

Abordagem territorial do desenvolvimento rural: uma nova concepção para pensar o espaço rural na América Latina

Processo de produção: Resultado de investigação finalizada

GT07-Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

Mônica Schiaivnatto
Doris Aleida Villamizar Sayago

Resumo

Este trabalho busca compreender por que a abordagem territorial do desenvolvimento rural surgiu com tanta força na América Latina? O que estava por trás dessa nova estratégia? 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 conduz esse país e ao movimento internacional do qual o país faz parte. Ou seja, as escolhas são pautadas pela situação político-econômica interna e externamente. 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 paradoxo do desenvolvimento territorial.

Palavras chave: desenvolvimento rural, abordagem territorial, America Latina

Introdução

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? Essas são questões importantes que precisam ser respondidas para melhor entender o significado da abordagem territorial nestes países.

Este artigo vai explorar esse ponto, primeiro contextualizando a América Latina e seus paradigmas de desenvolvimento rural. 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 deste trabalho.

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.

1. 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 influência 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.

2. Algumas iniciativas de abordagem territorial na América Latina – Uruguai e Brasil

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.

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.

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 e Desenvolvimento Sustentável que é conduzida pela Direção Nacional de Ordenamento Territorial (DINOT) do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA), que tem como objetivo é “formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales territoriales para el desarrollo sustentable en el marco regional, transversalizando y coordinando las políticas públicas en materia de ordenamiento y gestión del territorio...”(MVOTMA, 2012).

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 *“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).

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 da 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).

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. 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.

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.

Brasil

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

O Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PRONAT tem como objetivo “*promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia*” (BRASIL/MDA, 2005). Os documentos do Ministério indicam o foco no público prioritário.

Há uma opção política evidente pelos agricultores familiares e assentados de reforma agrária nos textos do MDA referentes ao PRONAT, o que pode significar um território delimitado pelo público, que se relaciona com o espaço físico e outros atores sociais. A SDT passa a chamar os territórios apoiados de “*territórios de identidade*”. Pode-se inferir deste fato que a identidade do território é dada pela agricultura familiar (MEDEIROS e DIAS, 2011).

A idéia central era unir municípios em um projeto de desenvolvimento territorial por meio de formação de novos arranjos institucionais, pois, a avaliação era de que a escala municipal era muito restrita para resolver a complexidade dos desafios para o desenvolvimento e, por outro lado, a escala estadual era excessivamente ampla para dar 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”.

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 km² e população média por município até 50 mil” (BRASIL, 2005a; 2005b)¹. 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).

Considerações finais

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.

Há por parte da sociedade civil organizada 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

¹ Esses critérios para definição de microrregiões rurais foram baseados nos estudos VEIGA (1999; 2002)

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 êxito 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.

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? A partir das análises anteriores, é possível elaborar um esquema demonstrando as principais idéias, interesses e atores envolvidos nesse processo.

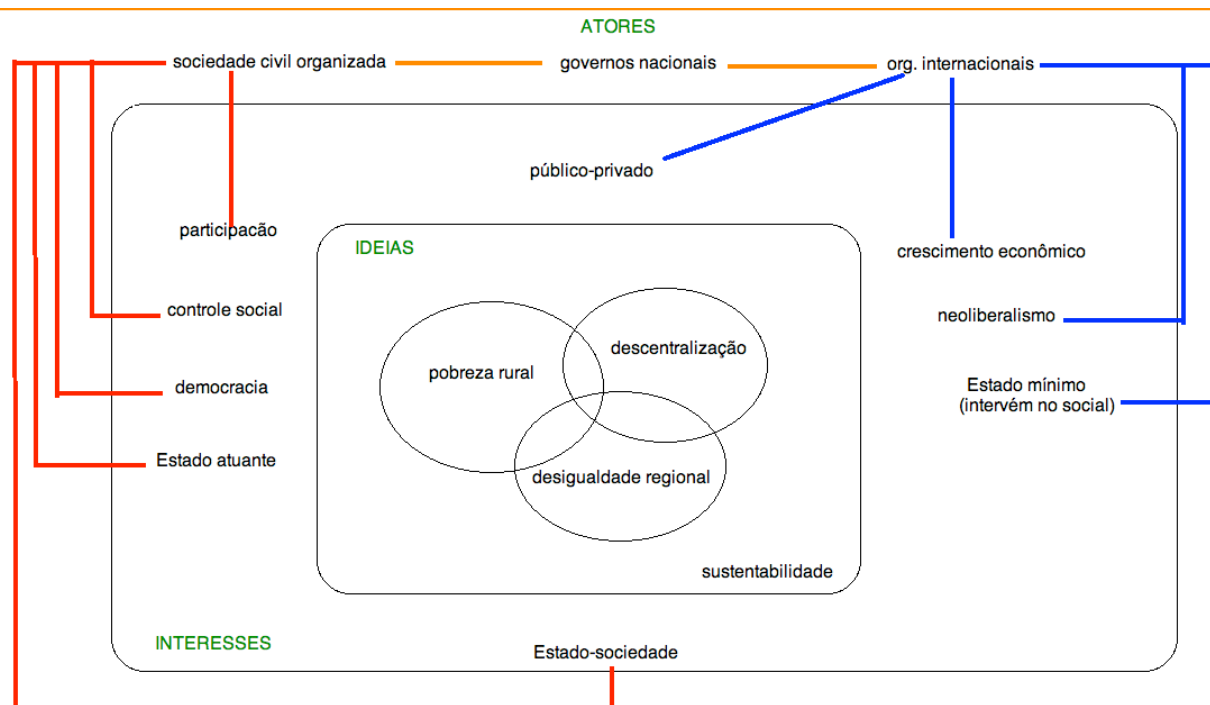


Figura 11: Esquema de idéias, interesses e atores do DT
Elaboração: própria, 2012

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.

Bibliografia

- 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.
- 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.
- FAVARETO. Arilson. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: FAPESP, Ed. IGLU. 2007.
- 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.
- 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.
- 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.
- ORTEGA, Antônio César. Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Ed. Alínea; Uberlândia: EDUFU. 2008
- RIELLA, Alberto & MASCHERONI, Paola. Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de La experiência de lãs mesas de desarrollo rural em Uruguay. In.: RIELLA, A. (coord). El Uruguay desde La sociologia. Facultad de Ciências Sociales . Departamento de Sociologia. Montevideo, 2012.
- TAVARES, M. C. A questão agrária e as relações de poder no país. Folha de São Paulo. São Paulo, p.5. 1996.