rimisp. Mesmo para a realidade européia, que inspira fortemente a iniciativa brasileira, o entusiasmo inicial com ações como aquelas previstas no Programa Leader, foi gradativamente dando lugar a avaliações que enfatizaram uma espécie de *dark side* dos processos de participação, como se pode constatar, por exemplo, nos trabalhos de Ray (2000, 2002).

Em síntese, os dados e análises disponíveis no meio da década sugeriam que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos, voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural, haviam conseguido nos anos noventa. Quando se olha para o que apontavam vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, vê-se que pelo menos dois limites lá apontados foram superados: a) aquilo que alguns chamavam por “prefeiturização” dos CMDR foi, se não eliminado, ao menos minimizado; b) a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal.

No entanto, ao menos outros dois aspectos destacados neste mesmo rol de estudos continuam ausentes das preocupações e das ações práticas destes colegiados: a) a idéia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, sobre o quê há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso; e b) a estrutura de governança posta em prática nestes colegiados estava longe de sinalizar um sistema de incentivos capaz de engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais, restringindo-se na maioria das vezes ao apoio a atividades tradicionais.

Por tudo isso, é possível dizer que o grande mérito destes colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à

abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas é forçoso reconhecer que o caminho para que eles possam se impor como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria preciso proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial.

Recentemente deu-se mais um passo importante, com a criação do programa Territórios da Cidadania. Com ele, veio a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério. Apesar do seu caráter recente, cabe pontuar ao menos alguns dos seus principais desafios.

Em 2008, o Governo Federal anunciou a criação deste novo programa, congregando ações de dezenove ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal. O programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade.

O caráter ainda incipiente do programa não permite uma avaliação ou um balanço mesmo que provisório. Não se trata disso aqui. O que se pode dizer é que, de acordo com o desenho inicial, os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos. Não mais que isso. As ações são selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem cabe definir prioridades dentro desse cardápio.

Sob esse prisma, o Territórios da Cidadania revela-se, até o momento, mais uma inovação parcial. Inovação importante, porque abre a possibilidade inédita de que se reconheça o Brasil rural, o Brasil interiorano, o Brasil profundo como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados. Mas, inovação parcial porque reproduz uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural, ampliação da cidadania dos mais pobres.

Para uma incorporação a contento da chamada abordagem territorial, tal como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso, no

mínimo, superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infra-estrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe de serem o bastante para promover o desenvolvimento territorial. Como explicar, por exemplo, a ausência no âmbito do programa dos Ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estão na alçada desses ministérios? Mesmo no caso dos ministérios que participam do programa, não há gestão integrada de investimentos e de planejamento. Enquanto isso, várias iniciativas continuam a ocorrer de forma isolada, apesar do seu caráter marcadamente territorial. Para citar apenas alguns exemplos, é o caso das iniciativas de Gestão de Recursos Hídricos, do Programa Mesoregiões, Programa de Desenvolvimento do Turismo, do apoio aos Arranjos Produtivos Locais ou à política brasileira para inovação.

O erro dos críticos mais ácidos do Territórios da Cidadania é não reconhecer que a integração de políticas é um dos princípios mais elementares do planejamento governamental. Algo que evita a pulverização de esforços e que já deveria ocorrer desde muito tempo. O programa é um passo nessa direção. O erro dos entusiastas é achar que o programa representa uma inovação sem precedentes e consistente o bastante para aquilo a que se propõe. Enquanto isso, o mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas. Este é, ou deveria ser, ao menos, o verdadeiro pomo da discórdia. Mostrar quais serão os caminhos da verdadeira integração das políticas, e não sua mera concentração em um ministério, é o grande desafio do programa para ser, de fato, uma mudança institucional significativa.

## 2. OUTRAS EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS

Como já foi dito, este tipo de impasse não é algo que acomete somente a experiência brasileira, trata-se mesmo de dificuldades inerentes a uma transição de paradigmas, como pode ser exemplificado no caso, aqui brevemente relatado, de alguns outros países latinoamericanos.

No caso mexicano, a Câmara de Deputados e a Câmara de Senadores aprovaram uma Iniciativa de Lei de Desenvolvimento Rural (LDR) em 2000. No ano se-

guinte, a Iniciativa de Lei é vetada pelo Executivo Federal – o primeiro veto total nos últimos sessenta anos. As causas do veto presidencial foram basicamente três: uma concepção restrita ao agropecuário – de mais de duzentos artigos, a seção Fomento Agropecuário reunia cento e dezessete, ou 53% do total; a atribuição das responsabilidades de sua aplicação à Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Desenvolvimento Rural, Pesca y Alimentación – Sagarpa, mas sem a dotação dos instrumentos e recursos necessários; e o choque com outras leis especializadas, como a de associações agrícolas, de saúde animal e vegetal, águas e sementes (Del Toro, 2004). Além destes argumentos, outros aspectos influenciaram a decisão do governo mexicano: a Lei previa a descentralização da participação, mas centralizava a operacionalização dos programas e projetos. Os recursos necessários para operá-la não estavam definidos, havia uma obrigatoriedade de organizações profissionais e econômicas participarem do *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural – CMDR*, além do conflito com compromissos assumidos pelo governo mexicano em acordos comerciais internacionais (Del Toro, 2004).

Em resposta ao veto presidencial, grupos parlamentares formularam a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, considerando as inconsistências e problemas que haviam levado à recusa da primeira Lei. Esta nova proposta foi submetida a um amplo processo de consulta pública ao longo de 2001, até ser aprovado por unanimidade pela Câmara dos Deputados e pela Câmara de Senadores, e posteriormente ser sancionada pelo Presidente da República no final do mesmo ano.

Somente o inédito veto presidencial à primeira versão da Lei e as razões que o fundamentaram já são, por si, um indicativo mais do que suficiente do viés setorial dos formuladores de políticas e dos grupos e interesses que influenciam em sua moldagem. Mas os contornos do arranjo institucional previsto na Lei reforçam ainda mais essa leitura. Primeiro, a Lei estabelece um papel de destaque para o CMDR, com a coordenação de diversos serviços e programas, muitos deles dispersos por várias secretarias. No entanto, ele próprio, o CMDR, é uma estrutura subordinada a um ministério de claro recorte setorial: a Sagarpa. Além disso, o enfoque dos seis serviços criados com o Artigo 22 da Lei, e os 12 Programas através dos quais eles são operacionalizados, deixam claro o enfoque setorial e, novamente, a primazia do destaque ao combate à pobreza na definição de suas linhas estratégicas. Para

completar, algo que poderia ser considerado um avanço, se comparado à experiência brasileira, foi criado um Fundo de financiamento composto por recursos originários de vários ministérios. Contudo, sua execução continua a cargo de cada estrutura ministerial em separado, que apenas indica que recursos serão destinados ao desenvolvimento rural, reproduzindo assim a fragmentação e a baixa integração de políticas.

Enquanto isso, nos outros ministérios mexicanos, estão sendo executados nada menos do que vinte e sete programas com impacto territorial nas regiões rurais do país, como mostra o levantamento feito por Soberanes & Burgin (2009). O que dá uma mostra de como a estratégia de desenvolvimento territorial para as regiões rurais encontra-se apartada do funcionamento real de boa parte dos investimentos e mecanismos de apoio sob a égide do próprio governo do país.

No caso chileno, a Estratégia Econômica de Desenvolvimento Territorial, EDT, constituiu-se como uma ação do Ministério da Agricultura em conjunto com o Centro de Informação sobre Recursos Naturais e o Fundo para Inovação Agrária. Trata-se de uma iniciativa voltada às cem comunas rurais mais pobres do país, que reúne em âmbito regional os representantes das instituições do mundo agrário. A partir de reuniões periódicas, estes representantes organizam uma Agenda Territorial e indicam prioridades para financiamento a projetos (Ropert, 2010).

Enquanto isso, somente a *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – Subdere – do Ministerio del Interior*, coordena quinze programas de desenvolvimento regional com impacto territorial, em mais um exemplo de como as estratégias envidadas a título de desenvolvimento territorial ocupam um lugar de apêndice nos investimentos e no planejamento governamental.

### 3. AS LIÇÕES MARCANTES PARA A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E TRÊS DESAFIOS

As tentativas de introdução da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural em países da América Latina já têm algo em torno de dez anos, tempo suficiente para que se possa fazer um balanço e identificar desafios a serem enfrentados na década que se inicia.

Em termos de balanço, e tomando por referência principal o caso brasileiro, pode-se dizer que o momento atual

é de transição de paradigmas. O termo paradigma é tomado aqui no mesmo sentido utilizado por Thomas Kuhn, como uma “visão partilhada”, nesse caso, uma visão sobre o que é o rural, sobre os caminhos pelos quais se dá o desenvolvimento dessas regiões, e sobre as formas de impulsioná-lo por meio de políticas e investimentos públicos. A velha visão do desenvolvimento rural, nesse sentido, é aquela que toma a dinâmica responsável pelas feições e tendências desses espaços como meramente resultante da atividade agrícola e dos conflitos agrários. A nova visão do desenvolvimento rural, diferentemente, toma estes espaços em suas múltiplas dimensões: como espaço de produção, de vida, de moradia; e enquanto tal, como resultado de processos sociais e econômicos que não se restringem a um único setor econômico, a agropecuária, nem tampouco podem ser entendidos em mera oposição ao mundo urbano, e sim em integração conflituosa com ele, numa unidade de contrários.

Analisando sob este prisma, em uma década de políticas de desenvolvimento territorial, conseguiu-se impor este tema à agenda dos agentes públicos e de movimentos sociais e organizações não-governamentais ou de assessoria. Conseguiu-se criar formas de mobilização das forças organizadas da agricultura familiar em âmbito microrregional. E conseguiu-se um maior grau de controle social sobre os investimentos direcionados à agricultura familiar. Mas ainda se está longe de, com estes instrumentos e investimentos, ensejar articulações consistentes envolvendo o conjunto das forças vivas dos territórios e que respondem por sua dinâmica. Da mesma maneira, não se pode dizer que nesses territórios esteja em curso a elaboração de agendas ou planos estratégicos, algo que sintetize uma visão de longo prazo e que seja capaz de orientar de forma consistente investimentos públicos e privados. Como corolário, mesmo com novos programas como o Territórios da Cidadania, ainda não existe uma mínima articulação de esforços envolvendo distintas estruturas governamentais na sua atuação nestas regiões rurais.

Quais são as razões para esta transição inacabada na adoção da abordagem territorial? Há pelo menos três respostas possíveis a esta pergunta. A primeira é dizer que se trata de uma experiência ainda recente e que o tempo seria a variável chave para fazer com que atores e instituições pudessem aperfeiçoar seu aprendizado social em torno desta nova situação e que, por aí, haveria um natural processo de ajuste das instituições e conse-

qüentemente maior eficiência nos investimentos em consonância com essa orientação. A segunda é afirmar que a direção e o sentido da experiência desta década estão corretos, à medida que privilegiam um setor e, nele, um público específico até então preterido: a agricultura e especificamente a agricultura familiar. O que estas duas respostas não contemplam é o fato de que a essência da idéia de desenvolvimento territorial está na articulação das forças vivas dos territórios em torno de projetos capazes de diversificar suas economias, alavancando novas vantagens comparativas, transformando-as em vantagens competitivas. Só assim é possível vislumbrar um futuro diferente, num horizonte de tempo de uma geração. Por isso a resposta mais plausível, a terceira possível, parece ser mais consistente com o sentido da mudança trazido com a abordagem territorial; ela consiste em afirmar que vive-se uma situação de transição porque mudou o discurso, mudou o vocabulário, mas as instituições continuam sendo setoriais.

Se esta resposta está correta, e a exposição dos casos na seção anterior é um forte indicativo nessa direção, então há, ao menos, três desafios que se colocam para completar essa transição de paradigmas. Eles são apresentados topicamente a seguir.

O primeiro desafio é adotar uma definição de rural que não seja, de partida, restrita ao agrícola e ao agrário. Como mostraram os vários trabalhos publicados por José Eli da Veiga na virada dos anos noventa para a primeira década do novo século, a definição usada no Brasil é obsoleta e induz a erros conceituais e normativos. Não se pode pensar o rural como o resíduo do urbano, como o fazem as estatísticas oficiais do país. É preciso uma definição mais próxima daquelas mais aceitas na realidade internacional, e que tomam o rural em uma escala mais ampla do que a escala intramunicipal. É preciso tomar as regiões de características rurais como unidade de análise, o que envolve os campos e as pequenas cidades ali situadas e com as quais eles estão em simbiose. Fazê-lo significa compreender que nas regiões rurais há atividades primárias, muitas vezes secundárias, e sempre terciárias. Aliás, é exatamente neste terceiro segmento que mais cresce a ocupação de trabalho. O planejamento territorial deve, pois, necessariamente ter uma perspectiva intermunicipal, como hoje já vem ocorrendo, mas também intersetorial, o que ainda é distante dos quadros cognitivos de planejadores e lideranças.

O segundo desafio é tomar a dimensão ambiental

como um eixo organizador do território. Não se trata apenas de pensar na conservação da natureza. Uma das principais vantagens comparativas das regiões rurais repousa exatamente nas novas formas de uso social dos recursos naturais. Isso pode se dar por meio da exploração de novos mercados, dos mercados de energia aos mercados de qualidade de alimentos. Pode se dar por meio da valorização da biodiversidade e de seus usos econômicos. E em alguns casos, por meio de atividades de serviço como o turismo rural. O fundamental aqui é compreender que, nas regiões rurais, a natureza não é somente provedora de um fator de produção – a terra. Por serem áreas menos artificializadas, as regiões rurais funcionam como uma espécie de fronteira entre sociedade e natureza. E nessa condição, são espaço privilegiado de investimentos voltados a um novo estilo de desenvolvimento e, portanto, de relação entre sociedade e natureza.

O terceiro desafio, finalmente, é promover um choque de institucionalidade nas políticas de desenvolvimento rural. De ajuste periférico, como tem ocorrido nestes anos, a introdução da abordagem territorial precisa passar a significar a adoção de uma nova orientação estratégica com alcance de longo prazo. Isso só vai ocorrer se forem criados novos e robustos incentivos, consistentes e inovadoras instituições voltadas ao desenvolvimento rural baseado nesta nova visão. É preciso mudar instituições formais – não se pode mudar um paradigma e operacionalizar esta nova visão com organizações enviesadas pela velha visão -, e é preciso mudar as instituições informais – é preciso criar estímulos para que lógicas intersetoriais e a integração de esforços sejam crescentemente adotados no planejamento e execução de políticas e investimentos.

Claro que processos de mudança institucional não são simples. Ao contrário, são lentos, conflituosos. Mas talvez não seja errado dizer que a experiência da última década permite colocar esses desafios e as formas de seu enfrentamento na agenda da discussão pública sobre o futuro do Brasil rural. A próxima seção do artigo arrisca quatro proposições nesta direção.

#### 4. QUATRO PROPOSIÇÕES PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Esta seção sai do campo analítico para adentrar o terreno normativo. O que se busca é oferecer quatro exem-



plos de por onde se poderia avançar na transição de paradigmas nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Menos do que formular receitas ou propostas bem acabadas e delineadas, o intuito é sinalizar quais são os campos de intervenção que se encontram maduros como resultado da experiência recente e que poderiam materializar uma mudança qualitativa à luz de tudo o que foi exposto até aqui.

#### 4.1. UM PACTO PELA PARIDADE ENTRE AS REGIÕES RURAIS E URBANAS NO BRASIL

O futuro do país depende da solução que será encontrada para o Brasil rural, seja pelo fato de que as regiões rurais ocupam a maior área do espaço brasileiro, e é justamente onde se encontram os ecossistemas mais sensíveis, seja pelo fato de que aproximadamente um terço da população brasileira vive nas regiões com estas características.

Embora no último período tenha ocorrido uma redução da desigualdade e da pobreza, a assimetria entre regiões rurais e urbanas ainda é enorme. Exatamente por isso, a tendência generalizada de êxodo rural vem sendo gradativamente substituída por uma dinâmica demográfica heterogênea: algumas regiões continuam expulsando pessoas, enquanto outras passam a atrair população. As regiões que continuam perdendo população são justamente aquelas mais distantes de centros urbanos, aquelas cujos habitantes para ter acesso a bens e equipamentos sociais básicos precisam migrar.

Já é tempo de se fazer um pacto, na sociedade brasileira, em torno da paridade entre as regiões rurais e as regiões urbanas. A idéia central aqui é que um cidadão tenha garantido o direito a certos bens e serviços independente de viver no rural ou no urbano. É evidente que determinados bens e serviços, como serviços de saúde de alta complexidade, por exemplo, não podem ser instalados em todo o país e em áreas remotas ou de baixa densidade populacional. Não é disso que se trata. Trata-se de estabelecer uma meta para que, num horizonte de uma geração, algo em torno de vinte ou trinta anos, seja possível garantir às regiões rurais o acesso à educação em qualidade similar àquela encontrada na média das regiões urbanas, o acesso à saúde básica e com grau intermediário de complexidade, a oportunidades de trabalho e renda, à conectividade física e virtual. E com base nesse pacto, orientar a alocação de recursos para, progressivamente, atingir metas nesse sentido.

Hoje simplesmente não há planejamento de longo prazo. E pior, as regiões rurais são preteridas em muitos investimentos pela concentração nas áreas densamente povoadas, as grandes metrópoles. Exemplo disso pode ser encontrado no Ministério das Cidades, que deveria se chamar ministério das metrópoles, pela absoluta ausência de estratégias para as pequenas cidades que compõem o universo das regiões rurais.

Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas – que, repita-se, não envolveria obviamente todos os indicadores, mas sim aqueles que traduzissem a idéia de que se pode ser cidadão igualmente nos dois espaços – seria, assim, um instrumento simbólico e normativo.

#### 4.2. UMA LEI DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Com base no pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas o país deveria criar uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável – LDRS. Não somente para figurar como mais uma lei, mas sim para consolidar alguns elementos fundamentais necessários a garantir continuidade e cumulatividade nas políticas e investimentos públicos.

Uma LDRS deveria, em primeiro lugar, transformar o pacto pela paridade em um compromisso público, a ser atingido num determinado horizonte de tempo e com metas progressivas. Deveria, em segundo lugar, mudar a definição do que é o rural no Brasil, passando da definição residual atual para uma definição mais substantiva, estabelecendo que unidade de planejamento é essa e quais são as competências ministeriais que precisam ser mobilizadas para organizar os investimentos públicos necessários ao seu desenvolvimento sustentável. E, finalmente, uma LDRS deveria definir o que cabe ao governo federal, aos estados e aos municípios, já que hoje qualquer um desses três níveis de governo pode fazer qualquer tipo de investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiaridade entre os entes federativos.

#### 4.3. UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A LDRS deveria se desdobrar num instrumento mais operativo. Mas, uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS, não poderia ser somente uma declaração de diretrizes e intenções. Ela precisaria se estruturar em quatro eixos, condizentes com o conteúdo da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O primeiro eixo é o fortalecimento da produção agropecuária. Apesar de sua tendência declinante na ocupação de trabalho e na formação das rendas das famílias, é claro que a produção agropecuária continuará a ter importância nestas regiões rurais. Por isso, continuar com os esforços que vem sendo feitos, por exemplo, através do Pronaf é um vetor importante para o desenvolvimento rural.

O segundo eixo é a promoção da qualidade de vida nas regiões rurais. O rural não é só espaço de produção. Para que estas regiões não se transformem em vazios demográficos é fundamental prover serviços e equipamentos sociais ou infraestruturas capazes de ampliar as oportunidades das pessoas, suas liberdades como diria Amartya Sen (2004), ali onde elas vivem.

O terceiro eixo é a inserção competitiva com diversificação das economias regionais, explorando suas novas vantagens comparativas. As mudanças demográficas e econômicas têm levado a uma tendência de diversificação das economias rurais. Isto é importante porque permite a essas regiões compensar a perda de postos de trabalho na atividade agrícola. Estimular essa diversificação e orientá-la na direção de aproveitar novos mercados ou de promover novas formas de uso social dos recursos naturais é crucial para um futuro sustentável.

O quarto eixo é aquilo que Ignacy Sachs (2004) chamaria de discriminação positiva e participação social. Nos espaços de gestão social de políticas públicas pode-se imaginar que lideranças comunitárias ou segmentos menos favorecidos não terão a mesma capacidade de influência que políticos tradicionais ou setores empresariais. Isso, no entanto, não é motivo para vetar a presença de um desses atores nas ações de concertação. Ao contrário, o que se precisa fazer é criar instrumentos mais sofisticados que permitam, a um só tempo, mobilizar o conjunto das forças vivas dos territórios e diminuir a assimetria de poder na influência sobre os rumos do desenvolvimento regional e sua gestão.

#### 4.4. REFORMAR AS ORGANIZAÇÕES, OS SERVIÇOS E AS FORMAS DE INCENTIVO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Finalmente, será preciso reformar profundamente as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável. Hoje, a maior parte das instituições e órgãos que atuam no meio rural tem décadas de existência e não vêm atualizando adequada-

mente seu modelo de atuação. Nos anos mais recentes se avançou um pouco na recuperação da capacidade de órgãos de assistência técnica, mas a qualidade dos serviços prestados ainda está longe do ideal. No campo da pesquisa, os órgãos públicos, apesar de sua excelência, têm pouca sinergia e complementaridade com as universidades e escolas técnicas. E mesmo o papel do Inbra deveria ser repensado num processo de reformulação como esse.

Mas não se trata somente disso, é preciso também inovar nas formas de incentivo e nos mecanismos jurídicos de promoção do desenvolvimento rural. Hoje ainda há poucos consórcios intermunicipais e, quando há, em geral são somente formados pelo poder público municipal. Parte dos serviços e investimentos poderiam ser feitos por meio de consórcios que envolvessem também organizações da sociedade civil. Ou num outro exemplo, boa parte dos investimentos são contratados anualmente, gerando descontinuidade e um ciclo burocrático que consome boa parte dos meses do ano, quando se poderia fazer contratos de concessão de serviços que garantissem um horizonte de planejamento mais alargado. Ou ainda, hoje não se exige contrapartidas do poder público estadual para investimentos federais, nem se premia situações onde investimentos privados podem ser mobilizados, fortalecendo uma cultura dos investimentos não reembolsáveis (antes chamados de “a fundo perdido”), que não contribui para criar uma cultura de compromisso, de contratualidade e de complementaridade.

São quatro idéias, como se pode ver, que exemplificam caminhos por onde as instituições poderiam ser reformadas, fortalecendo a opção feita no início deste século em torno da abordagem territorial do desenvolvimento das regiões rurais.

## 5. CONCLUSÃO

O que se tentou demonstrar nas páginas anteriores é uma espécie de “movimento das contradições” na experiência latinoamericana, mais especialmente a brasileira, na adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural. Viu-se que o processo de mudança nessa direção tem sido incremental, com ajustes periféricos, é verdade, mas que não podem ser desprezados. Hoje, a retórica do desenvolvimento territorial abrange um con-

junto de agentes, ainda que com compreensões variadas e tantas vezes incompletas. Mas criou-se um campo cognitivo a partir do qual se pode tentar tornar esses avanços mais rápidos e consistentes.

Para isso, no entanto, não basta fazer mais do mesmo nos anos que virão. É preciso identificar alguns dos principais desafios nessa transição de paradigma e promover a atualização dos dispositivos institucionais numa direção coerente. Aqui tentou-se oferecer uma leitura de que desafios seriam esses, e exemplificar mudanças que poderiam ser fomentadas. Se são estes ou não os desafios e propostas, isto é algo que cabe ao debate científico e social resolver. O fundamental é que o futuro das regiões rurais possa ser pensado em novas bases de relação entre sociedade, natureza e economia. A abordagem territorial do desenvolvimento abre uma porta interessante para transformar o ideal normativo contido na idéia de desenvolvimento sustentável algo operativo por meio de políticas públicas. Completar a transição iniciada uma década atrás com a adoção desta retórica é a tarefa sobre a qual deveriam se concentrar todos os esforços no próximo período.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed.UFRGS. 2003
- COELHO, V et al.. Foros participativos y desarrollo territorial en el Valle de Ribeira (Brasil). In: BENGGOA, J. (org.). Territorios rurales – movimientos sociales y desarrollo territorial rural em América Latina. Santiago de Chile: Catalonia/Rimisp. 2006
- COELHO, V. ; FAVARETO, A. Questioning the relationship between participation and development. In: World Development [no prelo]. 2008
- DEL TORO, V. Alcances de La ley de desarrollo rural sustentable em Mexico. Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y La Producción Agropecuaria. SAGPYA-Banco Mundial y FIDA-BID. Buenos Aires. 2004
- DIAS, M.M.; FAVARETO, A. Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural? Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA. 2007
- FAVARETO, A.; SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural brasileira. Cadernos do CEAM/NEAGRI: Contribuições ao estudo agrário e rural, nº 31, p. 73- 103, Brasília, 2008
- FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Fapesp/Ed. Iglu. 2007
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional – uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S. et.al. (orgs.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre/Brasília: Ed. UFRGSA/NEAD. 2004
- RAY, C. A mode of production for fragile rural economies: the territorial accumulation of forms of capital. – Guest Editorial – Journal of Rural Studies, v. 18, 2002, p.225-231.
- ROPERT, M.A. Evolución de la política de desarrollo económico territorial en Chile. Documentos de Trabajo, n. 56. Santiago de Chile: Rimisp. 2010
- SACHS, I. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond. 2004
- SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. Das Letras. 1998
- SOBERANES, M.; BURGÍN, M.. Cadastro de políticas de desarrollo territorial em Mexico. Documentos de Trabajo, n. 28. Santiago de Chile: Rimisp. 2009
- VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 1999.
- VEIGA, J. E. et. al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série Textos para Discussão. NEAD. 2001
- VEIGA, J. E. Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Autores Associados. 2002