

NILTON CÉSAR MENDONÇA

SISBI/UFU



1000228585

**OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
RURAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DAS ESTRATÉGIAS
DOS GOVERNOS FHC E LULA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

INSTITUTO DE ECONOMIA

2005

NILTON CÉSAR MENDONÇA

MON
330(81)
M539d
TESIMEM

**OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
RURAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DAS ESTRATÉGIAS
DOS GOVERNOS FHC E LULA**

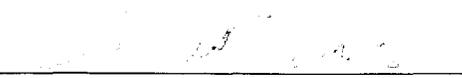
Dissertação apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Federal de Uberlândia
como parte dos requisitos para a obtenção do
título de Mestre em Economia.

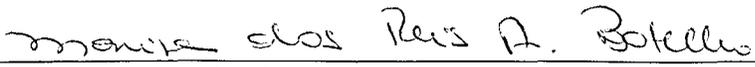
Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega.

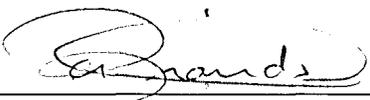
UBERLÂNDIA – MG

2005

Dissertação defendida e aprovada em 22 de julho de 2005, pela banca examinadora:


Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega – IE/UFU


Prof.ª Dr.ª Marisa dos Reis Azevedo Botelho – IE/UFU


Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão – IE/UNICAMP


Coordenadora do Mestrado: Prof.ª Dr.ª Vanessa Petrelli Corrêa

Uberlândia – Minas Gerais

2005

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Aos amigos (as) e familiares, pelo apoio e estímulo para que eu retomasse a vida acadêmica.

Ao Instituto de Economia, pela oportunidade da realização do mestrado.

Aos colegas, professores (as) e funcionários (as) do Instituto de Economia pelo convívio durante o curso. O meu agradecimento a todos, na pessoa da Vaine, secretária do mestrado.

Ao professor César Ortega. Com sua orientação, consegui estruturar o caminho que norteou o difícil e prazeroso processo de elaboração da dissertação. Uma contribuição valiosa para o tratamento de um tema atual e multidisciplinar de forma científica e objetiva.

À professora Marisa e ao professor Humberto, membros da banca examinadora do projeto de pesquisa, pelas suas contribuições ao trabalho.

Ao professor Carlos Brandão e à professora Marisa, pela disponibilidade em participar da banca examinadora da dissertação.

RESUMO

Esta dissertação analisa as concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) para, ao final, verificar se as estratégias do atual governo constituem uma continuidade (ou não) das estratégias do governo anterior. A motivação principal deste trabalho é avaliar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras, representando uma alternativa real de geração de cidadania e de inserção competitiva dos territórios deprimidos nos mercados.

As experiências internacionais já demonstraram a viabilidade das estratégias de desenvolvimento territorial, sob determinadas condições. Elas também comprovaram que essas estratégias não estão necessariamente ligadas às políticas liberalizantes. No Brasil, entretanto, esse processo encontra ainda muitas dificuldades para se efetivar como uma alternativa viável e sustentável de geração de emprego e renda nas regiões deprimidas do país.

No final da década de 1990, o governo FHC inseriu as estratégias de desenvolvimento local em seus programas direcionadas ao desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos do país. O atual governo federal também vem implementando programas com esse objetivo. Ao comparar as estratégias de desenvolvimento local dos dois governos, este trabalho busca contribuir com o aprofundamento dessa discussão.

Palavras-chave: desenvolvimento local; desenvolvimento territorial; desenvolvimento rural; políticas públicas.

ABSTRACT

This work analyzes the conceptions of the rural territorial development of both Fernando Henrique Cardoso's (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva's (Lula) government so that at the end it is checked if the present government's strategies represent some continuity in relation to the previous government. What mostly motivates for this work is the evaluation of the capability of the territorial approach to contribute in facing poverty, and social and regional differences, representing an 'actual alternative' of creating citizenship and competitive insertion of the dejected areas in the most dynamic regional, national e international economical circuits.

The international experiences have proved the viability of these strategies of territorial development in certain conditions. They have also proved that the strategies of territorial development are not necessarily linked to the liberalizing policies. In Brazil, however, this process still encounters many difficulties to be operated as a possible and sustained alternative for creating jobs and income in the dejected regions of the country.

At the end of the 1990-decade, the FHC government put in the strategies of territorial development in its programs for the rural dejected areas of the country. The current government has also implemented programs with this objective. When comparing the strategies of rural territorial development of both governments, this work aims at contributing with a deeper discussion of the topic, trying to identify continuities or ruptures from one to the other government.

Key words: territorial development; local development; rural development; public policies.

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1. A dimensão territorial do desenvolvimento	13
1.1. Do “desenvolvimento econômico” ao “desenvolvimento sustentável”	14
1.2. A noção de capital social e o desenvolvimento territorial.....	18
1.3. A “nova ortodoxia” do desenvolvimento.....	23
1.4. O (sub) desenvolvimento brasileiro.....	29
Capítulo 2. As transformações recentes do meio rural brasileiro e os desafios para o desenvolvimento dos seus territórios deprimidos	34
2.1. Transformações recentes no meio rural brasileiro.....	35
2.1.1. Os resultados do Projeto Rurbano.....	35
2.1.2. “Cidades Imaginárias”	37
2.1.3. A agricultura Familiar.....	40
2.2. Os desafios para o desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos.....	42
2.3. A experiência europeia.....	48
2.3.1. O Programa LEADER.....	49
Capítulo 3. Estratégias de desenvolvimento territorial rural do Governo FHC	53
3.1. A “orientação estratégica” do governo FHC.....	54
3.2. Estratégias de desenvolvimento rural.....	55
3.2.1 Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's): o Pronaf Infra-estrutura e Serviços.....	57
3.2.2 O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS).....	59
3.3. A dimensão territorial do Programa Comunidade Solidária.....	61
3.3.1. O Programa Comunidade Ativa.....	63
3.4. Uma síntese das concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC.....	70

Capítulo 4. Estratégias de desenvolvimento territorial rural do Governo Lula.	73
4.1. A “orientação estratégica” do governo Lula.....	73
4.2. Estratégias de desenvolvimento rural.....	75
4.2.1. Os territórios rurais do MDA: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).....	76
4.3. A dimensão territorial do Programa Fome Zero.....	82
4.3.1 Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD’s).....	84
4.3.2 O Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA).....	90
4.4. Uma síntese das concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula.....	91
 Conclusão	93
 Referências bibliográficas.	98
 Anexos	105

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa as **concepções** das estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) com o objetivo de verificar se as estratégias do atual governo representam uma continuidade em relação às do governo anterior.

Uma motivação geral norteia a realização deste trabalho: buscar avaliar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras, representando uma alternativa real de geração de cidadania e de inserção competitiva desses territórios deprimidos nos mercados.

Diversos autores têm tratado dessa questão, quase sempre, sem chegar a consensos. Dissensos relacionados, principalmente, aos diferentes conceitos, interpretações teóricas e metodologias utilizadas em seus estudos. O próprio título do trabalho reflete essa problemática. Busca-se expressar de forma sucinta o conteúdo mais importante da dissertação. Mas, o que é desenvolvimento? O que é desenvolvimento rural? O que é território? O que é território deprimido?¹

Se não existem consensos em termos conceituais, metodológicos e teóricos, as discussões sobre o desenvolvimento territorial, em geral, partem de uma questão e de uma constatação básica. A questão: por que territórios aparentemente similares, mesmo sobre a influência de mesmos determinantes exógenos (políticas públicas, concorrência intercapitalista, entre outros), apresentam dinamismos diferenciados? A constatação: o desenvolvimento de um território depende **em parte** da organização de sua sociedade em torno de um pacto territorial. Um pacto que não representa a desconsideração dos conflitos, intrínsecos a essas sociedades, mas o reconhecimento de que eles podem ser “resolvidos” por meio de processos de concertação de interesses.

Uma questão e uma constatação que têm se traduzido em uma diversidade de experiências internacionais – sobretudo a partir dos anos 1970 – e também despertado o interesse de diferentes áreas do conhecimento, além de organizações públicas e privadas,

¹ Como se verá, no decorrer da dissertação, os autores e as diferentes políticas públicas analisadas, apresentam interpretações distintas sobre estas questões. Nesse sentido, quando necessário, buscar-se-á apresentar as definições específicas.

inclusive, internacionais. No Brasil, essas discussões e experiências ganharam expressão a partir dos anos 1980.

Se, para alguns, esse processo representa um afastamento ou uma minimização do Estado, em favor do mercado, para outros, mesmo sob um contexto de protagonismo do ideário liberalizante, ele também tem favorecido e incentivado a maior participação da sociedade nos processos de desenvolvimento territorial, inclusive, sob o comando do Estado nacional. Para esse “segundo grupo”, esses processos têm representado uma oportunidade para a superação de práticas tradicionais das políticas públicas brasileiras (centralização, fragmentação, atuação setorial, clientelismo etc.).

Foi sob essa perspectiva que o governo federal, na década de 1990, inseriu a abordagem territorial em suas estratégias de desenvolvimento rural. Em meados dessa década, o governo FHC lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Um Programa assumido como uma proposta de fortalecimento da agricultura familiar (a abordagem territorial está presente na formulação de uma de suas linhas de financiamento – o Pronaf Infra-estrutura e Serviços). Em 1999, o governo criou o Programa Comunidade Ativa com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento mediante o “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS).

O governo Lula também vem implementando programas ancorados numa abordagem territorial. No início do seu governo, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). O Programa Fome Zero (PFZ) também vem promovendo ações específicas direcionadas ao desenvolvimento territorial rural.

É, portanto, a partir da análise comparativa dessas experiências específicas que se abordará a temática do desenvolvimento territorial. Ao comparar essas estratégias de desenvolvimento territorial rural dos dois governos, este trabalho busca contribuir com o aprofundamento da discussão, ainda incipiente no Brasil.

As experiências internacionais já comprovam a viabilidade dessas estratégias de desenvolvimento sob determinadas condições, como no caso europeu. Elas também comprovam que essas estratégias não estão relacionadas exclusivamente às políticas liberalizantes.

Em contraste com as estratégias de desenvolvimento defendidas por organizações internacionais (como o Banco Mundial), que vêem nas estratégias de desenvolvimento territorial uma alternativa autônoma de desenvolvimento desses espaços locais – inclusive, com a “liberação” dos Estados nacionais da responsabilidade pela solução das questões

sociais desses territórios –, parte-se da hipótese de que a incorporação das estratégias de desenvolvimento territorial nas políticas públicas federais pode representar um avanço importante no resgate e na emancipação de uma parcela representativa dos “territórios rurais deprimidos” brasileiros.

A dissertação está dividida em quatro capítulos. No capítulo 1, discute-se a dimensão territorial do desenvolvimento. Inicialmente, faz-se uma breve revisão conceitual e histórica acerca da noção de desenvolvimento. Parte-se de um enfoque teórico essencialmente “economicista” para uma interpretação baseada numa perspectiva multidimensional. Apresenta-se, em seguida, uma discussão sobre a noção de capital social, buscando relacioná-lo com a abordagem territorial. Uma noção ambígua, presente em diversas áreas do conhecimento, e que, recentemente, foi incorporada por diferentes áreas sociais, até mesmo pelas correntes econômicas ortodoxas. No item 1.3, discute-se a “nova ortodoxia” do desenvolvimento. Uma interpretação de desenvolvimento que surgiu, nos anos 1990, com a pretensão de avançar as discussões econômicas para “além do Consenso de Washington”. Por fim, resgatando idéias de Celso Furtado, relacionam-se elementos de sua análise histórico-estrutural para reafirmar, mesmo num ambiente globalizado, a natureza específica das desigualdades inter e intra-regionais brasileiras e a necessidade de valorizar as suas imensas diversidades como forma de alcançar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

No capítulo 2, analisam-se as transformações recentes no meio rural. Expõem-se pesquisas atestando essas transformações e a grande heterogeneidade do meio rural brasileiro. Apresentam-se alguns desafios para o desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos, enfocando a viabilidade da incorporação da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural. Por fim, descreve-se a experiência LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), implantada com o objetivo de desenvolver os espaços rurais deprimidos europeus mediante estratégias de desenvolvimento territoriais.

No capítulo 3, analisam-se as estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC. Estratégias inseridas numa orientação geral de reestruturação das políticas governamentais. No item 3.3, discutem-se as políticas específicas de desenvolvimento rural. A ênfase é a análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços. Uma linha de financiamento concebida com base numa abordagem territorial e que está inserida num conjunto de mudanças implementadas pelo governo federal nesse período (criação do MDA, do Pronaf, entre outras). No item 3.4, apresenta-se o Programa Comunidade Ativa.

No capítulo 4, analisam-se as estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula. Estratégias concebidas com uma participação direta do Estado na indução

desses processos locais de desenvolvimento. Após fazer uma breve apresentação do caráter paradoxal em que as estratégias estão inseridas, discutem-se, no item 4.2, as políticas específicas de desenvolvimento rural do governo Lula. A ênfase é a análise da Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT), inserida no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), e apresentada pelo governo como um instrumento para o aprofundamento da abordagem territorial nas suas políticas direcionadas ao meio rural brasileiro. No item 4.3, estuda-se a dimensão territorial do Programa Fome Zero (PFZ) enfatizando dois programas: os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento local (CONSAD's) e o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA).

CAPÍTULO 1

A DIMENSÃO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

Marginalizada durante algumas décadas, a discussão sobre o papel dos territórios no desenvolvimento voltou a ser valorizada pela literatura e pelas políticas públicas nos anos 1990. Mas voltou remodelada. Economistas de diferentes correntes teóricas – institucionalistas, evolucionistas, entre outros – e também pesquisadores de outras áreas das ciências sociais passaram a ressaltar e valorizar o caráter interdisciplinar e multidimensional do desenvolvimento. Uma revalorização que contribuiu para a redefinição de conceitos, de metodologias, de teorias, do papel do Estado, da sociedade e do mercado.

Esse capítulo expõe algumas interpretações teóricas representativas desse debate atual sobre o desenvolvimento, principalmente quanto a sua influência nas experiências vividas recentemente no Brasil. O desafio maior é o de procurar construir um referencial teórico para as análises que serão realizadas nos capítulos posteriores.

No item 1.1, faz-se uma breve resenha teórica e histórica do debate sobre desenvolvimento, inserindo, no final do item, a discussão sobre a sua dimensão territorial. Demonstra-se que, depois de décadas, existe ainda uma grande dificuldade para se entender o “verdadeiro” significado do desenvolvimento. Tem-se uma noção, ou melhor, várias noções sobre o desenvolvimento.

Nos itens 1.2 e 1.3, discutem-se a idéia de capital social e a “nova ortodoxia” do desenvolvimento, respectivamente. Busca-se entender o papel do capital social no processo de desenvolvimento territorial e também quais as possibilidades desse capital ser potencializado em territórios onde ele é precário ou inexistente. Quanto à “nova ortodoxia” do desenvolvimento, pretende-se compreender o real significado de suas mudanças recentes. Uma discussão importante, sobretudo, pela influência que essa noção e essa interpretação teórica tiveram nas formulações das estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil a partir dos anos 1990.

O capítulo termina (no item 1.4) abordando algumas questões específicas do desenvolvimento do país, apresentadas, especialmente, por Celso Furtado. Questões fundamentais para entender as razões do (sub) desenvolvimento brasileiro e de suas desigualdades regionais e para buscar encontrar o seu “verdadeiro” desenvolvimento.

1.1. Do “desenvolvimento econômico” ao “desenvolvimento sustentável”

Em 1981, Albert Hirschman afirma:

[...] o declínio da economia do desenvolvimento não pode ser totalmente revertido: nossa subdisciplina obteve considerável brilho e animação através da idéia implícita de que poderia destruir praticamente sozinha o dragão do atraso, ou, pelo menos, que sua contribuição nesta área seria central. Nós agora sabemos que isto não é assim [...]. (HIRSCHMAN, 1981 apud FIORI, 1999: p. 24).

Hirschman refere-se à “teoria do desenvolvimento econômico” produzida no período pós-guerra. Uma teoria que, em linhas gerais, introduz as bases para uma maior intervenção do Estado na economia, por meio de uma interpretação teórica alternativa quanto à natureza desigual do crescimento econômico e das causas do atraso de algumas regiões e países do mundo.

A noção de desenvolvimento econômico, entretanto, é mais antiga. Sob a influência da idéia positivista da universalização do progresso, ela ganhou espaço relativo na literatura econômica, “iluminando” o caminho de diferentes correntes ideológicas e políticas de desenvolvimento. Mas foi no século XX, sobretudo, no período pós-guerra, que a idéia, tal como difundida, ganhou forma teórica e maior expressão na literatura e nas experiências de desenvolvimento mundiais. Nesse período, foi desencadeado um conjunto de teorias, instituições e políticas voltadas ao desenvolvimento econômico.

Foi também sob esse contexto que surgiram as discussões sobre a “ciência regional” e as tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades territoriais.

Antes, no início do século XX, as questões regionais eram tratadas predominantemente pelas teorias da localização das atividades econômicas. Em geral, esses estudos buscavam averiguar as causas da ineficiência das alocações de recursos inter e intra-espacos. O desenvolvimento era entendido como uma consequência da alocação espacial eficiente dos recursos, assegurada pelo livre mercado, pelo livre comércio e pela eliminação de todos os obstáculos ao funcionamento do sistema econômico.

Nos anos 1950, surgiram diversos estudos enfocando a natureza desigual do desenvolvimento². Gunnar Myrdal (1957) e Albert Hirschmann (1958), entre outros autores, demonstraram a capacidade de determinados espaços criarem economias de aglomeração geradoras de retornos crescentes para os investimentos. Um processo polarizador e concentrador territorialmente denominado por Myrdal de “processo de causação circular cumulativa”.

Na América latina, a partir dos anos 1940, também se desenvolveu uma interpretação teórica específica, procurando identificar a natureza e as causas do subdesenvolvimento dos países latino-americanos³. A concepção centro-periferia, formulada no âmbito da CEPAL, tornou-se um dos principais argumentos teóricos em favor da industrialização. Uma interpretação que contestava as teorias econômicas tradicionais, sobretudo, do *laissez faire* e das vantagens comparativas, buscando formulações e respostas alternativas para a realidade latino-americana.

As divergências entre essas interpretações teóricas – quanto à possibilidade de convergência ou não do processo de desenvolvimento – não as impediram de convergir para a utilização de um enfoque essencialmente “produtivista” do desenvolvimento, baseado no ideário mítico do progresso material universal e da homogeneização social.

No início dos anos 1970, Celso Furtado alertava para os limites do processo de “desenvolvimento econômico” em curso, determinado, sobretudo, pela dinâmica das economias centrais. No livro “Mito do Desenvolvimento Econômico”⁴, o autor afirma que a idéia de universalização do desenvolvimento econômico é um “simples mito”.

[...] os mitos operam como faróis que iluminam o campo de problemas e nada ver de outros, ao mesmo tempo em que lhe proporciona conforto intelectual, pois as discriminações valorativas que realiza surgem no seu espírito como um reflexo da realidade objetiva. (FURTADO 2001: p. 7).

Ou seja, com uma visão da realidade “iluminada” pelo mito do desenvolvimento econômico, as teorias sobre desenvolvimento contribuíram para a formulação e implantação de projetos desvinculados da diversidade econômica, social e política desses territórios. Para

² Enfocando a natureza desigual do desenvolvimento, as contribuições de autores de formação marxista – Lenin e trotsky, por exemplo – também tiveram uma grande influência nos estudos de desenvolvimento regional. A partir dos anos 1970, nessa linha de pesquisa, desenvolveram-se diversas formulações enfocando as relações entre o espaço e a dinâmica do modo de produção capitalista. Brandão (2003) destaca, entre esses autores: Henry Lefevre, David Harvey, Milton Santos, José Luis Coraggio, Alain Lipietz, Ann Markusen, entre outros.

³ Segundo Furtado (1983), uma interpretação influenciada, em parte, pelas formulações teóricas de Myrdal, Hirschman e Perroux. Sob essa perspectiva o Estado seria um agente fundamental para o tratamento analítico desses processos concentradores, resultantes dos efeitos e reações em cadeia de inúmeras decisões autônomas.

⁴ Editado pela primeira vez em 1974.

Celso Furtado, projetos que desviaram “[...] as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade [...], para concentrá-las em objetivos abstratos” (FURTADO 2001: p. 89).

A partir dos anos 1970, as discussões sobre o desenvolvimento sofreram uma grande transformação. Sob um contexto de crise – econômica, política e social –, a partir dos anos 1980, “novas” prioridades ganharam espaço nas formulações das políticas governamentais. Prioridades fundamentadas na supremacia do mercado nos processos de desenvolvimento (FERRAZ; CROCCO; ELIAS, 2003).

Mesmo sob o domínio dessas proposições liberalizantes, entretanto, surgiram diversas interpretações teóricas e experiências de desenvolvimento alternativas nesse período, reconhecendo o papel ativo de outras dimensões no processo de desenvolvimento (sociais, ambientais, entre outros). Apesar das diferenças conceituais, teóricas e metodológicas, essas proposições passaram a encontrar nos elementos endógenos importantes determinantes para o desenvolvimento das regiões (PIORE; SABEL, 1984).

Essas proposições alcançaram maior expressão, notadamente, com a intensificação dos processos de reestruturação produtiva, sobretudo, nos países desenvolvidos. A experiência européia – com destaque para a “Terceira Itália”⁵ –, tornou-se uma referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento “endógenos” em muitos lugares do mundo. Uma região que conseguiu encontrar respostas específicas e inovadoras valorizando as inter-relações produtivas existentes em seu território, garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial.

Os estudos sobre essa experiência italiana passaram a focar o papel fundamental das economias de proximidade, indicando que a especificidade dessa região – em termos da capacidade de adaptação às crises e às intensas mudanças tecnológicas – residia, fundamentalmente, na existência de um ambiente sinérgico derivado da cooperação entre empresas, empregados, organizações públicas etc. nos territórios⁶. Segundo Cocco; Galvão; Silva (1999), um processo no qual ocorria uma transferência do lugar da produção (da fábrica “fordista”) para os territórios, transformando-o, também, num espaço de cooperação e geração de cidadania.

⁵ Expressão cunhada por A. Bagnasco referindo-se à região centro norte e norte oriental da Itália.

⁶ No Brasil, recentemente, o tema do desenvolvimento territorial, a partir dos clusters, ganhou espaço relativo nas discussões de economia industrial. Sob essa perspectiva, por exemplo, muitos estudos têm destacado a importância dos arranjos produtivos locais na inserção competitiva das empresas de pequeno porte no mercado, e as potencialidades e os limites desses arranjos na indução de processos de desenvolvimento territoriais no Brasil (Souza; Botelho, 2000 e Cassiolato; Lastres, 2003).

Outras contribuições importantes – valorizando essa perspectiva multidimensional e territorial do desenvolvimento – surgiram também na área ambiental. Sob a influência e pressão política dos movimentos ambientalistas, ainda nos anos 1960/70, desenvolveu-se um amplo movimento ambientalista, que abriria um novo debate sobre a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico. A partir de críticas às concepções vigentes de desenvolvimento econômico, expuseram-se argumentos e dados quanto à possibilidade real do esgotamento de importantes matérias primas e fontes energéticas.

Esse movimento ambientalista ganhou maior expressão nos anos 1990, com a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Eco-92). Um processo que culminaria com o surgimento da “Agenda 21”, introduzindo novas dimensões às reflexões e experiências de desenvolvimento, baseadas na noção de sustentabilidade.

As próprias organizações internacionais reformularam as suas estratégias de desenvolvimento. Incorporaram uma perspectiva multidimensional, traduzida, particularmente, na incorporação da noção de capital social em suas concepções de desenvolvimento (Banco Mundial). No início dos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) divulgou o seu primeiro relatório do desenvolvimento humano. A criação do conceito de Desenvolvimento Humano pelo PNUD foi um marco dessa reformulação pela qual os organismos multilaterais passaram neste período.

Essas transformações também se refletiram no formato das políticas públicas. A partir dos anos 1970, surgiram várias proposições de mudanças organizacionais da gestão pública, a maioria delas, apoiadas em iniciativas de descentralização administrativa. Políticas públicas descentralizadas que, em linhas gerais, passaram a valorizar as estruturas de organização dos governos locais e a maior participação das sociedades na condução das políticas públicas.

No caso específico brasileiro, ainda nos anos 1980, sob a influência de movimentos sociais, a nova Constituição Federal, mesmo que de forma desordenada, garantiu avanços importantes no processo de descentralização das políticas públicas, tanto entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), como na relação do Estado com a sociedade (BUARQUE, 2002).

Foi sob esse contexto em transformação, portanto, que novas concepções e expressões ganharam espaço e importância na literatura e nas experiências recentes de desenvolvimento: capital social, distritos industriais, arranjos produtivos locais, sistemas de inovação, clusters etc. Expressões que, de forma geral, incorporaram novos temas à noção de

desenvolvimento – cooperação, descentralização, flexibilidade, sustentabilidade etc. – enfatizando e valorizando as escalas territoriais “menores”.

No próximo item, expõe-se a noção de capital social. Uma noção presente nas concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos FHC e Lula, como se demonstrará nos capítulos 3 e 4.

1.2. A noção de capital social⁷ e o desenvolvimento territorial

Mesmo que de forma ambígua e contraditória, a noção de capital social passou a influenciar as concepções e políticas de desenvolvimento em muitos lugares no mundo. Presente em diversas áreas do conhecimento social – na sociologia, na ciência política, entre outras –, essa noção também foi incorporada por diferentes correntes teóricas da economia, inclusive, as ortodoxas⁸.

Albagli; Maciel (2002) afirmam existir pelo menos três eixos genealógicos para o surgimento da noção de capital social. Um deles advém da sociologia clássica – incluindo autores como Durkheim, Weber, entre outros –, cujas obras continham elementos precursores da noção de capital social. Uma outra linha encontra-se dispersa em diferenciados estudos interdisciplinares. Estudos que utilizam, aleatoriamente, conceitos como: confiança, redes, normas, instituições etc⁹. Um terceiro eixo refere-se aos estudos que difundiram, literalmente, a expressão capital social. Também originários das ciências sociais, destacam-se autores como Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert Putnam, Francis Fukuyama, Mark Granovetter, Michael Woolcock.

Abramovay (2003), tomando como referência a obra de James Coleman, afirma que:

[...] a noção de capital social é uma espécie de resposta a um dos mais decisivos mitos fundadores da civilização moderna, o de que a sociedade é um “conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivos a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes” (COLEMAN,

⁷ Apesar da abrangência e complexidade da discussão sobre a “noção de capital social”, o objetivo desse item é somente introduzi-la, enfocando questões relacionadas ao seu papel na formulação das estratégias de desenvolvimento territorial rural implementadas no Brasil a partir dos anos 1990. Diversos autores, de diferentes áreas de estudos e correntes teóricas, têm tratado do assunto. Ver: Albagli; Maciel (2002); Putnam (1996); Abramovay (1998, 2003); Franco (2000, 2002); entre outros.

⁸ Monastério (2000).

⁹ Na área de economia, por exemplo, essas noções estão presentes em diversos textos “neoinstitucionalistas”, “evolucionistas”, entre outros.

1990: p. 300). *A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor. (ABRAMOVAY 2003: p.86)¹⁰.*

Apesar de a noção de capital social ter sido tratada em diferentes estudos de ciências sociais, foi com Putnam (2000) que ela se tornou uma das principais referências no debate sobre o desenvolvimento¹¹. Além de atestar a importância que o ambiente e a estrutura social exercem sobre o desenvolvimento, Robert Putnam também contribuiu para “popularizar” a noção, incorporando-a, inclusive, no discurso político e econômico dominante de algumas organizações internacionais (ALBAGLI; MACIEL, 2002).

O objeto da pesquisa coordenada por Putnam foram os governos regionais italianos, criados nos anos 1970. Analisando a experiência de reforma institucional realizada pelo governo italiano, o autor buscou compreender os resultados diferenciados das políticas públicas descentralizadas italianas.

A pesquisa era dividida em duas partes. Na primeira, ela buscava compreender os impactos – na identidade, no poder e nas estratégias dos atores sociais – das mudanças institucionais decorrentes da criação dos novos governos regionais da Itália. Na segunda parte, a pesquisa demonstrou a influência da história e da cultura no desempenho diferenciado de cada região.

A partir da análise dos resultados dessa pesquisa, o autor chegou à conclusão de que a presença da comunidade cívica é o fator determinante do desempenho institucional diferenciado de algumas regiões em relação às outras.

Dessa pesquisa, Putnam derivou a sua noção de capital social.

[...] as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. (PUTNAM, 2000: p. 177).

Segundo o autor, o civismo dos habitantes de um território é resultante e determinado historicamente pelo estoque de capital social acumulado por eles e pelos seus antepassados. Ou seja, as tradições cívicas ou o grau de civismo de uma determinada

¹⁰ Uma constatação que explicita o reconhecimento e a necessidade da valorização das discussões e dos estudos das ações coletivas. Sobre esse tema ver: Moyano Estrada (1999); Ortega (2005).

¹¹ Putnam (2000), traduzido a partir do livro “Marking Democracy Work: civic traditions in modern Italy” publicado em 1993.

população é determinado fundamentalmente pela sua história. Assim, nessa acepção, capital social é uma característica de uma dada população, que é determinada histórica e culturalmente.

Baseado no conceito de comunidade cívica, Putnam constata como as diferenças históricas na vida cívica das regiões são fundamentais para explicar o êxito ou não das políticas públicas. Para o autor, os traços da vida social local – confiança, reciprocidade etc. – são elementos que facilitam a cooperação e as ações de uma comunidade em torno de objetivos comuns. Nesse sentido, regiões com elevados níveis de cooperação têm maiores possibilidades de gerar melhores resultados econômicos.

Putnam (2000), citando a noção de “subordinação de trajetória”¹², esclarece que as instituições, influenciadas pelo contexto social em que estão inseridas, podem apresentar um desenvolvimento diferenciado, que pode não convergir para um eficiente equilíbrio. Nesse sentido, para Putnam, sob determinados contextos, em que as práticas sociais sejam impeditivas do progresso e que incentivem a irracionalidade, elas podem gerar diferenças substanciais e duradouras no desempenho de comunidades, aparentemente, similares em termos de recursos, de instituições formais etc.

Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas. (PUTNAM 2000)

Ricardo Abramovay (1998), analisando o trabalho de Putnam, comenta que o grande mérito da obra do autor é a sua constatação da importância do capital social para entender o desenvolvimento diferenciado de um território em relação a outro. Para Abramovay, entretanto, se, por um lado, a interpretação de Putnam tem o grande mérito de demonstrar que o ambiente de um lugar explica, em parte, o seu dinamismo diferenciado em relação a outras regiões, por outro, ela gera um desalento quanto às possibilidades de desenvolvimento de regiões com pequeno capital social, ao superdimensionar o papel da cultura em detrimento de outras possibilidades de intervenção política e social.

Se o “capital social” explica, em parte, o dinamismo diferenciado de um território em relação ao outro, surgem outras questões: É possível construir ou potencializar o capital

social de um território em benefício do seu desenvolvimento? Qual o papel das políticas públicas nesse processo?

Segundo Moyano Estrada (1999), a noção de capital social tem sido utilizada de forma diversa e, muitas vezes, contraditória para explicar diferenciadas políticas de desenvolvimento territoriais.

Se, para Putnam, a formação do capital social depende, fundamentalmente, das tradições históricas e culturais de um território, outros autores, como Francis Fukuyama (2003 *apud* MOYANO ESTRADA, 1999), localizam a fonte do capital social nos valores individuais partilhados, que permitem a cooperação dos indivíduos com o intuito de organizarem-se e defenderem seus interesses e necessidades coletivas. Desse modo, para Fukuyama, o Estado está incapacitado de criar capital social, podendo sua intervenção, inclusive, destruir as bases de sua formação (“jogo de soma zero”). Em outros termos, para o autor, o nível de intervenção estatal é inversamente proporcional ao nível de capital social de uma comunidade.

Diferentemente desses autores “antiintervencionistas”, outras interpretações teóricas e experiências têm demonstrado que o Estado pode cumprir um papel importante na criação, manutenção e fortalecimento do capital social de uma sociedade (“jogo de soma não zero”). Ou seja, as relações entre o Estado e a sociedade podem contribuir para “o florescimento de uma sociedade viva e dinâmica” (MOYANO ESTRADA, 1999).

Abramovay (1998), citando Peter Evans, enfatiza três aspectos importantes da relação entre o Estado e a sociedade para a criação do capital social:

- a) As agências estatais necessitam das comunidades: as comunidades são co-produtoras de seus resultados e não seus clientes passivos;
- b) As comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços, nas sociedades contemporâneas, podem ser organizados num nível puramente local e sem o apoio dos conhecimentos e dos recursos que venham de Estados e da Federação;
- c) Neste sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

¹² “[...] o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está” (PUTNAM, 2000: p. 188).

Ricardo Abramovay enfatiza que o capital social pode ser criado desde que haja instituições que sejam capazes de sinalizar alternativas às práticas políticas impeditivas do desenvolvimento (clientelismo, assistencialismo, entre outras).

[...] as dotações pré-existentes de capital social são recursos valiosos na construção de relações sinérgicas [entre Estado e sociedade civil], mas não podem ser consideradas como a raridade decisiva. As comunidades que desfrutam os benefícios da sinergia não desfrutam necessariamente dotações prévias excepcionais de capital social (EVANS, 1996 apud ABRAMOVAY, 1998: p. 5).

Nessa perspectiva, para que os processos de “desenvolvimento territorial” fossem desencadeados, exigir-se-ia uma intervenção deliberada e coordenada de organizações públicas, estatais e não estatais, para a criação e fortalecimento do capital social. Que tipo de intervenção? Uma intervenção que reconheça e valorize a organização social existente nos territórios, buscando reforçá-la no sentido da promoção de ações, com vistas ao seu desenvolvimento (ABRAMOVAY 2003).

Abramovay (2003) ressalta que a construção ou fortalecimento do capital social depende, em parte, da organização da sociedade em torno de um pacto territorial. Uma prática de gestão de conflitos sociais e de implementação de políticas públicas, que, segundo o autor, deve responder a cinco requisitos básicos:

- Mobilizar os atores em torno de uma "idéia guia";
- Contar com o apoio desses atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto;
- Definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território;
- Realizar o projeto em um tempo definido;
- Criar uma entidade gerenciadora que expresse uma unidade entre os protagonistas do pacto territorial.

Em suma, malgrado as diferenças de enfoque e a ambigüidade presente na noção de capital social, por meio dela, pode-se reconhecer que a forma de organização de uma sociedade contribui **em parte** com o desenvolvimento diferenciado de um território em relação a outro, mesmo quando esses são aparentemente similares. Um processo em que as

diferentes forças sociais locais encontram em espaços de concertação uma forma de buscar alternativas para o desenvolvimento de seus territórios¹³.

No próximo item, apresenta-se uma análise crítica da interpretação teórica da “nova ortodoxia” do desenvolvimento, liderada pelos ideólogos do Banco Mundial. Demonstra-se que, apesar das mudanças – conceituais, teóricas e metodológicas –, as políticas de desenvolvimento recomendadas pelo Banco permanecem orientadas, predominantemente, pelo caráter liberal de suas proposições.

1.3. A “nova ortodoxia” do desenvolvimento¹⁴

Em palestra proferida em 1998, o vice-presidente do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, apresentou algumas idéias para a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento. Uma estratégia que ia “além do Consenso de Washington”. Para o palestrante, no passado, mesmo quando seguidas à risca, as estratégias recomendadas pelo Consenso não asseguraram o êxito esperado. E mais, muitos dos países mais bem sucedidos “[...], não seguiram com rigor as estratégias ‘recomendadas’, mas seguiram caminhos próprios” (STIGLITZ, 1998: p. 3).

Segundo Gadelha (1998), essa reformulação já vinha sendo discutida há algum tempo no Banco Mundial. Analisando o relatório do Banco de 1993, intitulado *The East Asian Miracle: economic Growth and public policy*, o autor comenta que se pretendia conferir substância a uma nova visão, “[...] constituindo-se na base de uma nova concepção ortodoxa acerca do papel do Estado para o desenvolvimento” (GADELHA 1998: p. 8).

Seu principal relatório sobre o “milagre do Leste Asiático” tentou situar o banco em uma posição intermediária entre a visão neoclássica e o “revisionismo” da visão Amsden/Wade. O relatório reconheceu que ‘em algumas economias, principalmente naquelas do Noroeste da Ásia, intervenções seletivas contribuíram para o crescimento’. Também reconheceu inflexivelmente o valor das burocracias weberianas. (GADELHA 1998: p. 157-189).

De acordo com o autor a principal mudança nessa nova visão do Banco Mundial, em relação à anterior, refere-se a sua concepção sobre as falhas do mercado.

Assume-se, aprioristicamente, que o mercado competitivo fornece o padrão de referência para o desenvolvimento econômico, seja como

¹³ Essas questões serão retomadas e aprofundadas, quando forem discutidas as estratégias específicas de desenvolvimento rural de cada governo.

¹⁴ Expressão atribuída a Gadelha (1998).

algo já dado desde o início do processo ou como algo a ser atingido através de uma intervenção estatal que permita superar as restrições à eficiência competitiva associadas ao atraso econômico. (GADELHA 1998: p. 14).

Essas idéias seriam aprofundadas em documentos posteriores do Banco Mundial, incorporando, inclusive, novos elementos à discussão.

No relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997, intitulado *The State in a Changing World*, apresenta-se uma interpretação crítica dos enfoques teóricos “neo-utilitaristas”¹⁵, sobretudo quanto à incapacidade desses em compreender o comportamento e o papel do Estado. Conforme o relatório, os Estados constituem elementos-chave em qualquer esforço bem-sucedido para construir modernas economias de mercado. Nesse sentido, o que seria necessário eram teorias sobre como fazer as instituições públicas tornarem-se mais “robustas e capacitadas”.

O relatório sobre o desenvolvimento mundial 1999/2000, em linhas gerais, destaca o crescente poder das escalas local e global nos processos de desenvolvimento. A localização – entendida como o poder das entidades subnacionais – é apresentada como uma das mais importantes tendências do século XXI. Consoante o relatório, o processo de globalização estaria tornando não apenas o mundo menor como também estimulando e proporcionando as condições para as entidades subnacionais moldarem o seu futuro.

Nesse relatório de 1999/2000, Shahid Yusuf – chefe da equipe que o elaborou – afirmou que tanto a globalização quanto a localização proporcionariam um conjunto de oportunidades e riscos para os países. Um processo, entretanto, que não era único e nem inevitável. De acordo com o relatório, o desenvolvimento dependeria da forma como os países conseguissem administrar essas tendências.

No relatório do Banco Mundial de 2000/2001, a ênfase é o combate à pobreza. Nele, em linhas gerais, questionam-se as razões pelas quais alguns países com indicadores socioeconômicos similares revelam uma grande variação em seus índices de pobreza. Uma constatação que levou o banco a propor ações, para a superação desse quadro de pobreza e desigualdades, em três dimensões: econômica, social e política.

Na dimensão econômica, a ênfase é a criação de oportunidades. O relatório reconhece a importância e a insuficiência do crescimento econômico para a redução da

¹⁵ Segundo Evans (1998), os enfoques “neo-utilitaristas” partem da premissa de que todas as instituições, incluindo o Estado, podem ser conceituadas como simples agregação do auto-interesse individual. Para o autor, esses enfoques buscam explicar as instituições políticas e sociais, como o Estado, utilizando-se uma lógica utilitarista.

pobreza. Nesse sentido, sugere que sejam realizadas diversas ações visando à geração de novas oportunidades de negócios, principalmente, por meio do apoio aos empreendimentos de pequeno porte.

Na dimensão política, as propostas de ações buscam, principalmente, garantir uma maior autonomia das populações pobres. Um ponto importante das propostas é a defesa de uma maior descentralização das instituições públicas, com o fortalecimento das esferas locais. Para isso, ressalta-se a necessidade de instituições mais transparentes, democráticas e participativas.

Quanto à dimensão social, apresentam-se propostas baseadas, principalmente, na noção de capital social. Sob essa perspectiva, as questões sociais passam a ser tratadas não mais de forma assistencialista, mas sob a perspectiva do capital social. Ou seja, os diferentes capitais disponíveis (tais como o natural, humano e financeiro) seriam organizados e potencializados por relações de reciprocidade, confiança, cooperação etc. entre as pessoas e grupos sociais.

Se, nos relatórios anteriores, buscava-se avançar para além do Consenso de Washington, nesse relatório de 2000/2001, uma nova interpretação teórica passa a influenciar a sua concepção. Logo na sua introdução vê-se o emprego dos conceitos abordados por Amartya Sen (2000), relacionados, especialmente, à necessidade da valorização das liberdades fundamentais das pessoas.

Essa influência de Sen perpassa todo o relatório.

Os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente, não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza. (WORD BANK, 2001: p. 1).

No livro “Desenvolvimento como Liberdade”, Amartya Sen expõe uma abordagem na qual ele afirma ser a expansão da liberdade o principal objetivo do processo de desenvolvimento ¹⁶. Segundo o autor, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (Sen, 2000: p. 10). “Com oportunidades sociais

¹⁶ Uma obra que é a edição de conferências realizadas pelo autor nos anos de 1996 e 1997 no Banco Mundial.

adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (Sen, 2000: p. 26).

Ao enfatizar a centralidade da expansão da liberdade como elemento norteador do processo de desenvolvimento, Sen demonstra que o crescimento econômico deve ser entendido apenas como um dos meios para atingir esse objetivo central. Sob esta perspectiva, as relações econômicas, sociais e políticas são analisadas de forma integrada e investigadas segundo a contribuição para expansão da liberdade individual. Os indivíduos passam a ser vistos, portanto, como agentes ativos do desenvolvimento.

A questão: Até que ponto esta revisão teórica e prática do Banco Mundial representa um avanço em seus programas de desenvolvimento?

As idéias proferidas por Joseph Stiglitz, em 1998, contribuem para responder a essa questão. Conforme o autor, as “as estratégias do passado” – baseadas no ideário do “Consenso de Washington” – confundiam os meios com os fins; consideravam que as privatizações, a liberalização comercial, a estabilização dos preços etc. como fins em si mesmos, em vez de considerá-los como meios para alcançar um desenvolvimento “democrático, equânime e sustentável”.

Ao questionar a unicidade e a inevitabilidade das “estratégias de desenvolvimento passadas”, essa revisão autocrítica, portanto, não abandona o arcabouço analítico tradicional do Banco Mundial. Segundo essa interpretação, os ajustes liberalizantes impostos aos países subdesenvolvidos não trariam, necessariamente, uma deterioração do quadro social dos países subdesenvolvidos, caso eles estivessem acompanhados de mudanças institucionais, que gerassem maior eficiência.

O problema do desenvolvimento passa a estar relacionado, fundamentalmente, com a incapacidade dos países e regiões menos desenvolvidas realizarem mudanças que possibilitassem libertar das privações impeditivas ao pleno desenvolvimento, garantindo, assim, uma inserção competitiva nos mercados globalizados. Ou seja, “[...] tem-se como pressuposto essencial à concepção de que o mercado competitivo é o referencial da eficiência econômica” (GADELHA, 1998: p. 14).

Ou seja, essas mudanças conceituais e metodológicas abrem novas perspectivas para o aprofundamento dos ajustes liberalizantes, deixando as soluções dos problemas, no longo prazo, inclusive, os sociais, para o mercado. Ao Estado, de modo geral, caberia o papel de criar um ambiente propício para o desenvolvimento dessas forças de mercado.

As políticas recomendadas pelo Banco Mundial passam a tratar as questões da pobreza e das desigualdades sociais não de forma assistencialista, mas sob a perspectiva do

“desenvolvimento”. Um desenvolvimento relacionado à abertura de espaços para que os agentes individuais possam exercer suas escolhas livremente. “Um processo de alargamento das escolhas dos indivíduos”. O social assume o *status* de condicionante do desenvolvimento. Um elemento de ajuste para que os mercados tenham um perfeito funcionamento.

Uma nova relação entre o mercado, o Estado e a sociedade, em que se estende o individualismo metodológico à análise institucional. Um avanço da “mercantilização”, agora, englobando também outras esferas da sociedade. Um uso instrumental da noção de desenvolvimento: uma justificativa para explicar por que um país ou território tem um desenvolvimento diferenciado em relação a outro. Uma forma de reduzir as imperfeições do mercado. Uma forma de diminuir gastos públicos (“o problema é de vocês”). No longo prazo, o desenvolvimento seria alcançado pelo livre mercado (“novo reducionismo”).

Para Lavinias (2004), essas novas estratégias de desenvolvimento do Banco Mundial baseiam-se numa concepção de sociedade e de proteção social na qual:

- A segurança substitui a justiça redistributiva; a primeira é assegurada pelo bom funcionamento do mercado, com base em pressupostos contratuais.
- O que importa é prevenir e minimizar riscos; em lugar do atendimento constante das necessidades básicas, que evoluem e acompanham o progresso social, de modo a reduzir vulnerabilidades e garantir direitos de cidadania.
- O enfrentamento das adversidades sociais é deslocado para o plano individual; em lugar de reciprocidade e responsabilidade pública coletiva no enfrentamento dessas questões.

Segundo Medeiros (2001: p. 53-54), com a incorporação de conceitos institucionalistas, tem-se um novo movimento teórico da ortodoxia econômica, que parece fazer o seguinte percurso:

- Ao reconhecer que o mundo real não se aproxima da concorrência perfeita, é introduzida no cenário uma sociologia institucional;
- Nesta, é construído um modelo de instituição idealizada e funcional que, no limite, recria as condições favoráveis à livre concorrência;
- O modelo anglo-saxão de economia de mercado é descrito como o mais próximo desse modelo e evidencia a importância dessas instituições para o desenvolvimento;

- O subdesenvolvimento decorre da existência de instituições que inibem as relações econômicas; estas instituições persistem porque obedecem a uma racionalidade política de grupos não competitivos encastelados no Estado.

Essa reciclagem teórica e prática fica muito clara com as novas temáticas e a forma como elas são introduzidas nos programas específicos de desenvolvimento do Banco Mundial (focalização, descentralização, capacitação humana, capital social etc.).

Segundo Lavinás (2004), o Banco Mundial é, hoje, um dos grandes defensores de programas *safety nets* focalizados no combate à pobreza. Garante-se a transferência de renda aos mais pobres, mediante comprovações que atestem sua pobreza. Não se trata de assegurar um direito, mas de um apoio que se pretende passageiro, porque condicional. Uma questão, portanto, de ineficiência nos gastos públicos – que não chegam aos indivíduos realmente necessitados. Daí, decorre a defesa, por exemplo, da substituição de diversas políticas sociais pela exclusividade de uma complementação de renda.

Essa orientação geral também está presente nas políticas recomendadas pelo banco para o desenvolvimento rural. O relatório do Banco Mundial, de 17 de setembro de 2001, propõe uma estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e o Caribe, cujo objetivo principal é a redução da pobreza rural. A partir de um diagnóstico – em que se realiza uma análise do contexto geral e dos resultados esperados dessa estratégia e também se faz uma avaliação autocrítica das políticas anteriores implantadas na região – o relatório apresenta um plano de ações, dividido em duas partes: na primeira, ele relaciona os elementos fundamentais críticos para a implementação da estratégia (manter um ambiente macroeconômico estável; promover novas instituições favoráveis para o setor; desenvolver a credibilidade do arcabouço regulatório); na segunda parte, o relatório apresenta as linhas de ações sujeitas às circunstâncias dos países – fortalecimento do capital humano e social (World Bank, 2001).

Em resumo, apesar das recorrentes mudanças ocorridas a partir dos anos 1990, a interpretação do Banco Mundial permanece presa ao ideário liberal. Antes, as “falhas de mercado” eram decorrência da presença do Estado – cuja presença seria benéfica apenas para corrigir essas falhas. Com o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais – decorrente da insuficiência da liberalização na geração do desenvolvimento –, incorporou-se uma perspectiva multidimensional em suas estratégias, levando as regiões deprimidas a buscarem de forma autônoma uma inserção nos mercados globalizados mediante ações, essencialmente voluntárias, de “baixo para cima”. Tanto agora como antes, o “segredo” do

desenvolvimento estaria na adaptação das instituições, dos valores, das relações sociais etc. aos mercados.

Tido como um processo derivado da evolução competitiva dos mercados, o desenvolvimento, mesmo daqueles espaços mais deprimidos, seria uma questão relacionada, fundamentalmente, de ordenamento a este processo mais amplo; uma questão de conquista de credibilidade.

Uma interpretação teórica que negligencia e marginaliza, entre outras questões, as especificidades históricas e estruturais inerentes aos países e as suas regiões, “capturadas” por essa “onda globalizante”. Uma questão discutida no próximo item.

1.4. O (sub) desenvolvimento brasileiro

Sob a hegemonia da nova ortodoxia do desenvolvimento, se, por um lado, houve uma revalorização da dimensão territorial do desenvolvimento, por outro, passou-se a propagar a supremacia das escalas global e local, como uma alternativa às políticas de caráter nacional (BRANDÃO 2003). No caso brasileiro, enfatizou-se a necessidade da superação do “desenvolvimentismo” mediante um conjunto de reformas liberalizantes, de acordo com as quais o grande responsável pelos problemas brasileiros seria o “Estado nacional”¹⁷.

Mas, qual Estado? Que desenvolvimentismo? Este item apresenta elementos para uma interpretação alternativa a essa interpretação liberalizante, ressaltando a natureza específica dos problemas brasileiros, desconsiderada ou marginalizada tanto no diagnóstico realizado do “desenvolvimentismo” brasileiro, quanto das políticas de desenvolvimento implementadas no país, sobretudo, na década de 1990.

Vários autores analisaram essa questão clássica da ciência social brasileira¹⁸, entre eles, Celso Furtado. O Brasil, desde sua formação – como colônia, como país independente e como país capitalista –, produziu uma sociedade com profundas desigualdades sociais e regionais. Um processo concentrador de renda e riqueza, presente nos diferentes momentos históricos do (sub) desenvolvimento brasileiro. Um processo sistêmico, determinado, em parte, pela dinâmica dada pelo núcleo capitalista, mas que não foi uma consequência inevitável dessa, sendo definido, em grande parte, por recorrentes transições conciliatórias internas ao país entre o “velho” e o “novo”.

¹⁷ Uma crítica a um Estado abstrato transformado “[...] numa dedução lógica ou num mero ente epistemológico requerido pela estratégia de industrialização, sem que se tomasse em conta a natureza das coalizões de poder em que se sustentava [...]” (FIORI 1999: 26). Para um aprofundamento ver FIORI (1995).

A análise de Celso Furtado abrange todo o período da “formação econômica do Brasil”. Uma interpretação específica, nitidamente associada com a economia política do desenvolvimento¹⁹.

Em obras recentes, Celso Furtado enfatiza a dimensão multidimensional e estratégica das questões apresentadas por ele, sobretudo, a partir dos anos 1950.

[...] a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças de mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais, que permitisse empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas. (FURTADO 1992: p. 74-75).

Um projeto político de reconstrução, que visava remover as estruturas impeditivas da dinâmica socioeconômica brasileira.

A luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas, portanto, implica a existência de uma vontade política orientada por um projeto. (FURTADO 1992: p. 36-37).

Um projeto estratégico, fundamentado numa visão “global” do processo histórico de evolução da sociedade. Interpretando a obra de Celso Furtado, Luiz Gonzaga Beluzzo afirma que:

[...] a convergência para os valores, formas de convivência e instituições políticas nascidas do Iluminismo, das Revoluções Francesa e Americana e da Revolução Industrial, seria acompanhada da diferenciação de estilos, da valorização das tradições culturais e do respeito aos processos locais de integração social. (BELUZZO, Carta Capital, 01 dez. 2004).

Nesse sentido, buscava-se:

[...] a particularidade brasileira sem rejeitar os conceitos e os valores com aspirações à universalidade, nascidos da generalização das relações sociais, econômicas, políticas e culturais nascidas da Revolução Francesa e da Revolução Industrial. (BELUZZO, Carta Capital, 01 dez. 2004).

No Brasil, entretanto,

¹⁸ Florestan Fernandes; Francisco de Oliveria; Caio Prado Jr; João Manuel Cardoso de Mello; entre outros.

¹⁹ Para Furtado (1961), o subdesenvolvimento não deve ser entendido como uma das etapas para alcançar o desenvolvimento, mas como uma conformação estrutural específica, determinada pela forma como o capitalismo industrial propagou-se internacionalmente. Uma conformação singular, que penetrou no interior das economias nacionais, produzindo e reproduzindo regionalmente suas heterogeneidades. Um processo que foi ainda mais heterogêneo em estruturas sociais periféricas e arcaicas, como no Brasil.

[...] as forças progressistas foram impotentes para promover as reformas necessárias e levar adiante um projeto de desenvolvimento nacional que deveria ultrapassar os marcos estreitos do mero crescimento econômico. O avanço da industrialização e da modernização social e política foi travado pelas alianças políticas regionais e de classe que incorporaram os interesses mais retrógrados e reacionários ao bloco desenvolvimentista. (BELUZZO, Carta Capital, 01 dez. 2004).

Portanto, para Furtado, o desenvolvimento não estaria relacionado a um modelo centralizado autárquico estatal em que todo o processo estaria determinado a priori. Ao contrário – utilizando-se uma terminologia bastante difundida atualmente –, tratava-se de uma estratégia (“um meio”) que buscava libertar as forças criativas da sociedade (“o fim”) das restrições estruturais bloqueadoras do desenvolvimento.

E quanto às políticas de desenvolvimento implementadas no país nos anos 1990? Se, nos anos 1970, Celso Furtado afirmou que a idéia de universalização do desenvolvimento econômico era um “simples mito”, contribuindo para a formulação de projetos desvinculados da diversidade brasileira, atualmente, a idéia do mito do desenvolvimento parece continuar extremamente válida. Como analisado no item anterior, os modelos pré-concebidos pela nova ortodoxia do desenvolvimento, apesar de reciclados, permanecem impregnados por um forte conteúdo mítico: o da universalidade de um modelo ideal de desenvolvimento comandado pelo mercado.

Em seus textos recentes, Celso Furtado reafirma a sua convicção quanto à atualidade e à necessidade da formulação e implantação de um projeto nacional de desenvolvimento. Um projeto participativo, concebido com base nas peculiaridades do país e de suas diversidades regionais. Vinculado, portanto, a uma visão completamente distinta da concepção liberalizante hegemônica.

Estamos longe do verdadeiro desenvolvimento, que só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade. Superar as barreiras do subdesenvolvimento requer criatividade política, impulsionada pela vontade política. E esta supõe um reencontro das lideranças com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução do País deverá ser a participação maior do povo no sistema de decisões. (FURTADO 2002).

Segundo Furtado (1992), se existe um consenso de que as atividades econômicas estão cada vez mais integradas e interdependentes numa escala planetária, isto não denota que esse processo seja algo natural, independente de um projeto político nacional específico. “A visão do processo econômico somente deixa de ser simplesmente virtual quando adquire

consistência política, capta os sistemas de dominação social que prevalecem” (FURTADO, 1992: p 13).

Ou seja, o fato de ter diminuído o raio de manobra para a execução de políticas nacionais não demonstra que essas tenham perdido sua funcionalidade. O papel do Estado continua fundamental para a coordenação e a indução do desenvolvimento. Uma atuação inovadora, que ainda está por definir-se, mas que não pode se restringir ao gerenciamento de questões emergenciais de curto prazo e nem “ao simples abrir espaço para o avanço do mercado”, sobretudo, “[...] em países de grandes dimensões territoriais e demográficas como o Brasil [...]” (FURTADO, 1999: p. 10).

No Brasil, o que algumas experiências de políticas públicas revelam é que, apesar de serem necessárias mudanças no formato das políticas públicas, como a incorporação, por exemplo, da descentralização do Estado e da maior participação da sociedade, isso não denota que ele não tenha um papel preponderante a cumprir na promoção do desenvolvimento²⁰.

Em contraste com a interpretação teórica liberal hegemônica, que entende as estratégias de desenvolvimento territorial como uma alternativa autônoma de desenvolvimento dos territórios locais, inclusive, com a liberação dos Estados nacionais da responsabilidade pela solução das questões sociais desses espaços, outras interpretações vêm demonstrando a viabilidade de estratégias territoriais alternativas.

[...] quando se fala em desenvolvimento, no adequado sentido de 'alargamento dos horizontes de possibilidades', se está falando necessariamente na construção de ações e políticas públicas em duas frentes simultâneas: 1) aquela (mais atraente) própria dos processos de se arranjar, montar, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; e 2) aquela (menos sedutora) própria dos processos de se desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletérias à construção social. (BRANDÃO, 2003).

²⁰ Segundo Araújo (2000), hoje não é possível mais discutir a questão regional brasileira apenas na escala macrorregional. Se antes as políticas regionais voltavam-se prioritariamente ao desenvolvimento das macrorregiões Nordeste e Norte do Brasil, hoje, “a questão regional se define em outro rumo e em outras escalas”. Por um lado, observa-se uma tendência de crescente diferenciação regional dentro das macrorregiões brasileiras. Neste contexto, portanto, torna-se insuficiente tratar, por exemplo, o Nordeste como uma região homogênea, já que, no seu interior, existem regiões dinâmicas. Por outro lado, em uma escala superior à regional, surge uma questão mais grave relacionada ao do processo de integração nacional. Diversas regiões hoje têm seus dinamismos atrelados a iniciativas pontuais, sem qualquer preocupação com a equidade inter e intra-regionais e com o processo de construção nacional.

Estratégias, portanto, que não estão relacionadas, inevitavelmente, a uma minimização do papel do Estado e de outras escalas territoriais intermediárias – entre o global e o local. Estratégias, entretanto, que reconhecem que as diversidades territoriais também cumprem um papel importante na construção de estruturas econômicas, políticas e sociais necessárias ao “verdadeiro” desenvolvimento.

CAPÍTULO 2

AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES DO MEIO RURAL BRASILEIRO E OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DOS SEUS “TERRITÓRIOS DEPRIMIDOS”²¹

Nos anos 1990, a abordagem territorial ganhou importante espaço relativo nas discussões sobre o desenvolvimento rural no Brasil. Uma discussão influenciada fortemente pelas transformações mais gerais ocorridas em nível mundial a partir dos anos 1970, mas que também foi resultado de transformações específicas ocorridas no meio rural brasileiro.

Segundo Abramovay (2003), se, por um lado, a participação da agropecuária na geração de renda e empregos no meio rural foi reduzida, por outro, esse espaço, crescentemente, tem sido transformado em um depositário de uma diversidade econômica, social, ambiental etc. fundamental para o desenvolvimento contemporâneo.

Nesse capítulo discutem-se essas transformações específicas do meio rural brasileiro e os desafios para o desenvolvimento dos seus “territórios rurais deprimidos”, sob esse contexto em transformação. Se, no capítulo anterior, se enfatizou o papel da dimensão territorial no desenvolvimento, aqui, o objetivo é avaliar a viabilidade da incorporação dessa abordagem nas ações de desenvolvimento dos territórios rurais brasileiros.

No item 2.1, apresentam-se pesquisas recentes sobre o meio rural – diferenciadas em termos conceituais, metodológicos e teóricos –, que atestam as transformações e o dinamismo de parte dos seus territórios. São elas: as pesquisas do Projeto Rurbano (2.1.1), a pesquisa coordenada por José Eli da Veiga (2.1.2) e, por fim, a pesquisa realizada pela FAO/INCRA sobre a agricultura familiar (2.1.3).

Demonstra-se que, apesar do dinamismo desse “novo rural”, uma parcela importante dele continua marginalizada desse processo. O desafio principal, portanto, é saber os limites e as possibilidades do desenvolvimento desses territórios deprimidos. No item 2.2, expõem-se interpretações diferenciadas sobre essas transformações, avaliando a capacidade

²¹ Apesar da imprecisão e da dificuldade em defini-los, em geral, são espaços caracterizados por elementos demográficos, econômicos, culturais, sociais, ambientais, etc. predominantemente rurais, quase sempre marginalizados dos processos econômicos mais dinâmicos e com graves problemas sociais. Como se observará, nas estratégias dos governos FHC e Lula utilizam-se critérios diferenciados para defini-los. Geralmente, esses territórios apresentam: IDH-M baixo; pequena população; grande presença de agricultores familiares; baixa renda; entre outras características.

da abordagem territorial em incorporar os territórios deprimidos nessa dinâmica rural mais geral.

No item 2.3, analisa-se a experiência europeia LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural). Uma experiência importante de política de desenvolvimento rural, na qual a abordagem territorial, crescentemente, tem ganhado espaço na definição das políticas rurais.

2.1. Transformações recentes do meio rural brasileiro

Por caminhos conceituais, teóricos e metodológicos diferentes, pesquisas recentes atestam um novo dinamismo do meio rural brasileiro. Mesmo territórios rurais tidos como relativamente semelhantes têm conseguido apresentar desempenhos diferenciados em relação a outros, aparentemente, similares.

Independente dessas diferenças, observa-se que, se até os anos 1980 ainda persistia o esvaziamento demográfico do meio rural, a partir dos anos 1990 esse processo vem perdendo força. Um desempenho relacionado não apenas com a sua contribuição às cadeias produtivas do agronegócio, mas, principalmente, às transformações na natureza e funções da ruralidade. Atividades rurais não agrícolas, pluriatividade, sustentabilidade, entre outras atividades e conceitos, proliferaram e passaram a exercer uma influência crescente na dinâmica do meio rural do país. Uma realidade que pode abrir novas possibilidades para o desenvolvimento dos territórios rurais, mesmo os deprimidos.

2.1.1. Os resultados do Projeto Rurbano

Baseado em dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD's), realizadas pelo IBGE, pesquisadores do Projeto Rurbano demonstram que em meados dos anos 1990, ocorreu uma inflexão no processo de queda de população rural brasileira (tabela 2.1). Se, durante a década de 1980 e no início dos anos 1990, a taxa média anual de crescimento da população rural foi negativa, ela passou a ser positiva entre 1996 e 1999. Uma dinâmica que não é homogênea. Enquanto, em algumas regiões do país, o êxodo rural vem diminuindo, em outras, observa-se até um crescimento da população rural²².

²² Deve-se ressaltar que as PNADs baseiam-se em projeções de crescimento da população. Na Contagem populacional de 1996 essas projeções foram revisadas. Para um maior detalhamento da influência dessa mudança ver Graziano da Silva (2001).

TABELA 2.1

Evolução da população do Brasil^a, 1981– 1999.

	População (milhão de pessoas)				Taxa crescimento (% ao ano)		
	1981	1992	1996	1999	1981/92	1992/99	1996/99
URBANO	85,2	113,4	122,4	127,8	2,6 ***	1,7 ***	1,4 ***
Ocupados ^b	31,7	46,5	50,4	52,8	3,6 ***	1,8 ***	1,5 ***
Agrícola	2,6	3,7	3,4	3,4	3,3 ***	-1,6 ***	-0,2
Não-agrícola	29,1	42,9	47,0	49,3	3,6 ***	2,0 ***	1,6 ***
RURAL	34,5	32,0	31,7	32,6	-0,7 ***	0,2 ***	1,1 ***
Ocupados ^b	13,8	14,7	13,9	14,9	0,6 ***	-0,2 ***	2,1 **
Agrícola	10,7	11,2	9,9	10,2	0,4 ***	-1,7 ***	0,4
Não-agrícola	3,1	3,5	4,0	4,6	1,2 ***	3,7 ***	6,1 **
Total	119,7	145,4	154,0	160,3	1,8 ***	1,4 ***	1,3 ***

FONTE: Del Grossi; Graziano da Silva; Campanhola (2000).

Tabulações especiais das PNADs de 1981 e de 1992 a 1999, Projeto Rurbano, novembro/2000.

***, ** e * indicam um nível de significância estatística de 95%, 90% e 80%, respectivamente.

NOTAS: a) não inclui a população das áreas rurais da região Norte, exceto Estado de Tocantins;

b) PEA restrita, que exclui os não-remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente ao autoconsumo.

Uma inflexão que traduz não só uma mudança quantitativa, mas também um conjunto de transformações mais gerais que estão ocorrendo nesses espaços. Nota-se o crescimento de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas nos territórios rurais brasileiros nos anos 1980 e, principalmente, nos anos 1990. Enquanto, entre 1981 e 1992, a taxa de incremento das atividades não agrícolas foi de 1.2% ao ano, entre 1992 e 1999, foi de 3.7%. Uma taxa, inclusive, que, na década de 1990, superou a do crescimento populacional do Brasil. No ano de 1999, a participação das atividades não agrícolas já representava cerca de 31% das pessoas economicamente ativas do espaço rural brasileiro (ver tabela 2.1).

De acordo com pesquisas realizadas no âmbito do Projeto Rurbano, diversas transformações que estão ocorrendo nos territórios rurais brasileiros explicam essa sua nova dinâmica demográfica. Algumas das conclusões do Projeto Rurbano²³:

- O rural é uma noção de natureza territorial e não setorial. Assim como o rural não se define exclusivamente pelas atividades agropecuárias, as cidades não se definem pelas atividades industriais. Ou seja, não se pode caracterizar a

²³ Ver [http:// www.eco.unicamp.br/rurbano](http://www.eco.unicamp.br/rurbano).

- dinâmica do meio rural brasileiro como determinada exclusivamente pelas atividades agropecuárias;
- O rural não é definido por oposição e, sim, na sua relação com as cidades; o meio rural brasileiro já se converteu também num lugar de residência, de lazer, de meios alternativos de vida e não apenas num local de trabalho;
 - As transferências de renda na forma de aposentadorias e pensões são essenciais para a dinâmica do meio rural brasileiro, especialmente, dos territórios rurais deprimidos.

2.1.2. “Cidades Imaginárias”²⁴

A partir do estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPEA/IBGE/NESUR, 1999)²⁵, José Eli da Veiga constrói uma tipologia que também contesta as pesquisas que afirmam existir uma perda de dinamismo no conjunto dos territórios rurais brasileiros.

Segundo Veiga (2001), predomina, no Brasil, uma delimitação administrativa do rural. De acordo com essa abordagem, o rural é definido como aquele espaço que se encontra fora dos limites dos perímetros urbanos, determinados pelas prefeituras municipais. O rural, portanto, é um espaço residual, que ainda não foi atingido pela “urbanização”. Uma metodologia, portanto, que, além de superdimensionar o grau de urbanização do Brasil, ao considerar toda sede de município como cidade, afeta em muito a compreensão da dinâmica do espaço brasileiro e as políticas públicas direcionadas para os espaços rurais do país.

Para José E. da Veiga, adotando-se o tamanho populacional do município, sua localização e, principalmente, sua densidade demográfica como critérios de urbanização, aumentaria em muito a população rural brasileira (tabelas 2.2).

Nada pode ser mais rural do que as escassas áreas de natureza intocada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. É por isso que se considera a “pressão antrópica” como o melhor indicador do

²⁴ Título do livro de José Eli da Veiga (2002), referindo-se aos pequenos municípios, que se encontram fora das aglomerações urbanas e com baixas densidades populacionais.

²⁵ Esse estudo identificou 111 centros urbanos no Brasil. Apesar de serem apenas 2% dos municípios do país em 1996, juntos, eles representam 55% da população brasileira. Esses centros urbanos foram classificados em quatro grupos: 13 metrópoles, 16 centros nacionais, 31 centros sub-regionais de nível um e 51 centros de nível dois. Em linhas gerais, esses centros tendem a polarizar os fluxos de bens, pessoas e serviços entre os municípios brasileiros (IPEA/IBGE/NESUR, 1999).

grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios. (VEIGA, 2002: p. 33).

Enquanto o censo demográfico do IBGE apresenta uma taxa de urbanização do Brasil de 81,2% em 2000, sob o critério utilizado por Veiga, a taxa estaria em 56,8%²⁶. Mais de 90% dos municípios brasileiros (5052 municípios) estariam fora das aglomerações e centros urbanos.

TABELA 2.2

Rede Urbana brasileira (1991 – 2000).

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
12 Aglomerações Metropolitanas	200	48,5	57,4	8,9	18,4
37 Aglomerações Não-metropolitanas	178	18,5	22,7	4,2	22,8
77 Centros Urbanos	77	13,2	16,1	2,9	22,0
URBANOS	455	80,2	96,3	16,1	20,0
Relativamente rurais	567	18,9	21,7	2,8	15,0
Essencialmente rurais	4485	47,7	51,6	3,9	8,1
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

FONTE: Veiga (2002).

Os 567 “municípios relativamente rurais”²⁷ seriam aqueles com uma população entre 50.000 e 100.000 habitantes, ou com uma população menor que 50.000 habitantes e densidade populacional acima de 80 habitantes por Km². Observa-se na tabela 2.3. que 249 desses municípios (“municípios atraentes”) apresentaram uma taxa de crescimento populacional superior à taxa de crescimento urbana.

²⁶ Caso incluísse os municípios relativamente rurais como urbanos a taxa de urbanização ficaria em 69,7% em 2000, ainda bem abaixo dos 81,2% do censo demográfico do IBGE.

²⁷ Veiga (2001) divide os municípios “relativamente rurais” e “essencialmente rurais” em três categorias: “a dos *esvaentes*, que tiveram fortes quedas populacionais relativas (e muitas vezes absolutas); a dos *letárgicos*, que também tiveram perdas relativas, mas assim mesmo cresceram em termos absolutos em compassos não muito distantes ao de seus respectivos Estados; e a dos *atraentes*, que tiveram crescimentos superiores aos de seus Estados”.

TABELA 2.3

Municípios “relativamente rurais”, Brasil 1991 – 2000.

Tipos	Nº de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	166	5,8	6,0	0,2	3,4
Letárgicos	152	5,9	6,6	0,7	11,7
Atraentes	249	7,1	9,0	1,9	27,2
Relativamente rurais	567	18,9	21,7	2,8	15,0
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

FONTE: Veiga (2002).

Entre os 4.485 municípios essencialmente rurais, muitos também exibiram uma taxa de crescimento positiva entre 1991 e 2000. Sendo que, em 1.109 municípios, houve um forte crescimento populacional, bem superior à taxa de crescimento urbana.

TABELA 2.4

Municípios “essencialmente rurais”, Brasil 1991 – 2000.

Tipos	Nº de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	2025	20,8	19,7	- 1,1	- 5,3
Letárgicos	1351	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraentes	1109	11,0	14,4	3,4	31,3
Essencialmente rurais	4485	47,7	51,6	3,9	8,1
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

FONTE: Veiga (2002).

Apesar de Veiga (2002) afirmar não existirem estudos conclusivos sobre as razões principais desse dinamismo de parte dos municípios rurais, ele aponta alguns de seus possíveis determinantes²⁸:

- Empreendedorismo rural;
- Existência de prefeituras pró-ativas;
- Transferências de renda (aposentadorias rurais, por exemplo);
- Diversificação rural;
- Capital social.

2.1.3. A agricultura familiar

Segundo Abramovay (2003), a expressão “agricultura familiar” ganhou expressão na literatura e nas políticas públicas brasileiras em meados dos anos 1990²⁹. Antes, esse segmento era definido por outros termos: pequena produção, pequena agricultura, agricultura de baixa renda ou até de subsistência. Expressões que explicitavam uma espécie de julgamento histórico quanto ao futuro desses agricultores: o da eliminação pelo próprio processo competitivo ligado ao crescimento agrícola.

No Brasil, o processo de modernização conservadora³⁰, se, por um lado, viabilizou a implantação do padrão da revolução verde no país – permitindo a modernização de alguns setores do agropecuário brasileiro –, por outro, contribuiu para a marginalização de uma grande parcela de agricultores no país, sobretudo, familiares – provocando, inclusive, um grande êxodo rural³¹.

Mas, se esse processo de modernização excluiu uma grande parcela de agricultores familiares, observam-se, atualmente, várias respostas desse segmento buscando uma nova inserção competitiva no mercado.

Estudos têm comprovado que parte desse segmento de agricultores familiares, além de terem uma participação importante na produção rural brasileira, também têm exibido uma grande capacidade competitiva, como demonstra o estudo feito pelo Convênio FAO/INCRA (2000) – baseado no Censo Agropecuário de 1995/96.

Nesse estudo, definiu-se a agricultura familiar sob duas condições³²:

²⁸ Em diversos trabalhos, o autor discute essas questões. Ver, principalmente, Veiga (2001); (2002).

²⁹ O debate sobre a viabilidade da agricultura familiar, entretanto, é antigo. Segundo Kautsky (1980), ocorreria na agricultura um processo de concentração da produção similar ao que ocorreu na indústria. Nesse sentido, os grandes produtores teriam melhores condições para se adaptarem às técnicas necessárias à inserção competitiva nos mercados. A tendência das pequenas propriedades seria o desaparecimento.

³⁰ Um processo de modernização que surge e ganha expressão nos anos 60 como resposta às tensões decorrentes dos movimentos pela reforma agrária dos anos 50/60 e aos desafios decorrentes da industrialização e urbanização aceleradas do período. Um processo de modernização da agropecuária brasileira, que se estruturou numa conjunção de interesses, integrados, organicamente, entre os grandes proprietários fundiários e industriais (nacionais e internacionais), com um decisivo apoio do aparelho do Estado nacional. Um processo que permitiu a viabilização e a reprodução do padrão da “revolução verde” no país, aumentando a disponibilidade interna de alimentos e a produtividade física e do trabalho no campo sem que mudasse a ordem social e política estabelecida (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

³¹ Segundo Ignácio Rangel (2000), a modernização conservadora da agricultura, ao provocar o êxodo rural, esvaziando os campos e inchando as cidades de trabalhadores, transforma a crise agrária numa crise urbana. Neste sentido, para o autor, mesmo não sendo uma condição necessária para o desenvolvimento da agricultura, a questão agrária ainda se coloca como um dos possíveis instrumentos na busca de melhores condições de vida para milhões de brasileiros que não encontram oportunidades de trabalho nas cidades.

³² Além dessas duas condições, em alguns casos também se considerou o tamanho dos estabelecimentos (FAO/INCRA, 2000).

- Quando a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor;
- Quando o trabalho dos integrantes da família era superior ao trabalho contratado.

O estudo FAO/INCRA estruturou uma tipologia dividindo os agricultores familiares em quatro grupos de renda. Uma diferenciação socioeconômica, que, “grosso modo, associa os tipos A, B, C e D a, respectivamente, agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados” (FAO/INCRA, 2000: p. 41)³³.

Observa-se, na tabela 2.5, que, com cerca de 30% da área total, o conjunto da agricultura familiar foi responsável por 38% do valor bruto da produção da agropecuária brasileira. Um dinamismo econômico, entretanto, que não foi generalizado. Enquanto os grupos A e B foram responsáveis por 19.2 e 11.1% do VBP, respectivamente, os grupos C e D, contribuíram com apenas 3.6 e 4.1% do VBP, respectivamente.

Essa heterogeneidade fica ainda mais evidente quando se utilizam os números de estabelecimentos. Os grupos C e D, que englobam cerca de 56% dos estabelecimentos familiares, foram responsáveis por apenas 7.7% do VBP, enquanto os grupos A e B, que representam 28.8% dos estabelecimentos, foram responsáveis por 30% do VBP. Ou seja, a maior parte dos estabelecimentos de agricultores familiares gera uma renda muito baixa.

TABELA 2.5

Agricultores Familiares – Estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT).

tipos	Estab. total	% estab. s/ total	Área total (ha)	% área s/ total	VBP (mil R\$)	% VBP s/ total	FT (mil R\$)	% FT s/ total
A	406.291	8.4	24.141.455	6.8	9.156.373	19.2	433.295	11.7
B	993.751	20.4	33.809.622	9.6	5.311.377	11.1	228.965	6.2
C	823.547	16.9	18.218.318	5.2	1.707.136	3.6	68.911	1.9
D	1.915.780	39.4	31.599.055	8.9	1.942.838	4.1	206.656	5.6
Total	4.139.369	85.1	107.768.450	30.5	18.117.725	37.9	937.828	25.3

FONTE: FAO/INCRA (2000: p. 41)

³³ Uma heterogeneidade que também se manifesta de outras formas (por regiões, pelo grau de integração nos mercados, entre outras). Para uma análise completa do estudo, ver FAO/INCRA (2000).

Para além do desempenho econômico da agricultura familiar (geração de emprego e renda), devem-se também reconhecer outros aspectos relacionados a sua diversidade social, cultural, ambiental etc. que contribuem para a sua valorização como um agente essencial do desenvolvimento do país.

2.2. Os desafios para o desenvolvimento dos “territórios rurais deprimidos”

Mais do que um aspecto quantitativo, essas transformações recentes estão contribuindo para contestar noções e interpretações teóricas tradicionais sobre o meio rural brasileiro. Assim como o espaço urbano não pode ser identificado somente com atividades industriais e de serviços, o espaço rural também não pode ser tratado como sinônimo de atividades agropecuárias. Uma identificação, inclusive, que já não era verdadeira em outras épocas, mas que, atualmente, está sendo ainda mais desmistificada. Dessa forma, muitos autores têm buscado interpretar essas transformações.

Para Graziano da Silva (1999: p. 1), atualmente, o rural “[...] só pode ser entendido como um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial”. Um processo de “urbanização do campo”, que está diluindo a tradicional dicotomia urbano-rural³⁴. O tradicional, progressivamente, está cedendo lugar ao “novo rural”. Um novo que não representa um ineditismo das atividades não agrícolas, mas uma importância maior delas na dinâmica desses espaços.

Já para Ricardo Abramovay (2003), a ruralidade está cada vez mais se transformando num valor para as sociedades atuais. Ou seja, mais do que um espaço dominado pelas atividades produtivas setoriais, o meio rural vem transformando-se, crescentemente, em um espaço de atividades variadas, baseadas em relações sociais entre uma multiplicidade de atores diferentes.

A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas. É em

³⁴ Segundo Graziano da Silva (1999), a utilização que os autores clássicos (como, por exemplo, Marx e Weber) davam ao corte urbano/rural relacionava-se ao conflito entre duas realidades sociais diferentes (uma em declínio, outra em ascensão) em função do progresso das forças capitalistas, que minavam a velha ordem feudal. A dicotomia urbano-rural procurava representar, portanto, as classes sociais que contribuíram para o aparecimento do capitalismo ou a ele se opunham na Europa do século XVII e não propriamente um corte geográfico. Foi a partir daí que o “urbano” passou a ser identificado com o “novo”, com o “progresso” capitalista das fábricas; e os rurais - ou a “classe dos proprietários rurais”, com o “velho” (ou seja, a velha ordem social vigente) e com o “atraso” no sentido de que procuravam impedir o progresso das forças sociais.

torno deste valor — e não somente de suas atividades econômicas setoriais — que se procuraram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas. A importância entre nós da agricultura não deve impedir uma definição territorial do desenvolvimento e do meio rural. Esta definição não é útil apenas para as áreas mais desenvolvidas do país, ela pode revelar dimensões inéditas das relações cidade-campo e, sobretudo, mostrar dinâmicas regionais em que as pequenas aglomerações urbanas dependem de seu entorno disperso para estabelecer contatos com a economia nacional e global, seja por meio da agricultura, seja por outras atividades. (ABRAMOVAY, 2003: p. 51-52).

José Eli da Veiga expõe uma interpretação similar à de Abramovay. Segundo o autor, na atual etapa da globalização, o rural não está desaparecendo, nem renascendo, simplesmente está nascendo uma nova ruralidade. Assim, haveria um rompimento com a tendência preconizada pela perspectiva do *continuum* no sentido único da urbanização do campo, questionando a tese de que o rural desaparecerá ao irreversível avanço da urbanização.

[...] é errado abordar as relações entre cidade e campo nos termos em que se desenrola o debate sociológico, i.é, de “dicotomia X continuum”. O aumento da densidade demográfica nas zonas cinzentas — que deixam de ser propriamente rurais e que não chegam a ser propriamente urbanas — não significa que esteja desaparecendo a contradição material e histórica entre o fenômeno urbano e o fenômeno rural. Em termos econômicos e ecológicos, aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre esses dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza. (VEIGA, 1999: p. 1316).

Mas, se essas pesquisas e interpretações teóricas “convergem” no sentido de demonstrar novas perspectivas de desenvolvimento para meio rural, elas também atestam uma realidade bastante heterogênea, na qual uma parcela importante dos territórios rurais brasileiros encontra-se marginalizada. Uma heterogeneidade expressa em diferentes formas (tipos de produtores e de produtos, atividades, regiões, renda etc.) e em permanente mudança, que, na maior parte do tempo, foi desconsiderada ou marginalizada das políticas rurais brasileiras.

O desafio principal, portanto, é como inserir os territórios rurais deprimidos nessa nova dinâmica do meio rural brasileiro?

Sob essa realidade em transformação, a abordagem territorial ganhou importância relativa nas discussões e nas formulações de políticas públicas brasileiras, direcionadas aos

territórios rurais deprimidos, a partir dos anos 1990³⁵. Uma interpretação que, apesar de muito difundida, é utilizada de forma variada, por diferentes autores.

José Eli da Veiga trata essa questão a partir da perspectiva da expansão das liberdades individuais. Apoiado no trabalho da Amartya Sen³⁶, Veiga (2002: p. 301) afirma que “[...] a dinâmica do desenvolvimento precisa ser entendida como um amplo processo de popularização de ‘aptidões ou competências’ que decorre da expansão das ‘habilitações’”.

Para Veiga (2001), sob essa perspectiva, a diversificação rural e o estímulo ao empreendedorismo, por exemplo, tornam-se elementos fundamentais para uma estratégia de desenvolvimento rural, baseada num enfoque territorial. Porém ele ressalta que não se trata de propor uma simples transferência de ativos. Trata-se de fornecer os meios necessários como forma de encorajar os municípios rurais a desencadear processos de desenvolvimento territorial. Para o autor, portanto, esse processo necessita de um empurrão governamental.

Desse modo, Veiga (2001) propõe a constituição de articulações institucionais que busquem organizar e mobilizar os atores sociais de um espaço que ultrapassa os limites de um município, ou seja, ele propõe que as ações tenham abrangência microrregional. Por intermédio delas, podem-se diagnosticar as vocações que os municípios têm em comum, formular planos de desenvolvimento das microrregiões, viabilizar financiamentos etc. Para o autor, no caso dos pequenos municípios, essas articulações são ainda mais importantes pelas debilidades encontradas em termos da capacidade de elaboração de respostas viáveis para o desenvolvimento³⁷.

Outro autor, que, trata dessa questão, em diversas obras, é Ricardo Abramovay. Segundo Abramovay (2003), a abordagem territorial, além de superar as visões unidimensionais, produtivistas, também permite o reconhecimento e a valorização do papel ativo de outras dimensões no processo de desenvolvimento dos territórios rurais (sociais, ambientais, entre outros).

Territórios não são, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais. (ABRAMOVAY 2003).

³⁵Sem a pretensão de aprofundar essa discussão, na seqüência desse item, faz-se uma síntese das idéias de autores brasileiros. Como se verá nos capítulos 3 e 4, algumas contribuições, apresentadas por eles, foram incorporadas nas estratégias de desenvolvimento territorial dos governos FHC e Lula.

³⁶Sen (2000).

³⁷Idéias retomadas no capítulo 3, principalmente, no item 3.2.2.

Para o autor, a “universalização” de diversas políticas sociais, a partir dos anos 1980, representou um avanço importante na no reconhecimento e valorização da perspectiva territorial no Brasil. No caso específico dos trabalhadores rurais, com a Constituição de 1988, eles passaram a ter direitos previdenciários similares aos dos trabalhadores urbanos. Uma mudança que teve grandes repercussões tanto para as famílias como para a economia dos “municípios rurais”³⁸.

Também, sob a influência do processo de democratização do país nos anos 1980, outra experiência importante ocorrida foi a grande profusão de conselhos de gestão e controle de políticas públicas em nível municipal. Para Abramovay (2003: p. 57), “[...] a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”. Para o autor, uma inovação institucional, que, apesar de ter aberto o caminho para a maior participação das comunidades locais na gestão e controle de políticas que influenciam suas vidas, não conseguiu superar os problemas decorrentes dos poderes locais consolidados. Conforme o autor, a maioria dos conselhos ainda é caracterizada por uma função setorial específica e circunscrita ao âmbito municipal, servindo, em grande parte, como mediadores entre os recursos federais e o atendimento de finalidades pré-estabelecidas.

O âmbito estritamente municipal em que ocorrem as transferências de fundos federais faz dos conselhos instâncias de decisão sobre uso de recursos e não momentos de reflexão coletiva sobre a maneira como uma determinada sociedade pretende reforçar os laços econômicos e sociais em que serão descobertas as vocações de um determinado território. (ABRAMOVAY, 2003: p. 73).

Analisando o formato das políticas públicas no Brasil, Luiz Carlos Beduschi Filho e Ricardo Abramovay (2003) demonstram que o maior desafio do planejamento territorial no país está na superação da lógica setorial e de balcão predominante na repartição de recursos do Estado.

A idéia básica dos autores é a de que o país “[...] necessita de organizações intermediárias (entre os municípios e o Estado) que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos, ao alcance da participação real dos grupos sociais neles interessados” (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003: p. 2). Para isso, as políticas governamentais deveriam induzir os territórios a elaborarem projetos baseados em contratos com o governo

³⁸ Em algumas regiões do país os benefícios previdenciários passaram a representar uma parte significativa das rendas dos municípios – especialmente dos mais deprimidos – e uma das principais fontes de movimentação da economia local (DELGADO; CARDOSO, 2000).

federal. Desse modo, em vez da transferência controlada de recursos, a relação entre o Estado nacional e as suas esferas subnacionais seria feita mediante “contratos de desenvolvimento”.

Baseado nessa idéia central, os autores expõem seis propostas para implantação de uma política territorial:

- 1) Redução gradual das transferências automáticas e garantidas a certos municípios e aumento do apoio contratualizado a projetos;
- 2) Incremento dos recursos federais voltados à capacitação localizada para a elaboração de projetos de desenvolvimento de caráter inovador;
- 3) Apoio prioritário àquelas atividades de educação e sobretudo de formação profissional integradas a projetos de desenvolvimento elaborados por uma multiplicidade de atores sociais e econômicos e destinados a fortalecer os tecidos sociais e econômicos localizados;
- 4) Apoio a faculdades e universidades do interior do País para a capacitação na elaboração de projetos voltados a fomentar o empreendedorismo individual e coletivo;
- 5) Estímulo à formação de cooperativas de crédito e agências locais de crédito capazes de reduzir a assimetria de informação entre o empreendedorismo local e o sistema financeiro convencional;
- 6) Apoiar as organizações locais a constituírem personalidade jurídica, que lhes permita o recebimento de recursos do Governo Federal.

Graziano da Silva (2001) também enfatiza as vantagens da incorporação da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural. Segundo o autor, a principal vantagem da abordagem é a possibilidade da superação do enfoque setorial (agropecuário) e da falsa dicotomia entre o rural e o urbano, presentes nas políticas públicas brasileiras. Políticas que, para o autor, tradicionalmente estiveram impregnadas por um forte conteúdo mítico: o da universalidade de um padrão de desenvolvimento do rural brasileiro, baseado no processo de modernização conservadora.

De acordo com Graziano da Silva (2001), a abordagem territorial permitiria pensar as políticas de desenvolvimento rural de forma integrada, buscando ordená-las nos territórios, contrapondo-se, assim, a integração caótica realizada pelos mercados de trabalho e de produtos.

Outro aspecto destacado por Graziano da Silva (2001) é a importância de trazer a discussão da política pública federal para a esfera local. Para ele, além de aproximá-la da

população mais diretamente envolvida, o enfoque territorial das políticas públicas permite que essa arena se democratize cada vez mais, ampliando a participação de outros atores que não só aqueles representantes da elite local, urbana ou rural. Ou seja, para o autor, o desenvolvimento territorial precisa ser também entendido como desenvolvimento político, permitindo a melhor representação dos diversos segmentos da sociedade local, especialmente, daqueles segmentos majoritários, que, historicamente, sempre foram excluídos dos processos de decisões locais e nacionais.

Para Graziano da Silva, entretanto, a formulação e implantação de novas estratégias de desenvolvimento rural precisam também enfrentar outros desafios específicos da sociedade e do Estado brasileiro.

É preciso ir mais fundo e reconhecer que, depois de séculos de regimes autoritários, nem a sociedade, nem os governos federal, estadual e municipal estão acostumados à “prática da concertação”, ou seja, de processos participativos que tenham por objetivo formar consensos – condição necessária (mas não suficiente) para que as políticas públicas sejam bem sucedidas. (GRAZIANO DA SILVA, 2001: p. 25)

Segundo o autor, em grande parte dos territórios rurais, a organização das sociedades é extremamente frágil. Nesse sentido, em muitos casos, mesmo reconhecendo que uma política de desenvolvimento social deve buscar um processo de emancipação social, necessita-se de que o Estado também garanta a essas populações os direitos básicos para sobrevivência. Assim, deve-se levar em consideração que as desigualdades sociais e territoriais brasileiras são também resultado de problemas “históricos” e “estruturais” da sociedade brasileira.

Por fim, o reconhecimento e a valorização do papel dessa diversidade local no desenvolvimento dos territórios rurais não retira a importância de outras questões mais gerais no enfrentamento sustentado dos problemas dos espaços mais deprimidos brasileiros. Ou seja, a dinâmica de um determinado espaço depende não só de suas especificidades, mas de sua inserção e no ambiente mais geral – regional, nacional e internacional.

[...] as instâncias locais (o município, a comunidade) devem se constituir em catalisadores das forças econômicas e energias sociais e síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Mas o corte local não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social, econômico e ecológico, no qual está inserido e com o qual estabelece uma relação de interação e intercâmbio intenso (trocando externalidades negativas e positivas, numa relação de

controle, concorrência e/ou complementaridade). (ARAÚJO, 1998: p. 22).

Uma complexidade, portanto, que ressalta ainda mais o papel fundamental das diversidades territoriais, sem que isso represente uma minimização ou afastamento do Estado na indução do desenvolvimento, como demonstra o Programa LEADER europeu.

2.3. A experiência européia³⁹

Dentre as experiências de “desenvolvimento territorial” existentes em nível mundial, aquelas que têm mais influenciado a literatura, as políticas e as estratégias de desenvolvimento são as européias. No caso específico das políticas governamentais de desenvolvimento territorial rural, elas ganharam maior expressão nos anos 1990, com o Programa LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural).

Diante das crescentes pressões sobre a política agrícola comum européia (PAC) e dos problemas decorrentes da incorporação de novos países a União Européia, as Iniciativas Comunitárias LEADER representaram uma das respostas ao desafio de revitalizar e integrar competitivamente “velhos” e “novos” territórios rurais deprimidos da União européia⁴⁰.

Iniciativas diversificadas, que refletem uma transição lenta⁴¹, influenciadas por interesses políticos variados, mas que exprimem também o surgimento e o fortalecimento de uma visão diferenciada da relação entre o Estado (supranacional) e os territórios rurais – baseada, notadamente, na promoção de atividades multifuncionais⁴².

Reconheceu-se de fato que as diferenciações territoriais são o resultado da inter-relação entre os aspectos sociais, econômicos,

³⁹ O objetivo principal desse item é apresentar uma síntese do Programa LEADER, ressaltando a sua dimensão territorial. Uma experiência específica, em implementação, mas, que demonstra a viabilidade das estratégias de desenvolvimento territorial rural induzidas pelo Estado (supranacional), mesmo nos seus territórios rurais deprimidos.

⁴⁰ Trata-se de uma das quatro iniciativas financiadas pelos Fundos Estruturais da Comunidade Européia.

⁴¹ [...] transição das políticas de proteção aos agricultores para políticas de promoção do desenvolvimento rural nas quais os incentivos econômicos à salubridade alimentar e à conservação ambiental terão cada vez mais preponderância sobre os subsídios à produção e às exportações (VEIGA, 2002: p. 2).

⁴² Segundo Abramovay (2003): “Muito mais que simplesmente uma nova forma de legitimar velhos interesses, a noção de multifuncionalidade [...] aponta para o esgotamento de um modelo de intervenção de caráter setorial (sustentar a renda da agricultura) e sua substituição por uma ação pública cada vez menos homogênea, que leva em conta as características das diferentes regiões e que tende a se estruturar em torno de projetos (e, portanto, de contratos) tópicos e localizados. O modelo de intervenção de um Estado tratando a agricultura de maneira setorial unificada não é substituído por uma suposta liberdade de mercado, mas por um conjunto variado de processos de negociação e pelo surgimento e fortalecimento de organizações locais em torno de contratos referentes à gestão destes bens públicos de que se constitui cada vez mais o meio rural. Trata-se menos de fixar modelos que de negociar projetos e é neste sentido que a gestão setorial vai transformando-se em gestão territorial: este é o significado histórico da noção de multifuncionalidade, que vai muito além de uma simples maquiagem nas modalidades convencionais de protecionismo” (ibid: p. 144-145).

culturais e institucionais que caracterizam uma realidade determinada conjuntamente com as ligações de natureza variada que ela tem com o resto do mundo. (SARACENO, 1996: p. 6-7).

Saraceno (2003 *apud* SCHNEIDER 2003: p. 16), estudando as experiências europeias de desenvolvimento rural, afirma que não existe uma regra ou receita única nesse processo. Ela destaca a variedade de possibilidades existentes para o desenvolvimento dos territórios rurais⁴³. Para autora, se, por um lado, nessas experiências recentes, prevalece uma crescente diversificação das atividades rurais em detrimento da especialização, por outro, tem aumentado a variedade de caminhos possíveis para o desenvolvimento desses territórios. Em suma, a convergência está no fato de que, em todas essas iniciativas, “prevalece a diversificação e a combinação intersetorial e não a especialização e a homogeneidade”.

2.3.1. O Programa LEADER

Criado em 1991, o Programa LEADER tem permitido a alguns territórios rurais europeus encontrarem respostas inovadoras de desenvolvimento, mesmo num contexto de grandes transformações econômicas e sociais em nível internacional. Em vez das tradicionais políticas setoriais, os incentivos passaram a estar, progressivamente, vinculados a uma abordagem territorial de desenvolvimento.

A abordagem territorial presente na concepção do Programa LEADER promove uma combinação entre competitividade e cooperação. Os territórios são identificados com base numa identidade territorial.

A identidade de um território é o conjunto das percepções coletivas que têm os seus habitantes do seu passado, das suas tradições e do seu saber-fazer, da sua estrutura produtiva, do seu patrimônio cultural, dos seus recursos materiais, do seu futuro, etc. Não se trata de uma identidade monolítica, mas de um conjunto complexo que integra inúmeras identidades próprias a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de produção especializado, etc. Esta identidade “plural” não é imutável e pode evoluir, reforçar-se e modernizar-se (LEADER 1999).

⁴³ Schneider (2003: p. 17-18), identifica, pelo menos, seis formas distintas, nas quais pode ocorrer essa interação entre os territórios rurais e o seu ambiente externo: a) a forma tradicional, através da produção agrícola e do fornecimento de matérias-primas; b) através de uma nova dinâmica das relações rural-urbanas ou campo-cidade; c) através da pluriatividade das famílias que residem no rural e trabalham em atividades não-agrícolas; d) por intermédio das novas relações entre produtores e consumidores (determinadas pela pressão de organizações sociais por qualidade de vida, por exemplo); e) através da revalorização urbana do rural; f) pela influência dos meios de comunicação e dos padrões de consumo da sociedade “pós-moderna”.

O objetivo geral é buscar reforçar a coesão social e econômica do espaço europeu. Um objetivo atestado pelo conceito de competitividade utilizado no Programa.

Um território torna-se competitivo sempre que possa fazer face à concorrência de um mercado, assegurando, ao mesmo tempo, uma durabilidade ambiental, econômica, social e cultural baseada em lógicas de rede e de articulação interterritorial. (LEADER, 2000: p. 6).

Ou seja, a competitividade territorial no âmbito do Programa LEADER supõe:

- A procura de uma coerência de conjunto na utilização dos recursos do território;
- A participação dos atores e das instituições;
- A integração dos setores de atividade numa lógica de inovação;
- A cooperação com os outros territórios e a articulação com as políticas regionais, nacionais, europeias e o contexto global.

Um conceito de competitividade baseado em quatro dimensões, combinadas de forma específica em cada território rural (LEADER, 1999: p. 5):

- Competitividade social – “capacidade dos atores de agir eficazmente juntos com base numa concepção partilhada entre os diferentes níveis institucionais”⁴⁴;
- Competitividade ambiental – “capacidade dos atores de sublinhar a importância do seu ambiente tornando-o num elemento distintivo do seu território, assegurando, ao mesmo tempo, a preservação e a renovação dos recursos naturais e patrimoniais”;
- Competitividade econômica – “capacidade dos atores de produzir e reter um máximo de valor acrescentado no território reforçando as relações entre sectores e fazendo a combinação dos recursos das vantagens para valorizar o carácter específico dos produtos e serviços locais”;
- Posicionamento no contexto global – “capacidade dos atores de encontrar o seu lugar em relação aos outros territórios e ao mundo exterior em geral, de forma a fazer avançar o seu projeto territorial assegurando-lhe uma viabilidade no contexto da globalização”.

⁴⁴ Baseada, fundamentalmente, na noção de capital social.

Sob essa perspectiva territorial, são estruturados “projetos de desenvolvimento locais”. Projetos inovadores moldados com base nas especificidades e potencialidades locais. Projetos construídos de forma participativa, buscando incorporar os diversos atores locais na definição dos rumos do desenvolvimento de seus territórios – os atores locais passam a ser co-responsáveis pelas políticas públicas de desenvolvimento de seus territórios. Projetos que, posteriormente, são discutidos em outras escalas de poder (regional, nacional e supranacional).

Os projetos são formulados e implementados pelos Grupos de Ação Locais (GAL's)⁴⁵. Apesar de não serem uma instância de governo, os GAL's têm autonomia de negociação com diferentes esferas públicas e privadas. Participam deles diversas instituições públicas e não-públicas locais, provinciais, regionais e nacionais, que sejam representativas no território. As decisões tomadas no âmbito dos GAL's buscam respeitar e refletir uma proporcionalidade entre as administrações públicas os representantes eleitos nos territórios – organizações empresariais, cooperativas, associações diversas etc. (ORTEGA; CARDOSO, 2002).

Em linhas gerais, os GAL's buscam o envolvimento da população no planejamento do desenvolvimento dos territórios. Segundo Beduschi Filho; Abramovay (2003), esse processo envolve discussões com a comunidade, a realização de diagnósticos locais, a busca de um entendimento comum, que possibilite a elaboração de uma visão orientadora dos projetos específicos locais, a intermediação entre os projetos locais e as instâncias superiores, entre outras atividades. Ou seja, projetos ligados às realidades locais que procuram traduzir as suas diversidades econômicas, sociais, ambientais, políticas etc.

Em suma, uma política que visa atribuir aos atores e às instituições locais a capacidade de: valorizar o seu ambiente; agir em conjunto; criar elos entre setores; reter localmente o máximo de valor no próprio território; e fortalecer as suas relações com outros territórios e o resto do mundo.

A transcrição de partes da conclusão de um artigo sobre o modelo rural europeu contribui para compreender melhor essa política de desenvolvimento rural européia – e também do “poder” de negociação dos representantes do meio rural⁴⁶.

Em resumo, se eu tivesse de expor de forma muito simples e muito concreta o que é o modelo europeu a representantes de outros países

⁴⁵Segundo Ortega; Cardoso (2002), apesar de poderem tomar distintas formações jurídicas, os GAL's são muito semelhantes aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's), do Pronaf Infra-estrutura e Serviços.

⁴⁶ GIVORD, Doriane. O Modelo Rural Europeu. LEADER Magazine. n. 25 – Inverno 2000/2001. Disponível em: <http://www.europa.eu.int/comm/archives/leader2/>

(...), acompanhá-los-ia numa viagem pela Europa rural (...), de grupo LEADER em grupo LEADER, (...).

Durante essa viagem, enquanto descobririam territórios de geografia e paisagens tão variadas, contar-lhe-ia as histórias, igualmente tão variadas, destes territórios. Explicar-lhes-ia como estas evoluções históricas, culturais e sociais modelaram territórios e comunidades rurais. Sublinharia a variedade das práticas agrícolas e o lugar da agricultura nestes territórios, não só pela sua contribuição para o tecido econômico atual, mas também, e talvez, sobretudo, pela sua importância 'societal' na formação destes territórios. Compreenderiam, então, que a especificidade do mundo rural europeu é a sua diversidade. Herança de uma história longa, rica e variada.

Mas o modelo rural europeu não é apenas uma lembrança preciosa preservada dentro de um estajo de paisagens. É também uma realidade viva e dinâmica. Os campos europeus sofreram, de maneira mais ou menos marcada, a mutação sem precedentes destas últimas décadas. As práticas e estruturas agrícolas modificaram-se radicalmente, o êxodo rural foi impressionante, levando até a desertificação de certas zonas.

O horizonte socioeconômico dos campos tornou-se mais sombrio. Mas, pouco a pouco, com a mobilização das populações que vivem nas zonas rurais, a intervenção dos poderes públicos apoiada em políticas comunitárias desde meados dos anos 80 e uma procura crescente por parte das nossas sociedades de um melhor ambiente, de belas paisagens, de aldeias vivas, de produtos de qualidade, etc., as zonas rurais estão a reencontrar gradualmente a esperança do desenvolvimento, embora ainda muito continue por fazer.

O modelo europeu é isto, portanto: uma herança incrivelmente rica, iniciativas de desenvolvimento local realizadas por comunidades rurais, tudo isto acompanhado por uma vontade política forte de desenraçar e de desenvolver as zonas rurais, numa palavra, de dar-lhes a sua oportunidade.

Atualmente, a Iniciativa LEADER encontra-se em sua terceira fase. O LEADER I (1991-1994) marcou o início dessa nova abordagem de políticas de desenvolvimento rural europeias, pela qual as diversidades territoriais passaram a ter um papel fundamental na dinamização dos seus territórios rurais. Na sua segunda fase (LEADER II: 1994-1999), o Programa foi ampliado, sendo valorizado, sobretudo, o apoio a projetos inovadores de desenvolvimento territoriais. Na atual fase do Programa LEADER, a proposta é continuar fomentando iniciativas locais capazes de “influenciar, completar e reforçar” a política de desenvolvimento rural em todos territórios rurais europeus.

CAPÍTULO 3

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DO GOVERNO FHC

Os capítulos anteriores atestaram, teórica e empiricamente, a importância e a variedade de possibilidades dos processos de desenvolvimento territorial na atualidade. No capítulo 1, foram mostradas noções e interpretações teóricas representativas dessa discussão. No capítulo 2, analisaram-se algumas transformações específicas do meio rural brasileiro e os desafios para o desenvolvimento de seus territórios deprimidos. Também se enfatizou a viabilidade da incorporação da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural, como forma de desencadear processos de desenvolvimento territoriais, mesmo nos espaços rurais deprimidos.

No Brasil, entretanto, ainda se observam muitas dificuldades para o desencadeamento desses processos autônomos de desenvolvimento. Apesar da grande proliferação de experiências de desenvolvimento territorial a partir dos anos 1980, os formatos e os resultados dessas experiências são muito diversos.

O objetivo deste capítulo é analisar as concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC. Ao seu término, pretende-se apresentar elementos representativos de suas concepções para que possam ser comparadas com as do governo Lula, que serão analisadas no próximo capítulo.

No item 3.1, faz-se uma análise do contexto geral no qual essas estratégias estavam inseridas, no governo FHC.

No item 3.2, demonstram-se as políticas específicas do governo federal para o desenvolvimento rural. Discutem-se as mudanças político-institucionais ocorridas, sobretudo, a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) em 1999. A ênfase principal é a análise da linha de financiamento Pronaf Infra-estrutura e Serviços (3.3.1). Nesse item, também se expõe a proposta do Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PNDRS), concebido no final de 2002 no âmbito do CNDRS.

No item 3.3, analisa-se o Programa Comunidade Ativa. Uma metodologia de desencadeamento de processos de “Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável” (DLIS),

inserida no Programa Comunidade Solidária. Um Programa direcionado aos pequenos municípios deprimidos brasileiros, na maior parte, caracterizados pela ruralidade.

Por fim, no item 3.4, busca-se fazer uma síntese das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC.

3.1. A “orientação estratégica” do governo FHC

Em entrevista à revista *Veja* de 24/08/1994, o então candidato a presidência da república, Fernando Henrique Cardoso (FHC) afirmou que os “problemas do Brasil [eram] internos”. Fazendo uma leitura otimista do cenário internacional e sob um contexto de estabilização monetária, FHC dizia que o Brasil não “[...] [era] mais um país subdesenvolvido. [...] [mas] um país injusto”. Para FHC, existia, naquele momento, uma “brecha histórica” para a retomada do desenvolvimento brasileiro. Tratava-se, portanto, de implementar as mudanças internas “necessárias” para se beneficiar da nova fase de desenvolvimento em que o mundo estava entrando.

Em 1995, em uma conferência em Washington, FHC tratou novamente dessas questões, enfatizando, entre outros aspectos, a importância da reforma do Estado brasileiro. Segundo o diagnóstico de FHC, a inserção do Brasil no “novo padrão estrutural da economia e da sociedade contemporânea” requereria um Estado “eficiente” e “criativo”, que permitisse criar as condições de uma nova articulação, em nível externo, entre o país e essa “nova ordem mundial” em transformação, e em nível interno, entre o Estado, o mercado e a sociedade. (CARDOSO 1994).

Uma orientação geral que pode ser vista em diferentes programas, políticas e ações do governo federal. Para além das reformas administrativas conduzidas pelo Ministério de Reforma do Estado e da Administração (flexibilização trabalhista, “enxugamento” do aparelho do Estado etc.), as reformas do Estado afetavam o conjunto das políticas públicas do período, inclusive, as sociais.

No campo econômico, tendo como pressuposto a primazia da política de estabilização monetária e sob a expectativa da retomada dos fluxos financeiros internacionais, de acordo com Belluzzo; Almeida (2002), buscou-se a implantação de um projeto de conversibilidade financeira e comercial para o país que supunha:

[...] a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões

“competitivos” e “modernos” das economias avançadas. (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002: p. 373)⁴⁷.

No caso específico das políticas regionais, passou-se a estimular a inserção competitiva dos espaços regionais e locais nos mercados “globalizados”⁴⁸. Uma lógica geral presente nos projetos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, respectivamente, concebidos no primeiro e segundo mandatos do governo FHC. Em ambos, o objetivo básico era o direcionamento dos investimentos para aquelas regiões e setores que pudessem contribuir com a ampliação da competitividade externa brasileira.

No Projeto “Avança Brasil”, que orientou a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, a abordagem regional foi realizada mediante os “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENID’s). Uma abordagem seletiva que, com algumas diferenças, já estava presente no PPA 1996-1999. Segundo essa abordagem, as intervenções sobre o espaço – na maior parte investimentos em infraestrutura – deveriam ocorrer de forma concentrada e integrada em áreas potencialmente mais dinâmicas, capazes de gerar mais impactos “positivos” sobre restante da economia.

Nos próximos itens, apresentam-se as concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural e social do governo FHC. O objetivo é analisa-las, buscando captar os elementos representativos de suas formulações, para que sejam comparadas com as concepções das estratégias do governo Lula, que serão analisadas no capítulo 4.

3.2. Estratégias de desenvolvimento rural

No início do primeiro governo FHC, as iniciativas governamentais direcionadas ao desenvolvimento rural estavam circunscritas a departamentos com pouco poder de influência sobre as definições das políticas para o meio rural brasileiro (VEIGA 2005a).

⁴⁷ Segundo os autores, não se tratava apenas de obter a estabilidade de preços (âncora cambial), mas de uma tentativa de implantação de um projeto no qual a sobrevalorização da moeda, a desinflação e as altas taxas de juros eram todos componentes de uma mesma estratégia de desenvolvimento econômico. Os desdobramentos destas políticas são diversos. Para os propósitos da dissertação, busca-se captar apenas aqueles elementos que estejam diretamente ligados com o tema do trabalho, salientando, entretanto, a inter-relação entre todos eles e, principalmente, o protagonismo da política econômica sobre as demais políticas federais.

⁴⁸ Uma atuação distinta do Estado que, até o início dos anos 1980, tinha como um dos seus pilares a constituição e a consolidação de uma estrutura produtiva integrada nacionalmente (PACHECO, 1998).

Vários acontecimentos ocorridos no período, entretanto, fizeram com que essa postura do governo federal fosse modificada⁴⁹.

Uma primeira sinalização do governo federal, no sentido de uma maior intervenção na questão agrária, foi a criação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária em 1996, retirando o tema da alçada do Ministério da Agricultura e subordinando-o à Presidência da República. Posteriormente, em 1999, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Também em 1996, o governo federal lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁵⁰. Um programa que explicitava a importância relativa com que a agricultura familiar ganhou espaço nos debates sobre o futuro do meio rural brasileiro nos anos 1990⁵¹.

Ainda em 1995, o governo federal justificava a sua opção pela agricultura familiar⁵²:

[...] a grande capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra a transforma numa alternativa socialmente desejada, economicamente produtiva e politicamente correta para atacar grande parte dos problemas sociais urbanos derivados do desemprego rural e da migração descontrolada na direção campo-cidade. (PLANAF, 1995 apud VILELA 1997: p. 12).

Foi sob esse contexto geral que a abordagem territorial ganhou espaço relativo nas políticas de desenvolvimento rural do governo federal. Uma mudança institucional introduzida nas estratégias de desenvolvimento rural do governo federal como tentativa de aprimorá-las, particularmente, em termos do aumento da eficiência e da eficácia das estratégias. Uma das iniciativas mais inovadoras foi a criação do Pronaf Infra-estrutura e Serviços.

⁴⁹ São exemplos: o acirramento dos conflitos agrários em 1995 (Rondônia) e 1996 (Pará) e o aumento da pressão dos movimentos de trabalhadores rurais em todo o país (aumento das ocupações de terra).

⁵⁰ Apesar da imprecisão do conceito, utiliza-se a expressão “agricultura familiar” para designar uma forma de produção em que predomina a interação entre gestão e trabalho. A direção do processo produtivo é feita pelos agricultores familiares, utilizando o trabalho assalariado como complemento.

⁵¹ Analisando os documentos do Pronaf e do Banco Mundial, Vilela (1997) afirma existir uma influência do ideário defendido pelo Banco nas concepções que serviram de base para a formulação e a implantação da nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil.

⁵² Em 1995, o governo federal lançou o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pranaf), que, em 1996, se transformou no Programa Nacional de Fortalecimento Familiar (Pronaf).

3.2.1. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR): o Pronaf Infra-Estrutura e Serviços.

De acordo com o Manual Operacional (Brasil 2000), buscava-se, com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), atingir os seguintes objetivos:

- 1) Ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar;
- 2) Viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural;
- 3) Fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- 4) Elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais; e
- 5) Favorecer o acesso de agricultores familiares e de suas organizações ao mercado.

Segundo o manual, esses objetivos seriam alcançados por meio de quatro ações principais:

- a) Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais;
- b) Financiamento de infra-estrutura e serviços aos municípios;
- c) Financiamento da produção da agricultura familiar;
- d) Capacitação e profissionalização de agricultores familiares.

Ou seja, o Pronaf não foi concebido apenas como um Programa de crédito. Embora o financiamento fosse considerado um elemento essencial de apoio aos agricultores familiares, os objetivos e as ações do Programa indicavam uma preocupação mais abrangente. Envolviam um esforço de articulação no interior dos órgãos públicos e desses com organizações da sociedade civil, relacionado com a implantação de um processo de desenvolvimento territorial. Envolviam também, propostas de capacitação aos técnicos e agricultores familiares participantes do Programa⁵³.

Uma das principais inovações do Pronaf foi a criação de sua linha de financiamento Infra-estrutura e Serviços. Para além da dotação imediata de infra-estrutura, a linha de financiamento tinha a “pretensão inovadora” de mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade, “complementando-a sem substituí-la”. Buscava-se “[...] o

⁵³ Eram três as linhas de financiamento principais do Pronaf: Crédito; Infra-estrutura e Serviços e Capacitação.

protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário”, no sentido da geração de um processo de desenvolvimento autônomo desses territórios (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999: p. 7).

O financiamento estaria disponível para aqueles municípios selecionados pelo governo federal que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)⁵⁴. Ou seja, a existência do CMDRS e de um PMDRS era uma pré-condição para o município pleitear o financiamento⁵⁵.

A seleção dos municípios, em linhas gerais, baseou-se em critérios relacionados à população, ao valor bruto da produção e à situação fundiária. Segundo Castilhos (2001), o programa, no seu primeiro ano de funcionamento, em 1996, selecionou 389 municípios, em 1997, foram 611 e, em 1998, mais 18 municípios. Posteriormente, novos critérios foram incorporados ao processo de seleção dos municípios⁵⁶. Isto é, a opção do Programa foi dirigir-se aos municípios rurais – com predominância de agricultores familiares, mais pobres e carentes em termos de infra-estrutura.

Apesar das dificuldades de operacionalização do Programa, a concepção da linha Infra-estrutura e Serviços do Pronaf – ao inserir os mecanismos do PMDRS e do CMDRS – institucionalizou mecanismos de gestão social participativa nas ações do poder público local. Assim, sua intenção era de ir além da abrangência do programa, buscando constituir-se em nova forma institucional de gestão social local.

Segundo Abramovay; Veiga (1999):

[...] o PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive àquelas não contempladas pelo Pronaf. (ABRAMOVAY; VEIGA: p. 8).

⁵⁴ A operacionalização do financiamento, a partir do PMDRS, envolvia outros passos: além da aprovação no CMDRS, devia ser analisado pela Secretaria Estadual do Pronaf, que o submetia ao Conselho Estadual. Posteriormente, era enviado à Secretaria Nacional, que o analisava e também o submetia ao Conselho Nacional (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

⁵⁵ “[...] Como exemplos de infra-estrutura financiável no âmbito do Pronaf, citam-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, etc.” (BRASIL, 2000: p. 13).

⁵⁶ Com a Resolução nº 15 do CNDRS (2001), instituiu-se um sistema de pontuação padronizado que além de “aprimorar” os critérios anteriores, introduziu outros critérios relacionados ao IDH-M e a participação dos municípios no Programa Comunidade Ativa (CASTILHOS, 2001).

Para Abramovay (2003), apesar das inovações introduzidas, o Pronaf Infra-estrutura e Serviços padecia de quatro problemas centrais:

- A ótica predominantemente setorial dos conselhos municipais;
- A dificuldade dos municípios em serem uma instância adequada de planejamento territorial;
- Os critérios de seleção dos projetos de desenvolvimento, baseados numa “lógica de balcão”;
- O formato de “lista de compras” dos projetos apresentados pelos municípios.

Ortega; Cardoso (2002) destacam a linha de crédito Pronaf Infra-estrutura e Serviços como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem territorial. Apesar dos avanços, os autores demonstram os limites dessa política como eixo estratégico para o desenvolvimento local. De acordo com os autores

[...] o Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o Pronaf Infra-estrutura, pensado enquanto uma política de desenvolvimento local tem efetivamente contribuído para a viabilização de uma concertação de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade sócio-territorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local. (ORTEGA; CARDOSO: p.299).

3.2.2. O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS)

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS) foi criado, em 1999, com a finalidade principal de deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS). Inicialmente, caberia a esse Plano constituir as diretrizes, os objetivos e as metas de quatro programas: Programa Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária - Banco da Terra -, Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Geração de Renda do Setor Rural.

Essa proposta inicial, entretanto, foi ampliada. Após a realização de muitas e amplas discussões, elaborou-se, no final de 2002, a terceira versão do PNDRS. Essa proposta baseou-se em quatro programas básicos:

- Democratização do acesso à terra;
- Ampliação e fortalecimento da agricultura familiar;
- Construção da educação rural;
- Diversificação das economias rurais.

Segundo Veiga (2001), os dois primeiros programas já vinham sendo desenvolvidos pelo Governo FHC, por intermédio do Pronaf e dos assentamentos rurais, cabendo aprofundá-los. Os dois outros programas – educação e diversificação das economias rurais – buscavam contribuir para a consolidação dessa “nova estratégia de desenvolvimento rural no Brasil”.

A idéia era que o PNDRS não se limitasse somente a diretrizes, objetivos e metas de caráter fundiário e creditício.

Um plano de desenvolvimento para os 4.500 municípios rurais deverá conter também outras diretrizes, objetivos, e metas que favoreçam sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário das economias locais. Diretrizes, objetivos e metas que promovam todas as formas de empreendedorismo que possam explorar as vantagens comparativas e competitivas desses territórios (VEIGA, 2001: p. 80).

Para isso, José Eli da Veiga enfatiza a necessidade da superação das políticas e ações de natureza essencialmente setorial dos governos – federal e estaduais. De acordo com o autor, a solução para esse problema estaria na proposta de “desenvolvimento local” (VEIGA 2001).

Nessa perspectiva, o PNDRS propunha uma atuação do governo federal visando estimular a formação de arranjos sócio-produtivos que auxiliassem as articulações intermunicipais a exercer uma influência ativa sobre o processo de desenvolvimento dos territórios rurais. Conforme Veiga:

O que mais faz falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais [...] a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. (VEIGA, 2001: p. 82-83).

Para Veiga (2001), portanto, o papel do Estado é estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas. Iniciativas que dificilmente surgiriam, ou demorariam muito a surgir, se não houvesse esse “empurrão” governamental inicial.

[...] a idéia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos que deverão ser assumidos por essas articulações. Ou seja, a participação do governo federal deve ser de natureza contratual e não pode se restringir a um

repassa de recursos financeiros. Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda governamental poderá até ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a capacitação necessária. (...) E também estabelecendo contratos de financiamento apenas com as articulações que apresentarem os melhores projetos. O caráter necessariamente seletivo deste tipo de arranjo deve ter como referência à qualidade dos planos de desenvolvimento apresentados, e não por qualquer outro critério prévio à análise dos planos. (VEIGA, 2001: p. 72).

Em suma, sob essa perspectiva, caberia ao governo federal estimular iniciativas locais (“empurrão inicial”) que pudessem ser autofinanciadas no futuro. Assim, junto com a formação de novas articulações institucionais, caberia ao governo dotar os arranjos sócio-produtivos de ativos (capacitação, financiamento, entre outros), para que eles caminhassem por conta própria.

3.3. A dimensão territorial do Programa Comunidade Solidária

Criado em 1995, no início do primeiro governo FHC, o Programa Comunidade Solidária (PCS) tinha como objetivo “o enfrentamento da pobreza e da exclusão social com base em um ‘novo referencial’ de atuação do Estado no campo social”.

Combater a pobreza não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza é fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida. (CARDOSO, 2000a: p. 3)

O pressuposto do PCS era de que o montante de recursos públicos gastos com os programas sociais era considerável, mas mal gastos. Desse modo, não haveria razão para criar novas fontes de recursos para o financiamento de políticas sociais baseadas, fundamentalmente, em mecanismos centralizados e fragmentados de gastos. Gastos influenciados, em grande parte, por práticas assistencialistas e clientelistas, que tendiam a reproduzir a exclusão e as desigualdades sociais (CARDOSO, 2000a).

Sob essa perspectiva:

[...] focalização nas necessidades dos setores e segmentos mais vulneráveis, incentivo à participação da sociedade em parceria com o governo e ênfase no fortalecimento do capital social comunitário constituíram-se nas diretrizes orientadoras de uma nova concepção de enfrentamento da pobreza e exclusão social. (CARDOSO, 2000a: p. 4. Grifo nosso).

A idéia era que o PCS ocupasse um espaço intermediário entre o governo e as organizações da sociedade civil. Um espaço de debates entre os governos e a sociedade, buscando convergências, mediante a formação de parcerias.

O PCS foi estruturado para atuar em duas frentes. A primeira na promoção de parcerias entre o governo e organizações da sociedade civil, por intermédio do Conselho da Comunidade Solidária (CCS). O CCS era formado por Ministros e também por representantes da sociedade civil – empresários, intelectuais, artistas, representantes de ONG's, entre outros –, que, segundo Cardoso (2000a), tinha a função de atuar na:

- Promoção do diálogo público entre o governo e organizações da sociedade civil visando definir prioridades e propostas de uma agenda social básica;
- Experimentação de ações inovadoras, procurando testar modelos e formas de atuação na área social, que, devidamente avaliadas, pudessem ser replicadas com escala e sustentabilidade;
- Facilitação das parcerias entre Estado e sociedade bem como incentivar a participação voluntária dos cidadãos, a produção e disseminação de informações em rede sobre o Terceiro Setor e o investimento social das empresas.

A segunda frente de atuação do PCS era na articulação de parcerias dentro do próprio governo – em nível federal, estadual e municipal –, por meio da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. De acordo com Cardoso (2000a), se a interlocução do Conselho da Comunidade Solidária é com a sociedade civil, caberia “[...] à Secretaria Executiva do Programa promover a focalização e a sinergia entre programas públicos, de responsabilidade de diferentes ministérios e níveis de governo”, buscando uma articulação que potencializasse seu impacto na superação das carências da população e na geração de desenvolvimento sustentável.

Entre as linhas de atuação do Conselho da Comunidade Solidária, estava a de Interlocução Política. De 1996 até 2002, o Conselho realizou diversas rodadas de Interlocução Política, sobre diversos assuntos. Três trataram da questão do desenvolvimento local. O principal desfecho dessas três rodadas sobre desenvolvimento local foi a criação do Programa Comunidade Ativa em 1999⁵⁷.

⁵⁷ Disponível em <<http://www.dlis.org.br>>.

3.3.1. O Programa Comunidade Ativa

Coordenado pela Secretaria-executiva do Programa Comunidade Solidária, o Programa Comunidade Ativa foi criado, em 1999, com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio do "Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável" (DLIS). Um Programa de indução ao desenvolvimento dos espaços mais deprimidos do país, operacionalizado, basicamente, em parceria com os governos estaduais e municipais e com o SEBRAE.

O "local" da sigla DLIS é entendido como qualquer recorte sócio-territorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade. Poderia ser uma característica físico-territorial (localidades de uma mesma micro-bacia); uma característica econômica (localidades integradas por uma determinada cadeia produtiva); uma característica étnico-cultural (localidades indígenas, ou de remanescentes de quilombos, ou de migrantes); uma característica político-territorial (municípios de uma micro-região) etc. O "integrado" significa um modelo de desenvolvimento que leva em conta a necessidade de articulação entre todos os atores que interagem no âmbito local, como também a necessidade de articulação entre os diversos fatores que interfiram no desenvolvimento (fatores econômicos, sociais, culturais, político-institucionais, físico-territoriais, científico-tecnológicos). Por fim, o "sustentável" representa o desafio de buscar a satisfação dos carecimentos atuais sem comprometer a capacidade de satisfação das gerações futuras (PAULA 2000).

Para fazer parte do Programa Comunidade Ativa, em sua fase inicial, os municípios deveriam ter uma população de até 50 mil habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) inferior ao índice regional. Em geral, esses municípios apresentavam um ambiente natural pouco modificado, onde, portanto, predominavam elementos rurais. Uma realidade que pode ser atestada pelas agendas de prioridades apresentadas por essas comunidades. Predominavam atividades vinculadas à agricultura, ao aperfeiçoamento da agricultura familiar, às agroindústrias, ao turismo, à saúde, ao saneamento, à gestão ambiental e aos programas educacionais, de capacitação de mão-de-obra e infra-estrutura.

Inicialmente, o Programa foi implantado em 157 municípios, distribuídos por todos os estados do país e no Distrito Federal. A expectativa inicial era atingir cerca de 1000

municípios até o final de 2002. No final de 2001, o Programa foi reavaliado, terminando com 696 municípios em 2002⁵⁸.

TABELA 3.1

Comunidade Ativa: nº de municípios atendidos		
Ano	1999	2002
Nº municípios atendidos	157	696

FONTE: [http:// www.dlis.com.br](http://www.dlis.com.br)

Segundo Franco (2002), o DLIS é basicamente uma estratégia de desconstituição de uma cultura política – baseada na centralização, no assistencialismo e no clientelismo – impeditiva do desencadeamento do desenvolvimento comunitário. Segundo o autor, uma cultura política que leva as pessoas:

- A repetirem o que sempre fizeram;
- A serem beneficiárias passivas de programas assistencialistas;
- A competirem por recursos vindos de fora;
- A desconfiarem umas das outras;
- Ao isolamento;
- A não participarem dos assuntos que dizem respeito ao destino das comunidades.

Franco (2000) informa que a estratégia DLIS – em quaisquer circunstâncias e sob a influência de variados condicionantes externos – visa desencadear um processo concomitante e integrado que crie as condições para que o desenvolvimento surja...

[...] de novos e múltiplos laços de realimentação de reforço que façam com que mais capital humano (conhecimento) gere mais capital social (empoderamento), que gere mais capital empresarial (riqueza), que gere mais renda, que gere mais capital humano et coetera, desencadeando círculos virtuosos e 'rodando' nestes círculos, por assim dizer, por conta própria. (FRANCO, 2000: p. 50. GRIFO NOSSO).

De acordo com a concepção do DLIS, o desenvolvimento de uma localidade depende, fundamentalmente, de um ambiente que favoreça o empreendedorismo individual

⁵⁸ Ver distribuição dos municípios atendidos pelo Programa Comunidade Ativa em 2002, por estado, no ANEXO A (Quadro I).

(capital humano) e coletivo (capital social). Trata-se, portanto, de um processo integrado em que os investimentos em capital humano não devem ser realizados de modo desarticulado do seu ambiente social. Além de buscar melhorar a vida das pessoas individualmente, esses investimentos devem ser feitos por meio do capital social, melhorando a capacidade de cooperação e convivência em comunidade (FRANCO 2002).

Em resumo:

O DLIS é uma estratégia de indução ao desenvolvimento que prevê a adoção de uma metodologia participativa, pela qual se mobilizam recursos das comunidades, em parceria com atores da sociedade civil, de governos e empresa, em todos os níveis, para a realização de diagnósticos da situação de cada localidade, a identificação de potencialidades. A escolha de vocações e a confecção de planos integrados de desenvolvimento⁵⁹.

Desde a sua criação, em 1999, a metodologia de indução ao processo DLIS passou por várias adaptações. Modificações, entretanto, que não alteraram o seu eixo central de atuação. Os passos básicos permaneceram os mesmos até 2002.

Uma das primeiras ações previstas na metodologia DLIS é a definição e a capacitação das “Instituições Capacitadoras” do DLIS. Responsáveis pela implantação da metodologia nos municípios selecionados, elas participam da implementação de todas as etapas da metodologia.

Em linhas gerais, a metodologia prevê os seguintes passos para o desencadeamento do processo de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”:

1. Constituição e capacitação do Fórum DLIS.

O Fórum é a instância responsável por coordenar o processo de desenvolvimento da localidade. No Fórum, planejam-se as ações que são executadas, posteriormente, na localidade. Um processo que deve contar com uma ampla participação e compromisso de todos os setores da comunidade. Neste sentido, já nesse primeiro passo, a metodologia prevê um esforço de sensibilização e mobilização da comunidade e, também, uma parceria institucional da comunidade, em torno do desenvolvimento da localidade.

A metodologia não prevê uma fórmula para a escolha dos integrantes do Fórum. Uma escolha consensual, que deve manter “um certo equilíbrio”, sendo que as localidades

⁵⁹ Disponível em <http://www.dlis.org.br>

têm a autonomia para escolher o perfil das pessoas que compõem o Fórum de desenvolvimento local.

2. Realização de um diagnóstico local

O segundo passo da metodologia é a realização de um diagnóstico local onde se faz um levantamento da realidade do município. O objetivo é fazer a organização das informações utilizadas na elaboração do plano de desenvolvimento local. Com a participação das lideranças locais – reunidas no Fórum de desenvolvimento local –, esse levantamento deve conter os principais problemas e potencialidades do município.

3. Elaboração de um plano de desenvolvimento local

Com base nas informações levantadas e organizadas no diagnóstico, faz-se o plano de desenvolvimento local. De forma planejada, escolhe-se um eixo orientador para o desenvolvimento do município onde se busca desenvolver as potencialidades reveladas no diagnóstico. Ou seja, mais do que um amontoado de reivindicações setoriais, o plano pretende representar uma opção da comunidade por um determinado caminho, no qual todas as atividades – econômicas, sociais, políticas, etc. – devem ser articuladas e gerar sinergias para o desencadeamento do processo de desenvolvimento local escolhido. Ou seja, a escolha não é somente técnica, mas, e principalmente, uma opção política por um determinado caminho.

4. Formulação da (s) agenda (s) de prioridades

As prioridades da agenda local devem ser retiradas do Plano de desenvolvimento local. Escolhido o caminho para o desenvolvimento local, nesse passo, começa-se a desdobrá-lo em um plano operacional (critérios de escolhas, realização das escolhas, ações que serão executadas pela própria comunidade e por parceiros externos, elaboração de um documento, apresentação e validação da agenda à comunidade etc.).

A metodologia enfatiza (em termos analíticos) a existência de duas agendas de prioridades: uma interna e outra externa. Apesar de estarem interligadas, enfatiza-se o protagonismo da agenda endógena – “sem a agenda de investimentos endógena não há desenvolvimento local”. [...] “Se uma comunidade não consegue investir em seus próprios

ativos, da sua maneira e dinamizando seus próprios recursos para tanto, ela não pode se desenvolver” (AED, 2004: p. 42).

A proposta de agenda de prioridades, posteriormente, é enviada pelo Fórum de desenvolvimento local à Secretaria-executiva do Programa Comunidade Solidária na busca de uma negociação com todos os parceiros envolvidos.

5. Capacitação do “Fórum de DLIS”.

O objetivo principal da metodologia é a geração de um processo no qual a comunidade seja “empoderada” e, de forma autônoma, “faça acontecer” o seu desenvolvimento. As experiências demonstram, entretanto, que, em grande parte desses municípios, as comunidades têm dificuldades para diagnosticar, planejar, definir suas prioridades, etc. Nesse sentido, desde o início da implantação da metodologia DLIS, procura-se capacitar as lideranças da localidade para que elas possam gerir seu próprio desenvolvimento.

6. Constituição de uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público)

Uma organização formal autônoma, de apoio ao Fórum, capaz de continuar a realizar as ações da agenda de prioridades (fazer projetos, firmar convênios e contratos etc.).

7. Conexão com outras experiências DLIS.

Trata-se de uma rede entre as localidades com processos de DLIS. Uma conexão que permite uma interação entre as localidades, fazendo com que elas possam trocar experiências, inovações etc. Ou seja, os processos não se fecham em suas redes internas, mas também se conectar em redes externas. “Tudo começa em rede e tudo acaba em rede” (AED, 2004: p. 54).

8. Acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Se, na fase inicial, a comunidade dependia de agentes externos de desenvolvimento, encarregados de transferir a metodologia, nesta fase, o processo de

desencadeamento do DLIS passa a depender, fundamentalmente, das próprias comunidades. Esse é, alias, um dos desafios que permeia todo o processo, a busca da autonomia (“sustentabilidade”) do processo – “o fazer por conta própria”.

E as comunidades que, mesmo depois de passarem por todos os passos de desencadeamento do DLIS, ainda não estivessem preparadas para o desenvolvimento? De acordo com a metodologia, deve-se (re) introduzir um “agente de desenvolvimento” para despertar na comunidade “uma vontade coletiva de fazer” (“método do apreender fazendo”).

Em suma, os desafios a serem superados pelo DLIS são:

- Na escala local: capacitação para gestão empreendedora comunitária e conquistar a autonomia do processo (rede local).
- Na escala nacional: a formação de uma rede de apoio ao DLIS, conectada horizontalmente, em todo o território nacional (rede nacional).

A proposta de formação de uma rede em torno do DLIS começou a ser desenhada ainda em 1997. Em março de 1998, foi criado oficialmente o “Fórum de Apoio ao DLIS”, formado por organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais. Os principais objetivos desse Fórum:

- Articular atores interessados em apoiar e promover o DLIS; e
- Sensibilizar organismos governamentais e não-governamentais, visando à multiplicação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento local.

A idéia era a formação de um novo formato de articulação que englobasse a diversidade de organizações e programas envolvidos com desenvolvimento local. A Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), constituída oficialmente em 2001, nasceu com o propósito de aumentar a capacidade de gestão e a capacidade de empreender de micro e pequenas empresas, governos locais e organizações do terceiro setor, sobretudo, quando inseridas em processos de desenvolvimento local.

O principal diferencial do DLIS em relação aos programas sociais anteriores do governo federal, portanto, é a sua metodologia. As ações de desenvolvimento são planejadas e decididas no local, com base em informações e dados coletados, também no local. Além da ênfase nesses processos descentralizados e participativos, outro elemento fundamental da metodologia DLIS é a idéia de rede.

De acordo com a metodologia DLIS, o Brasil possui muitas localidades em que é possível implantar processos de desenvolvimento local. Se esses processos localizados

estivessem conectados em rede, não seria necessário cobrir de uma vez todo o território brasileiro.

Se, em um número considerável dessas localidades, houver um processo em curso de DLIS, todo o território nacional será coberto por uma rede de iniciativas capaz de promover o desenvolvimento humano e social sustentável do País [...] Se tais iniciativas estiverem conectadas em rede, basta que, em cada microrregião, haja um processo bem sucedido de DLIS para induzir processos semelhantes na sua vizinhança, 'contaminando' positivamente as demais localidades. (FRANCO 2002).

Segundo a metodologia, o mesmo processo pode ser pensado para o interior da própria localidade. Ao mesmo tempo em que as organizações da sociedade civil se ocupam com ações locais e pontuais, possuindo poder político limitado, as redes formadas pela articulação entre essas organizações podem assumir proporções maiores, alcançando forte poder político, econômico e mobilizador.

Castells (1999) afirma que o processo em rede equivale ao surgimento de um novo paradigma econômico, centrado na informação e no conhecimento. O ponto central de sua análise é demonstrar a abrangência desse processo e a constatação, como “tendência histórica”, de que ele está cada vez mais organizado em rede. Um sistema que não está restrito aos processos produtivos, mas que influencia e transforma também os padrões de interação social.

Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia e da informação fornece a base material para a sua expansão penetrante em toda a estrutura social. [...] A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social. (CASTELLS: p. 497).

Para Cardoso (2002) o entendimento desse processo é imprescindível para entender a própria inserção do Brasil no mundo contemporâneo.

[...] estamos vivendo um paradigma, uma possibilidade da existência de um novo modelo de interação que, de alguma maneira, supera aquela distinção clássica, [...], entre a idéia de comunidade e a idéia de sociedade. A idéia de comunidade implica uma vivência em conjunto, uma experiência de todos; e a de sociedade, uma relação mais contratual, que não implica, necessariamente, essa relação direta e pessoal. Com a sociedade em rede, de alguma maneira, todos vivemos ou podemos viver em comunidade. Quer dizer, podemos estar

interagindo, independentemente da distância e do tempo (CARDOSO, 2002: p. 3).

Como o Estado deve atuar?

O governo federal coordena a negociação entre os vários parceiros responsáveis pelas ações pactuadas. É celebrado um pacto de desenvolvimento na localidade e assinado um termo de parceria com as metas a serem atingidas e os responsáveis por elas. O governo federal e os demais parceiros oferecem capacitação finalística para que as pessoas do governo e da sociedade local, sobretudo os pequenos empreendedores, consigam realizar as ações pactuadas. (FRANCO, 2002: p. 275).

Nesse sentido,...

O máximo que o Estado pode fazer [...] é criar ambientes legais e institucionais favoráveis que incentivem o surgimento de tais iniciativas. (FRANCO, 2002: p. 96-97)

3.4. Uma síntese das concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC.

Apresentados como novos instrumentos para a superação das tradicionais políticas sociais vigentes no Brasil, os Programas Comunidade Ativa e do Pronaf Infra-estrutura e Serviços passaram a reconhecer e valorizar o potencial dinâmico endógeno dos territórios rurais.

Duas características comuns às estratégias analisadas são esclarecedoras das diretrizes gerais que nortearam as estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC:

- 1) Ênfase na dotação de ativos (capacitação, crédito, terra, etc.) focados na ampliação das capacidades dos pobres.

Parte-se da premissa de que a problemática dos espaços deprimidos é decorrência da ausência de capacitação para a inserção nos mercados. Trata-se, portanto, de um problema, que, para ser resolvido, depende fundamentalmente do empenho do conjunto dos “indivíduos” presentes nesse espaço em se capacitar para o desenvolvimento.

Nessa perspectiva, aqueles espaços mais habilitados estariam mais propensos ao desenvolvimento. Caberia ao poder público facilitar a capacitação para o desenvolvimento

mediante políticas específicas, voltadas à criação de um ambiente favorável à inserção competitiva desses espaços nos mercados.

O exemplo do Programa Comunidade Ativa é esclarecedor. Uma metodologia para desencadeamento de um processo autônomo de desenvolvimento local por meio de investimentos em capital humano e social.

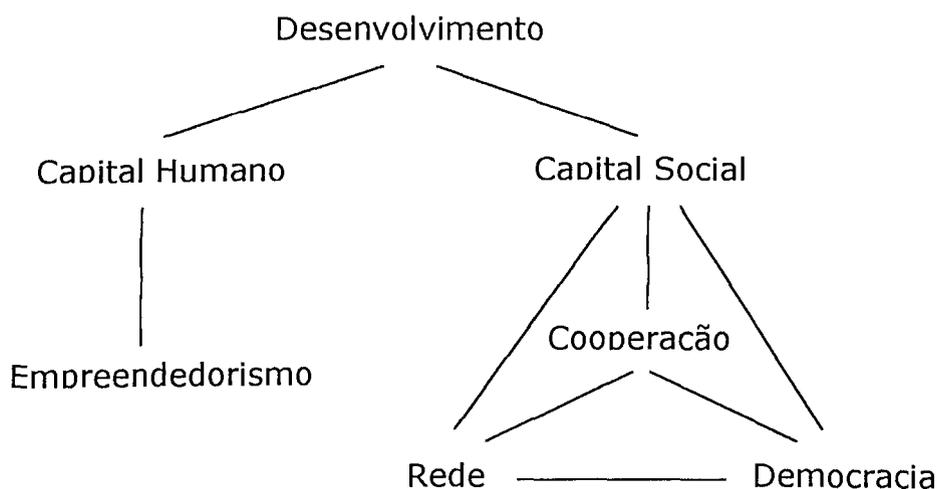


FIGURA 3.1 – Esquema da metodologia DLIS

FONTE: FRANCO (2000)

2) Busca da “eficiência” mediante mudanças político-institucionais

Uma questão de melhorar a “eficiência” das políticas públicas para que essas possam estimular o desencadeamento de processos autônomos de desenvolvimento, mesmo naqueles espaços deprimidos.

Nesse sentido procurava-se:

- Focalizar as ações nos territórios deprimidos, buscando atingir os mais necessitados;
- Parcerias com as comunidades e com outras esferas governamentais estaduais e municipais;
- Criação de novas instituições horizontais (redes, conselhos municipais, entre outras), buscando o fortalecimento do capital humano e social comunitário.

Ou seja, programas focalizados nos municípios e nas pessoas mais pobres, implantados sob a forma de parcerias, visando implantar planos e agendas de

desenvolvimento locais, para que, gradualmente, as localidades possam desenvolver-se por conta própria.

CAPÍTULO 4

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DO GOVERNO LULA

O objetivo deste capítulo é analisar as concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula. Ao término do capítulo, pretende-se apresentar elementos representativos de suas concepções, para que elas possam ser comparadas com as do governo FHC, que foram analisadas no capítulo anterior.

O capítulo está estruturado em quatro itens. No item 4.1, faz-se uma breve apresentação da “orientação estratégica” do governo Lula.

No item 4.2, expõem-se as estratégias de desenvolvimento rural do governo Lula inseridas no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Após uma breve apresentação dos programas gerais do MDA, discutem-se, no item 4.2.1, as suas ações direcionadas aos territórios rurais, principalmente as relacionadas com a atuação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

No item 4.3, analisa-se o Programa Fome Zero do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), enfatizando a sua dimensão territorial. Abordam-se dois de seus programas estruturantes: os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's) e o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA).

Por fim, no item 4.4, faz-se uma síntese das concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula.

4.1. A “orientação estratégica” do governo Lula

Se, nas propostas do governo FHC, desde o seu início, tinha-se um clara “orientação estratégica” no sentido da implementação das mudanças internas necessárias a uma “nova” inserção internacional do país, requerendo um Estado “reformado” e “eficiente”, as propostas iniciais do governo Lula apontavam para mudanças no rumo dos programas, políticas e ações do governo federal.

O Estado não pode limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão

estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos. (Um Brasil para Todos, 2002).

Propostas que, a princípio, pareciam convergir para a superação das proposições minimalistas de atuação do Estado brasileiro, dominantes, sobretudo, nos anos 1990. Defendia-se a maior intervenção do Estado na articulação e coordenação das atividades econômicas e sociais. Antonio Palocci – então coordenador da equipe de transição –, no relatório final da transição dos governos FHC e Lula, afirmou:

[...] estamos recebendo um país que não conseguiu avançar na separação da velha dicotomia entre economia e sociedade, e em que as políticas sociais aparecem como adereços e apêndices do esforço de controlar a economia (...). (Um país onde) o planejamento atingiu um nível de esvaziamento brutal e o Estado brasileiro entrou num prolongado "apagão". Mudar o eixo dessa equação historicamente adversa ao nosso povo representa o maior desafio do governo Lula. (POLÍTICA... 2002).

Propostas de mudanças que, progressivamente, transformaram-se num paradoxo⁶⁰. O paradoxo de compatibilizar os novos programas e políticas do governo com o protagonismo de sua política econômica ortodoxa; de compatibilizar as “prioridades” de combate à pobreza e as desigualdades sociais e regionais coordenadas pelo Estado com o crescente domínio das políticas liberalizantes.

Uma situação paradoxal, que fundamentou a formulação do Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007. Se, por um lado, o Plano foi apresentado como uma proposta de articulação de esforços, de recursos e de mobilização da sociedade sob a coordenação do Estado nacional, orientada por um planejamento estratégico de longo prazo, por outro, está explícito no PPA o domínio da política econômica ortodoxa sobre os outros “mega-objetivos”.

No caso das políticas de desenvolvimento regional, de acordo com o PPA, o objetivo seria (re) inserir o combate as desigualdades regionais numa estratégia nacional de desenvolvimento regional, procurando, de um lado, “[...] sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais [...]” e, de outro, “[...] explorar os potenciais endógenos da

⁶⁰ Antes do início do governo – em junho de 2002 –, foi lançada a “Carta ao Povo Brasileiro”. Um documento com uma clara mudança nas propostas econômicas historicamente defendidas, até então, pelo candidato a presidente. Uma mudança que seria aprofundada no início do governo, com a subordinação das políticas governamentais à política econômica do Ministério da Fazenda.

diversa base regional de desenvolvimento” (BRASIL 2003g: p. 12). Uma proposta, entretanto, subordinada ao “objetivo maior” de consolidação da política econômica ortodoxa.

Será consolidado o equilíbrio macroeconômico como requisito para o crescimento sustentado e a redistribuição de renda, por meio de ajuste das contas do setor público necessário à evolução favorável da relação dívida/PIB e à capacidade de investimento público e privado. (BRASIL, 2003g: p. 20).

4.2. Estratégias de desenvolvimento rural

Nos objetivos do PPA (2004-2007), estão contidas diversas propostas de reorientação e reorganização das políticas públicas direcionadas ao meio rural brasileiro. Um ponto central dessas propostas de mudanças das políticas do governo Lula é o aprofundamento da abordagem territorial sobre o meio rural. Uma decisão de reorientação estratégica que converge para a implementação de algumas ações deliberadas no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PNDRS), idealizado, em 2002, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

As discussões realizadas no âmbito do CNDRS fizeram amadurecer diversas propostas para implementação de programas de desenvolvimento rural baseados numa perspectiva territorial. Em linhas gerais, nas diretrizes estratégicas do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), observa-se uma orientação de implementar programas, políticas e ações articulados com maior participação sociedades locais.

Isto é, propostas de mudanças político-institucionais em nível federal, estadual e municipal, apresentadas como alternativas para ampliação da democratização e melhoria dos resultados das políticas públicas de desenvolvimento rural, considerando o território como o referencial para o planejamento e a gestão das políticas de desenvolvimento rural.

No caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), além das linhas de financiamento já existentes (crédito, infra-estrutura e capacitação), foram criadas outras, direcionadas a regiões e segmentos específicos. Nesse sentido, foram concebidas mudanças no Pronaf buscando a incorporação e a ampliação do atendimento de outras demandas dos pequenos produtores rurais, não relacionadas exclusivamente as atividades agropecuárias (BRASIL, 2003e).

A reorganização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, criado no governo FHC, é outro exemplo dessas propostas do governo Lula⁶¹. Buscando aprofundar a abordagem territorial, o Conselho passou a contar com 38 conselheiros e também a ser paritário (entre o governo e a sociedade civil). A finalidade básica das mudanças foi buscar consolidar o CONDRAF⁶² como um espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar (CONDRAF 2004).

Essas propostas de reorientação e reorganização das políticas de desenvolvimento rural do governo Lula também se refletiram na estrutura organizacional do MDA. Para implementar essas propostas de desenvolvimento territoriais, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

4.2.1. Os territórios rurais do MDA: a Secretaria de Desenvolvimento territorial (SDT)

No capítulo anterior (item 3.2.1), analisou-se a linha de financiamento do Pronaf Infra-estrutura e Serviços. Uma linha de financiamento a custo perdido dirigido a municípios com características rurais, com predominância da agricultura familiar e de baixa renda, baseada, fundamentalmente, numa abordagem territorial.

Com a criação do Pronaf Infra-estrutura e Serviços, o governo federal anterior incentivou a formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento rural (CMDRS), com a finalidade principal de contribuir para o desenvolvimento sustentado dos municípios. Mais do que implantar melhorias na infraestrutura, o objetivo era a geração de um processo autônomo de desenvolvimento desses municípios rurais.

No governo Lula, uma das primeiras decisões do novo CONDRAF foi a de dar uma nova orientação ao Pronaf Infra-estrutura e Serviços. Em sua primeira reunião, foram aprovadas novas regras para a essa linha de financiamento, no sentido de uma atuação em nível territorial. A idéia é que um pequeno município sozinho – a maioria com indicadores socioeconômicos precários – possui grande dificuldade para desencadear um processo sustentado de desenvolvimento, mas associado a outros municípios – mediante consórcios

⁶¹ As modificações no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) foram regulamentadas pelo Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição, estrutura e competência do colegiado.

⁶² Uma sigla que faz referência ao Desenvolvimento Rural, à Reforma Agrária e à Agricultura Familiar. Ela substitui a sigla anterior (CNDRS), utilizada antes da reorganização do Conselho.

intermunicipais, ou outra forma de associação – ele teria melhores condições de alcançar o seu desenvolvimento.

De acordo com a Resolução aprovada no CONDRAF, os recursos do Pronaf Infra-estrutura e Serviços não mais se destinariam a municípios isolados, mas a projetos que dessem suporte ao desenvolvimento de um conjunto de municípios: os “territórios rurais”. Sua estratégia principal de atuação seria promover ações descentralizadas que valorizassem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios. Ações que pudessem contribuir...

[...] com as necessidades de investimento público, integrando as ações de associativismo, comercialização e capacitação, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais. (CONDRAF 2004).

Os objetivos gerais esperados com essas mudanças seriam o de garantir maior participação dos atores sociais como protagonistas nas proposições e na gestão das políticas de desenvolvimento rural do governo federal e buscar de maior articulação das políticas públicas e das demandas sociais nos próprios territórios⁶³.

Em linhas gerais, o desafio da estratégia de desenvolvimento territorial seria unir e organizar a comunidade em torno de um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, é preciso ter, num espaço de discussão, setores representativos da sociedade local, para a elaboração de um plano comum.

O princípio básico seria compatibilizar a busca da competitividade e da equidade dos territórios. Portanto, buscava-se não só promover ações compensatórias nos territórios, mas uma inserção competitiva deles no mercado e, ao mesmo tempo, a maior equidade social, política e econômica.

Ou seja, as intervenções do governo seriam realizadas sob uma perspectiva de geração de um processo “autônomo” de desenvolvimento dos territórios. No caso dos

⁶³ A abordagem territorial está presente também nas concepções de outros programas do governo federal. Um exemplo é o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), inserido no âmbito do Ministério de Integração Nacional (MIN). Um Plano concebido com o objetivo de (re) inserir as desigualdades territoriais nas estratégias de desenvolvimento do governo Federal. Busca-se, de um lado, “sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais” e, de outro, “explorar os potenciais endógenos da diversa base regional de desenvolvimento” (BRASIL 2003d: p. 12). As áreas de atuação do PNDR, em muitos casos, coincidem com espaços onde predominam os assentamentos de reforma agrária e os produtores rurais familiares (Brasil, 2003d). Além do MIN, os Ministérios do Meio Ambiente, do turismo, do Trabalho, entre outros, apresentam programas baseados na abordagem territorial.

beneficiários da reforma agrária, a idéia seria implementar medidas que permitissem as famílias assentadas contribuir com o desenvolvimento dos territórios onde elas estivessem inseridas, influenciando de forma positiva na integração desses espaços. No caso dos agricultores familiares – pela grande quantidade de estabelecimentos existentes (cerca de 90% do total de estabelecimentos), pela sua participação na formação do valor bruto da produção agropecuária (40%) e pela pequena participação na área de produção agropecuária (33%) –, a expectativa seria de que a abordagem territorial contribuisse com o desenvolvimento dos territórios onde predominassem esses agricultores.

Juntamente com essas mudanças no Pronaf Infra-estrutura e Serviços, o governo criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Uma Secretaria criada com a missão de:

- Apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais;
- Promover a implementação e a integração de políticas públicas

Seu objetivo: encontrar a melhor integração e articulação das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal e com associações da sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, contribuindo com a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios (BRASIL 2003f).

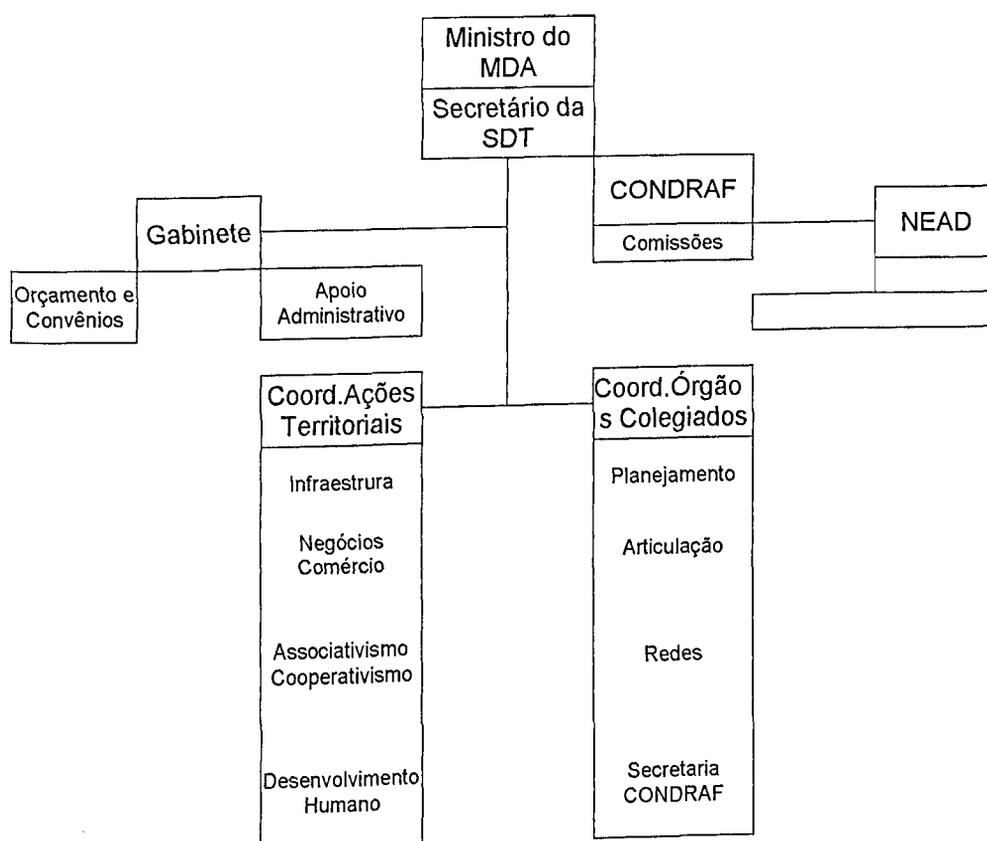


FIGURA 4.1 – Estrutura de referência para organização da SDT

FONTE: http://www.iesb.org.br/Fortalecimento/3oficina/espírito_santo/apresentacao_sdt_22_8.ppt

Como demonstrado na figura 4.1, foram definidas quatro linhas de ações territoriais para a SDT, cada uma coordenada por uma gerência específica:

- Gerência de apoio à infra-estrutura e serviços;
- Gerência de negócios e comércio territoriais;
- Gerência de fortalecimento de organizações associativas;
- Gerência de desenvolvimento humano

Pela proposta, a atuação coordenada dessas gerências deveria estar articulada com outras ações governamentais, bem como com ações desenvolvidas por associações da sociedade civil.

As principais áreas de atuação da SDT:

- Articulação e negociação das ações governamentais nos territórios;
- Apoio e supervisão técnica e processual dos planos territoriais;
- Realização de estudos, análises e capacitação;

- Planejamento, acompanhamento e avaliação das ações territoriais;
- Animação de redes (intercâmbio, de gestão, etc);
- Apoio ao CONDRAF; entre outras.

O desafio inicial da Secretaria foi identificar e constituir os territórios rurais a partir de elementos de coesão social e territorial. Para isso, apresentou-se uma definição operacional de território.

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, 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, 2003f: p. 34).

No caso dos territórios rurais, os critérios multidimensionais e os elementos de coesão social e territorial foram definidos pela predominância de elementos rurais⁶⁴, o que incluiu, também, as pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

São territórios onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios, incluem-se os espaços “urbanizados” que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (BRASIL, 2003f: p. 34).

Sob essa orientação geral, o MDA criou 98 Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável até 2004⁶⁵. Além desses aspectos gerais, outros critérios mais específicos e negociados foram utilizados na definição dos territórios rurais “prioritários”⁶⁶.

Uma vez definidos os territórios, a estratégia principal da SDT seria apoiar e promover um processo de desenvolvimento dos territórios rurais, articulado por Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Um processo no qual os Conselhos de Desenvolvimento Rural, em suas diferentes instâncias (municipais, territoriais,

⁶⁴ “Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural” (BRASIL 2003f: p. 34).

⁶⁵ Ver ANEXOS E e F.

⁶⁶ Territórios com a predominância de agricultores familiares; com assentamentos e acampamentos rurais; atendidos pelo Pronaf; IDH-M baixos; com iniciativas de desenvolvimento em curso; com a existência de programas apoiados pelos estados; entre outros.

estaduais e nacional), cumpririam um papel fundamental na organização e na pactuação em torno dos PTDRS's. Isto é, a estratégia da SDT seria de promover ações que apoiassem um processo participativo de planejamento, de gestão, de negociação etc. nos territórios visando seu desenvolvimento.

Os resultados esperados das ações das políticas públicas, entretanto, não se limitavam às transformações imediatas previstas nos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS), mas também à geração de processos autônomos e sustentados de desenvolvimento dos territórios (BRASIL, 2003f).

Esperava-se não apenas alcançar as transformações diretas previstas, como também que os territórios desenvolvessem arranjos institucionais capazes de promover a continuidade e a sustentabilidade desse processo. As ações a serem coordenadas e construídas junto com os parceiros deveriam fortalecer o capital social e estimular a capacidade e criatividade dos atores sociais para elaborar estratégias de intervenção negociadas e adequadas a cada realidade, por meio da cooperação institucional e da ação solidária nos momentos de sensibilização, mobilização, formulação, articulação, planejamento e gerenciamento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial.

São exemplos dos resultados esperados com a criação da SDT ⁶⁷:

- Melhoria da infra-estrutura territorial;
- Maior aproximação entre os diferentes agentes locais que atuam no desenvolvimento territorial;
- Diversificação e agregação de valor aos produtos da agricultura familiar;
- Estudos de cadeias produtivas e diagnósticos de comercialização;
- Fortalecimento de sistemas associativos e cooperativos;
- Promoção da comercialização da agricultura familiar;
- Desenvolvimento de processos educativos de agentes animadores e articuladores do desenvolvimento territorial;
- Integração das políticas de educação formal e não-formal que favoreçam os beneficiários diretos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nas escolas do campo.

4.3. A dimensão territorial do Programa Fome Zero

A implantação do Programa Fome Zero, a partir de 2003, explicitou um dos desafios iniciais do governo Lula: a erradicação da fome por meio de ações integradas e estruturadas em nível territorial por uma política nacional permanente de segurança alimentar e nutricional⁶⁸ (GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2004).

Um Programa que envolvia, em sua fase inicial, ao mesmo tempo:

- a) Uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar;
- b) Uma política articuladora de iniciativas de competência de outras pastas, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil, na área social.
- c) Uma gestão participativa; que tornasse a comunidade local protagonista de sua própria emancipação (CONSEA, comitês gestores).

De acordo com o Projeto Fome Zero (2001: p. 81), a necessidade da existência de políticas e ações emergenciais e específicas de segurança alimentar devia-se, basicamente, a três razões:

- Insuficiência de demanda: “[...] decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora”;
- Incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população;
- Exclusão de parcela da população do mercado e da rede de proteção social (trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos carentes que necessitam de um atendimento emergencial).

Segundo o diagnóstico do Projeto Fome Zero, para romper com esse “ciclo perverso”, seriam necessárias intervenções públicas específicas que assegurassem, por um

⁶⁷ Disponível em: [htt://www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)

⁶⁸ O conceito de insegurança alimentar engloba o problema da fome, mas é mais amplo. “A insegurança alimentar possui diversas facetas, todas bastante graves. Engloba aqueles que comem pouco por falta de renda; comem inadequadamente porque não ingerem os nutrientes necessários para uma vida saudável, embora possam até ingerir a quantidade necessária de calorias e proteínas (muitos, especialmente crianças, podem ter doenças associadas que impedem a absorção dos nutrientes); e também os que comem demasiadamente, necessitando de uma reeducação alimentar” (GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2004: p. 4).

lado, o direito básico à alimentação, mas, ao mesmo tempo, buscassem incorporar nelas mesmas, condições para a superação de sua dependência⁶⁹.

Políticas diretas de segurança alimentar e combate à fome e outras políticas sociais devem ser adotadas de forma que forneçam os meios básicos para a sobrevivência das famílias sem condições econômicas, mas, ao mesmo tempo, criem mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, como a produção e distribuição de alimentos, constituindo-se, assim, concomitantemente em mecanismos para a liberação da dependência destas políticas específicas. (GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2004: p. 7).

Além dessas ações específicas, a concepção do Projeto Fome Zero reconhecia também a necessidade da associação delas com outras estruturantes – voltadas à redistribuição de renda, apoio à agricultura familiar, reforma agrária, entre outras. Ações que ultrapassavam os “limites” de um único Ministério.

Defendia-se a maior articulação das iniciativas de competência de outros Ministérios, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil no nível territorial local. Um desafio de superação das tradicionais políticas fragmentadas e setoriais dos governos federal, estaduais e municipais.

Um terceiro aspecto do Projeto Fome Zero relacionava-se ao seu caráter participativo. Nesse sentido, criou-se, no início do governo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Um Conselho de caráter consultivo, criado com os objetivos principais⁷⁰:

- Ser um instrumento de articulação entre o governo e sociedade na proposição das diretrizes das políticas e ações de segurança alimentar e nutricional;
- Mobilizar, estimular e apoiar a sociedade civil para a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar.

No início de 2004, os diversos programas sociais de transferência de renda do Governo Federal foram “unificados”, e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) extinto. Com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Cartão Alimentação – uma das principais ações específicas do Programa Fome Zero – e outros programas de transferência direta de renda (Bolsa Escola do

⁶⁹ Entre as diversas políticas e ações implantadas com o objetivo de garantir o acesso à alimentação de qualidade e também gerar efeitos dinâmicos sobre a economia local destaca-se o programa de transferência de renda para compra de alimentos. Inicialmente denominado “Cartão Alimentação”, posteriormente, ele foi unificado no Programa “Bolsa-Família”.

⁷⁰ De acordo com o Decreto presidencial de 30 de janeiro de 2003.

Ministério da Educação, Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde e o Auxílio Gás do Ministério das Minas e Energia) foram incorporados pelo Programa Bolsa Família.

Entretanto, algumas ações, com impactos no desenvolvimento territorial, tiveram continuidade no MDS. São exemplos: a instalação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's) e também o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA). Ações que serão analisadas nos próximos subitens.

4.3.1. Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's)

A concepção dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's) está assentada na noção de desenvolvimento territorial. Constitui-se num espaço de concertação entre os poderes públicos (em suas diferentes esferas) e a sociedade civil, voltado para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas, projetos e ações estruturantes, visando à geração de emprego e à renda como garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local.

Ou seja, a obtenção de uma condição de segurança alimentar seria alcançada não somente por meio de políticas e ações compensatórias, mas também mediante a busca da dinamização econômica dos territórios atendidos, “[...] criando as condições para que as carências e necessidades transformem-se em incentivo ao empreendedorismo local e a fixação da renda nestas sub-regiões” (FRANCA, 2003b: p. 8).

A concepção que norteia a formação e a atuação dos CONSAD's é a de que existem problemas locais que extrapolam os limites físicos dos municípios. Nesse sentido, o enfrentamento desses problemas, a construção e o fortalecimento das potencialidades locais, em muitos casos, podem ter mais viabilidade se realizado por um nível de articulação entre grupos de municípios unidos por laços de identidade (social, cultural, ambiental, entre outros).

A importância dessa institucionalidade, baseada em articulações intermunicipais, reside, principalmente, no perfil socioeconômico dos municípios selecionados para os CONSAD's.

Municípios com baixos índices de Desenvolvimento Humano e pequena população, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. São municípios com perfil rural, com grandes carências infra-estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar. (FRANCA, 2003b: 7).

A idéia é buscar constituir e articular os CONSAD's com propostas e experiências já existentes de desenvolvimento territorial.

Ao invés de sobrepor-se às redes já constituídas, a estratégia do CONSAD busca construir sua rede territorial a partir da integração com as já existentes. Desta forma, as iniciativas de desenvolvimento local realizadas anteriormente serão incorporadas à proposta do CONSAD, valendo-se tanto das articulações territoriais já consolidadas quanto dos instrumentos de planejamento previamente elaborados, desde que não sejam conflitantes com a perspectiva democrática e participativa indispensável à constituição do CONSAD. (FRANCA, 2003b: p. 33)

De acordo com a versão do Guia CONSAD, de novembro de 2003 (FRANCA 2003b), os programas e ações dos CONSAD's visam, basicamente, induzir:

- A formação de capital social local,
- A formação de capital humano local,
- A agregação de valor nas cadeias produtivas sub-regionais;
- A modernização do setor público local.

Segundo Franca (2003a), a constituição de consórcios intermunicipais já era reclamada por atores sociais locais que participaram do Programa Comunidade Ativa no âmbito dos Fóruns DLIS, destacando que muitas questões municipais deveriam ser enfrentadas numa perspectiva regional. No início do governo Lula, retomaram-se essas discussões – realizadas ainda no governo FHC –, adaptando-as e inserindo-as nas políticas estruturais do Programa Fome Zero.

No início de 2003, foi apresentado o resultado do estudo “Localização de Potenciais Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local”, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Segundo Franca (2003a), esse estudo tinha dois objetivos básicos:

- Propor uma conceituação e uma nova institucionalidade que levasse para a esfera microrregional a metodologia do desenvolvimento local;
- Iniciar a identificação dos municípios que poderiam fazer parte dos CONSAD's.

Fundamentados nesse estudo do IBAM, foram estabelecidos os critérios para a localização dos consórcios. O principal critério utilizado foi a identificação de territórios com o maior número de municípios com a existência de Planos Municipais de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (PMDLIS). Além da existência do PMDLIS, em parte dos municípios, foram também utilizados como critérios de escolha: o IDH-M, a existência de programas estruturantes do governo federal (o Pronaf, por exemplo), entre outros⁷¹.

De uma proposta inicial de criação de 62 CONSAD's, foram implementados 40⁷² (FAO/MDS 2005b). Os critérios para as escolhas foram os seguintes:

- 26 constituídos em todos os Estados da União;
- 14 constituídos tendo como critério o atendimento das regiões Norte e Nordeste – Consads Interestaduais. Territórios que possuíam, na ocasião, o maior número de municípios com Cartão Alimentação do Programa Fome Zero e os localizados em mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Uma vez definidos os critérios para seleção dos CONSAD's foram contratadas as Entidades Implementadoras Regionais (EIR's). Entidades que deveriam atuar diretamente nos territórios, agregando integrantes locais para participar da implementação dos CONSAD's.

A metodologia de implementação dos CONSAD's foi composta, basicamente, de três fases, divididas em diferentes momentos e atividades (FRANCA, 2003b):

Fase 1 – Sensibilização e mobilização

Momento no qual a sociedade local é chamada a participar da implementação do CONSAD. Identificam-se e mobilizam-se mobilizar as instâncias e atores do território, para que encaminhem representantes para participar do Fórum CONSAD.

⁷¹ Franca (2003^a) faz um detalhamento dos critérios para localização dos CONSAD's.

<i>Planejamento Inicial</i>	1) Detalhamento do plano de trabalho;
<i>Apresentação</i>	2) Apresentação para o poder estadual; 3) Apresentação para o poder público municipal; 4) Apresentação para os representantes da sociedade civil;
<i>Definição de Representantes</i>	5) Composição da equipe de mobilização; 6) Indicação dos representantes municipais do CONSAD em assembléia;

QUADRO 4.1 – Momentos e atividades para implementação da Fase 1 dos CONSAD's

FONTE: FRANCA (2003b)

Fase 2 – Implantação

Momento da constituição jurídica e organizacional do CONSAD. Nessa fase aprofundam-se as práticas iniciadas na fase anterior de implementação, mediante implementação de um processo planejamento local, visando, ao final ter um plano de ação aprovado pelo Fórum CONSAD.

<i>Capacitação</i>	7) Reunião inaugural do CONSAD 8) Oficina de nivelamento
<i>Constituição Jurídica e Organizacional</i>	J1) Discussão e elaboração de documentos jurídicos J2) Aposição de assinaturas no termo do Acordo de Programa J3) Obtenção das autorizações legislativas J4) Institucionalização do CONSAD
<i>Direcionamento Estratégico</i>	9) Diagnóstico 10) Definição das estratégias
<i>Detalhamento das Ações</i>	11) Detalhamento das ações do Plano nos GTs
<i>Pactuação do Plano</i>	12) Aprovação e Pactuação do Plano pelo Fórum e parceiros

QUADRO 4.2 – Momentos e atividades para implementação da fase 2 dos CONSAD's

FONTE: FRANCA (2003b)

Fase 3 – Consolidação

Com o CONSAD formalmente constituído e o plano de ação territorial pactuado, nessa fase, implementam-se as ações, estimulam-se as instâncias participativas constituídas e monitoram-se e avaliam-se as atividades do CONSAD.

⁷² Ver ANEXOS C e D.

<i>Acompanhamento e Avaliação</i>	13) Monitoramento e avaliação 14) Legitimação das instâncias participativas municipais 15) Acompanhamento da implementação das ações do Plano
-----------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

QUADRO 4.3 – Momento e atividades para implementação da fase 3 dos CONSAD's
 FONTE: FRANCA (2003b)

Em linhas gerais, a estrutura organizacional dos CONSAD's é centrada numa estrutura decisória que tem um órgão de deliberação máxima com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional⁷³.

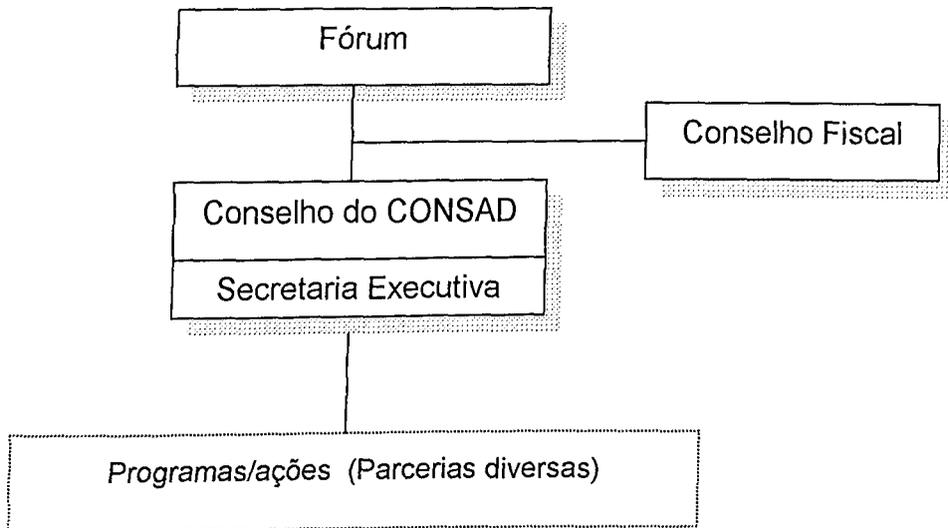


FIGURA 4.2 – Estrutura organizacional de referência para os CONSAD's
 FONTE: FRANCA (2003b)

Fórum

Instância máxima de participação e deliberação, o Fórum articula, em nível microrregional, as diversas instituições e atores municipais e intermunicipais pertencentes ao CONSAD (Fórum DLIS, Conselhos municipais, entre outros).

São dois os pressupostos que norteiam sua constituição:

⁷³ Apesar da existência de parâmetros básicos gerais, a organização dos CONSAD's reconhece a necessidade de haver uma certa flexibilidade que facilite a absorção integral ou em partes de outras estruturas já existentes nos territórios selecionados.

- Refletir a pluralidade existente no território. Procura-se garantir que as diversas instituições e segmentos sociais estejam representados nas tomadas de decisões;
- Ter uma representação majoritária obrigatória da sociedade civil (2/3 dos representantes), buscando estimular e fortalecer a organização e o protagonismo nas decisões dos diversos segmentos sociais.

Conselho Fiscal

Responsável pela fiscalização das finanças e da contabilidade do CONSAD.

Conselho do CONSAD

Incumbido da implementação da agenda de ações definidas no Fórum. É constituído por uma representação espelhada na do Fórum, constituindo-se numa instância operacional colegiada. Para executar esse trabalho, o Conselho do CONSAD também deve constituir uma Secretaria-executiva para operacionalizar e oferecer o apoio logístico para o funcionamento do CONSAD.

Em resumo, as decisões negociadas e pactuadas no Fórum devem originar um Plano de Ação para o desenvolvimento do território de atuação do CONSAD. Esse plano deve ser acompanhado de um processo seguinte de monitoramento e avaliação das ações implementadas. Além de promover os projetos pactuados nos territórios, os CONSAD's também fornecem apoio técnico e aval institucional para obtenção de parcerias nas instituições públicas e privadas.

O governo federal, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), participa do processo de desenvolvimento dos municípios envolvidos nos CONSAD's financiando duas modalidades de projetos:

- Os projetos regularmente apoiados pelo MDS, no âmbito dos CONSAD's, são: construção de cisternas; cozinha comunitária e popular; e programa de aquisição de alimentos – Compra Local, Agricultura Urbana.
- Os Projetos Inovadores são aqueles que surgem do Plano de Ação dos CONSAD's e são aprovados em Assembléia do Fórum do CONSAD, especialmente convocada para esta finalidade.

A atuação dos CONSAD's, portanto, está voltada para a implementação de ações estruturantes que permitam a geração de emprego e renda, constituindo um ambiente sócio-econômico propício para a organização e a pactuação das sociedades locais em torno da garantia da segurança alimentar. Ou seja, procura-se tornar sustentada a capacidade das populações de alimentar-se e desenvolver-se, evitando que se tornem dependentes de doações e de outras medidas compensatórias para sobreviver.

4.3.2. O Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA)

Criado pela Lei 10.696 de julho de 2003, o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA) é uma das ações de caráter estruturante do Programa Fome Zero⁷⁴. Destina-se a aquisição e a distribuição de produtos agropecuários (adquiridos de agricultores familiares), para pessoas em situação de insegurança alimentar – e também para formação de estoques estratégicos (BRASIL 2003a).

Os objetivos principais do PAA, portanto, são:

- Incentivar a agricultura familiar através das compras governamentais;
- Promover ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários a pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos;

Com esse propósito, foram criadas algumas modalidades de atuação do PAA:

- Compra direta: busca garantir a renda do agricultor por meio da compra direta de sua produção a preço de mercado.
- Compra antecipada: prevê a antecipação de recursos para o plantio dos agricultores, que entregarão sua produção no momento da colheita.
- Garantia de compra futura: firma-se um contrato no qual o agricultor familiar tem a garantia do direito de venda de sua produção, a um preço e em uma data pré-determinada. Um contrato realizado no plantio e que também funciona como garantia para a obtenção de crédito para custeio junto ao agente financeiro.
- Incentivo à compra de alimentos dos Agricultores familiares locais pelos municípios, destinados ao atendimento dos programas sociais locais.

⁷⁴ Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 4.772 de 2 de julho de 2003. Além do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o PAA também envolve ações dos Ministérios do

- Incentivo à produção e ao consumo de leite, mediante a aquisição e distribuição de leite a preço de mercado.

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – inserida no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – tem um papel fundamental na operacionalização do PAA (BRASIL 2003a), especialmente, ao garantir e determinar a compra da produção ao preço de mercado.

Os resultados diretos esperados com a implementação do PAA:

- Contribuir com o combate à fome e a segurança alimentar;
- Estimular o plantio e a produção de alimentos nas próprias localidades;
- Garantir a manutenção dos estoques de alimentos de segurança;
- Melhorar a renda dos agricultores familiares;

Ou seja, por intermédio das compras governamentais⁷⁵, associa-se ações de combate à fome e a segurança alimentar, com outras de fortalecimento dos pequenos produtores rurais. Ações imediatas de combate à fome são articuladas com ações de geração de emprego e renda, em nível territorial, procurando aumentar a oferta e a demanda por alimentos produzidos nos próprios territórios. Para além dos resultados diretos, busca-se, não só garantir o acesso da população à alimentação (ações emergenciais), mas, também, a sua emancipação, incorporando-a ao processo de desenvolvimento dos seus territórios.

4.4. Uma síntese das concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula.

Mediante a análise das concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula, observou-se que, em termos gerais, elas têm a preocupação em criar mecanismos de emancipação das sociedades locais da dependência das tradicionais políticas compensatórias brasileiras.

Desenvolvimento Agrário; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Agricultura, pecuária e Abastecimento. Também participam, da execução de algumas ações do PAA, estados e prefeituras municipais.

⁷⁵ Segundo o Decreto nº 4.772 ficam dispensadas das licitações públicas as compras governamentais, de produtos da agricultura familiar, até o limite de R\$ 2.500,00, por agricultor/ano. Uma mudança importante na Lei brasileira de licitações públicas que, até então, exigia que as compras fossem submetidas a uma licitação de caráter nacional. Uma exigência que desestimulava muitos programas, voltados ao apoio e ao fortalecimento das economias locais e, também, aos processos de desenvolvimento territoriais.

O essencial de uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais (e também para as urbanas) hoje no Brasil tem que ser o combate à pobreza por meio da criação de novas oportunidades e não simplesmente por meio das políticas compensatórias, sabidamente insuficientes para tirar os pobres da situação de exclusão em que se encontram. (GRAZIANO DA SILVA, 2001: p. 9).

A idéia básica é associar políticas específicas com outras estruturantes. Nesse sentido, iniciativas de transferências de renda, de implementação de agendas locais, entre outras medidas, devem ser articuladas com medidas estruturantes de caráter territorial. Assim, as concepções das políticas do atual governo ao buscar assegurar as condições básicas de sobrevivência às pessoas, também são apresentadas como instrumentos de dinamização econômica dos territórios, contribuindo com os processos de desenvolvimento territorial.

[...] sua alavanca estratégica: a reordenação das políticas sociais de Estado no nível municipal, estabelecendo sinergias voltadas para a dinamização da economia local, juntamente com a participação comunitária. (GRAZIANO DA SILVA, 2004).

Ou seja, as estratégias do governo Lula são concebidas com maior intervenção do Estado nos processos de desenvolvimento territorial, procurando reorganizar sua atuação no nível local. Estratégias que são definidas com o propósito de buscar induzir decisões e ações emancipatórias a partir dos próprios territórios.

Uma concepção geral que se reflete nas mudanças político-institucionais implementadas pelo governo:

- As estratégias de desenvolvimento rural são concebidas a partir de programas, políticas e ações territoriais de caráter nacional (CONSEA, CONDRAF, entre outros).
- Os Programas federais passam a estabelecer relações com os territórios (formados por grupos de municípios), concebidos como espaços de concertação de suas sociedades e entre elas e os poderes públicos;

CONCLUSÃO

O objetivo básico da dissertação foi analisar e comparar as **concepções** das estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos FHC e Lula.

Antes de proceder a análise e a comparação dessas estratégias, apresentaram-se, no capítulo 1, noções e interpretações teóricas representativas das discussões recentes sobre a dimensão territorial do desenvolvimento.

Por meio da análise de documentos do Banco Mundial, demonstrou-se que, apesar das recorrentes mudanças ocorridas a partir dos anos 1990, sua leitura permanece restrita à crença da autodeterminação dos mercados competitivos. Antes, as falhas de mercado eram decorrência da presença do Estado – uma presença considerada benéfica apenas para corrigir essas falhas. Os resultados insuficientes das políticas de liberalização dos mercados fizeram com que o banco incorporasse uma perspectiva multidimensional em suas estratégias de desenvolvimento, levando países e regiões deprimidas a buscarem, de forma autônoma, uma inserção nos mercados globalizados mediante ações, essencialmente, de “baixo para cima” – com ou sem o auxílio do Estado, as comunidades locais deveriam adaptar-se ao mercado. Em resumo, tanto antes como agora, o segredo do desenvolvimento estaria na adaptação das instituições, dos valores, das relações sociais, etc. ao “mercado auto-regulado”.

Se, nos anos 1970, Celso Furtado afirmou que a idéia de universalização do desenvolvimento econômico era um simples mito, hoje, as políticas de desenvolvimento recomendadas por essas organizações internacionais parecem estar impregnadas por outro forte conteúdo mítico: o da universalidade de um modelo ideal de desenvolvimento comandado pelo mercado.

Resgatando algumas idéias de Celso Furtado, foram introduzidos elementos de sua análise histórico-estrutural para reafirmar, mesmo num ambiente globalizado, a natureza específica das desigualdades inter e intra-regionais brasileiras e a necessidade de valorizar a suas diversidades como um caminho para se alcançar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Desse modo, as estratégias de desenvolvimento territorial não estão relacionadas exclusivamente ao ideário liberalizante. O reconhecimento e a valorização do papel da organização das sociedades locais em torno de um pacto territorial não significa, portanto, o afastamento ou minimização do Estado. As estratégias de desenvolvimento territoriais, nesse

sentido, podem se constituir num instrumento importante para **auxiliar** na formulação e condução de políticas públicas nacionais, democráticas e descentralizadas de desenvolvimento.

As experiências internacionais já comprovaram a viabilidade dessas estratégias de desenvolvimento territorial sob determinadas condições. Elas também comprovaram que as estratégias de desenvolvimento territorial bem sucedidas contaram com políticas públicas de caráter intervencionista dos Estados nacionais ou mesmo supranacionais, no caso da União Européia.

No caso específico brasileiro, o fato de as ações de combate à pobreza e as desigualdades sociais e regionais, historicamente, terem sido caracterizadas por políticas fragmentadas e setoriais, pela pulverização e competição entre os setores da administração pública, pela sua natureza clientelista e assistencialista etc. não denota que o problema e a sua solução estejam na eliminação das políticas sociais dos governos. Isto não significa dizer, portanto, que o caminho liberalizante seja inevitável – direcionados à mercantilização dos problemas sociais. Isto é, o Estado pode e deve cumprir um papel que extrapola a função de “facilitador de processos de desenvolvimento territorial”, sobretudo, para aqueles espaços deprimidos.

Se os processos descentralizados de desenvolvimento têm sido alvo de críticas, por verem neles a possibilidade do afastamento do Estado no enfrentamento dos problemas sociais, por outro lado, eles têm contribuído e incentivado a maior participação da sociedade em diferentes esferas governamentais. Mesmo naqueles espaços onde as organizações sociais são deficitárias – em termos da contribuição na geração de processos consistentes de desenvolvimento endógenos –, essas estratégias descentralizadas têm auxiliado no surgimento e no fortalecimento de políticas descentralizadas e de ações das sociedades locais no sentido do desenvolvimento seus territórios.

A finalidade principal do capítulo 2 foi apresentar as transformações recentes e o potencial dinâmico do meio rural brasileiro. Analisaram-se diferentes pesquisas e interpretações teóricas sobre as transformações que estão ocorrendo no meio rural e também os desafios para o desenvolvimento de seus territórios deprimidos. Paralelamente, analisou-se a capacidade da abordagem territorial em representar uma alternativa real para viabilização do desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos brasileiros. No final do capítulo, expôs-se o Programa LEADER e seu papel no desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos europeus. Um Programa que reflete uma transição lenta de superação das políticas setoriais, mas que exprime o surgimento e o fortalecimento de uma visão diferenciada sobre o meio

rural – baseada, crescentemente, numa abordagem territorial definida em nível supranacional, aliando aspectos de cooperação e competitividade como forma de emancipação dos seus territórios deprimidos.

Se, no capítulo 1, foi possível atestar, em termos conceituais e teóricos, o papel fundamental dos processos de desenvolvimento territorial, no capítulo 2, analisando a realidade brasileira, demonstrou-se que, apesar das transformações recentes, uma parte expressiva dos territórios rurais brasileiros ainda enfrenta sérios problemas para formulação e implementação dessas estratégias autônomas de desenvolvimento rural. O desafio principal, portanto, é como desencadear esses processos de desenvolvimento territorial em que ele é problematizado?

Por meio de estudos específicos sobre a realidade rural brasileira, demonstrou-se a convergência de seus resultados para a necessidade da reformulação do formato de intervenção pública sobre esses espaços – principalmente do governo federal –, como forma de desencadear processos de desenvolvimento territorial. Ou seja, embora a participação da sociedade seja considerada uma condição fundamental para o desencadeamento dos processos de desenvolvimento territorial, esses estudos reconhecem que algumas especificidades brasileiras dificultam esse processo autônomo, exigindo maior intervenção pública, no sentido de contribuir com o fortalecimento do ativismo das sociedades locais em torno do objetivo do seu desenvolvimento.

Com base nas discussões realizadas nos dois primeiros capítulos, foram analisadas – nos capítulos 3 e 4 – as concepções das estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos FHC e Lula.

Concepções que apresentam muitos aspectos similares:

- Buscam a superação das políticas de desenvolvimento rurais tradicionais (de caráter setorial e baseada numa visão espacial dicotômica entre o rural e o urbano);
- Reconhecem o papel da organização social local nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais;
- Reconhecem que, apesar de uma parte dos territórios rurais brasileiros terem conquistado condições de gerar uma dinâmica própria de desenvolvimento, esse processo não foi generalizado.

Se as concepções das estratégias dos dois governos convergem em muitos aspectos, a análise realizada permite afirmar que uma questão fundamental as diferencia: a

forma de intervenção do Estado nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos.

Nas estratégias de desenvolvimento territorial do **governo FHC**, predominam aspectos relativos ao ganho de eficiência dos gastos públicos. Ao Estado caberia focalizar melhor seus gastos – integrando e articulando suas ações – nos setores e segmentos mais vulneráveis, garantindo os meios (fundamentalmente capacitação) para que esse processo endógeno se multiplicasse por conta própria – por meio de uma concertação do conjunto de indivíduos desses espaços –, contribuindo com a eliminação das restrições impeditivas ao desencadeamento autônomo das comunidades locais.

No **governo Lula**, as estratégias de desenvolvimento territorial rural são concebidas a partir de políticas de caráter nacional. Busca-se a integração e articulação interministerial e entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), no nível local. Uma intervenção apresentada como emancipadora, ao buscar fazer das próprias ações emergenciais (específicas) um instrumento de geração de dinamismos econômicos – juntamente com outras ações estruturantes – e de indução de processos de desenvolvimento “autônomos” a partir dos próprios territórios.

Diferenças que não retiram o protagonismo das políticas econômicas ortodoxas e liberalizantes, a partir dos anos 1990, e a dificuldade de romper com práticas “tradicionais” existentes nas políticas públicas brasileiras – políticas fragmentadas e setoriais; competição entre os setores da administração pública; sua natureza clientelista e assistencialista; influência do mandonismo local etc. –, mas que atestam as diferentes **concepções** do papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial rural.

Se a abordagem territorial é apresentada como uma oportunidade de superação das análises e políticas setoriais, um dos principais problemas encontrados na investigação foi a dificuldade para se encontrar um tratamento multidisciplinar e multidimensional para a discussão.

Em geral, as discussões sobre desenvolvimento territorial partem de análises e interpretações teóricas setoriais específicas e incorporam a abordagem territorial como forma de qualificar os paradigmas já existentes. Se desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, qual o seu significado? Se o rural não é sinônimo de agropecuário, como compreender a ruralidade?

Apesar das restrições, a “conclusão geral” é que se tem uma variedade de limites, possibilidades e de desafios para formulação de estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil. Um processo que não é único e, muito menos, definido exclusivamente por determinantes locais. O desafio maior é apreender toda essa complexidade, traduzindo-a em estratégias de desenvolvimento territoriais específicas, que, ao mesmo tempo, incorporem as relações desses territórios com o ambiente geral no qual eles interagem.

A certeza é que a organização da sociedade em torno de objetivos pactuados territorialmente cumpre um papel fundamental na promoção do “verdadeiro” desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Capital social: Cinco Proposições sobre desenvolvimento rural*. In: II Fórum CONTAG de cooperação técnica. São Luiz, 1998. Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/artigos_trabalhos.html>
- _____; Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (orgs.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP/SDUSP, 2001.
- _____; *at al. Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil*. São Paulo: CEPAL/DFID, 2003. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp/abramovay>>
- _____. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- _____; VEIGA, J. E. *Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1999.
- AED. *A metodologia do DLIS passo-a-passo*. Brasília: AED, 2004.
- ALBAGLI, Sarita; Maciel, M. Lúcia. *Capital social e empreendedorismo local*. Rio de Janeiro: 2002. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>
- AMARAL FILHO, Jair do. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local*. IPEA, PPP, 2001.
- ARAÚJO, Tânia B. A “questão” regional e a “questão” nordestina. In: TAVARES, M. Conceição (org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- _____. Descentralização e participação na reforma agrária. *Seminário “Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável”*. Fortaleza: INCRA/IICA, 1998.
- BEDUSCHI, Luiz C; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: *Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Juiz de Fora: SOBER, 27 a 30 de Julho de 2003.
- BELUZZO, Luiz G. O Brasil redescoberto. *Carta Capital*, 01 dez. 2004.
- BELLUZZO, Luiz G; ALMEIDA, Júlio G. *Depois da queda*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.
- BRANDÃO, Carlos A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos*. Campinas: 2003. (Tese de Livre Docência).
- BRASIL. Decreto nº 4772 de 2 julho de 2003. Regulamenta o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>

BRASIL. Decreto nº 4854, de 8 de outubro de 2003b. Dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Gasto social do governo federal: 2001 e 2002*. Brasília: SPE/MF, 2003c. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: SPDR/MIN. 2003d. Disponível em: <<http://www.integração.gov.br>>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Pronaf: manual de crédito. Plano de safra da agricultura familiar 2003/2004*. Brasília: MDA/SAF, 2003e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: MDA, 2003f. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Paralelo 15, NEAD, MDA, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004/2007*. Brasília: 2003g. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

CAMPANHOLA, C; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília: v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CARDOSO, Fernando H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Revista de Economia Política*, vol. 15, n. 4 (60), out – dez, 1995.

_____. *O Brasil a caminho da sociedade do conhecimento*. Pronunciamento de abertura do XIV Fórum Nacional. Rio de Janeiro: INAE, 2002.

CARDOSO, Ruth. *O novo papel da sociedade civil no combate à pobreza e exclusão social*. 2000 (a). Disponível em: <<http://www.iabd.org.br>>

CARDOSO, Ruth et al. *Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade*. Brasília: PNUD, 2000 (b).

CASSIOLATO, José E; LASTRES, Helena M. M. *Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais*. Rio de Janeiro: 2003. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. (vol. 1)

CASTILHOS, Dino S. B. *Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. (dissertação de mestrado)

CNDRS. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: CNDRS, 2002.

CONDRAF. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004. Estabelece procedimentos operacionais das ações de Assistência Financeira a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços Públicos Municipais no apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, por intermédio do PRONAF, MDA. *Diário Oficial da União*. Brasília: 18 fev. 2004, seção 1, página 142 e 143.

COCCO, Giuseppe; GALVÃO; Alexander P; DA SILVA, Mirela C. P. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a terceira Itália. In: *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 1999.

CPDS. *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*. Brasília: MMA, 2002.

DELGADO, G; CARDOSO, J. C. *A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.

DEL GROSSI, Mauro E; GRAZIANO DA SILVA, José F; CAMPANHOLA, Clayton. *O fim do êxodo rural*. Campinas: 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/rurbano>>

DINIZ, Clélio C. O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local. In: *Anais do Encontro Nacional de Economia*, 2001.

EVANS, P. B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, nº 4, jul. / dez. de 1998.

FAO/MDS. *Gestão do PAA: Programa de Aquisição de Alimentos*. Projeto de Cooperação Técnica MDS/FAO: UTF/BRA/064, maio 2005a.

_____. *Informe final projeto CONSAD's*. Projeto de cooperação técnica MDS/FAO: TCP/BRA/2905, novembro 2004.

_____. *Proposta de expansão do projeto CONSAD's*. Projeto de cooperação técnica MDS/FAO: UTF/BRA/064, abril 2005b.

FAO/INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, março 2000.

FERRAZ; João C; CROCCO, Marco; ELIAS, Luis, A. *Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Futura, 2003.

FIORI, José L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1995.

FRANCA, Luiz P. *et al.* *CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003 (a).

FRANCA, Luiz P. *et al.* *Guia do CONSAD: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003 (b).

FRANCO, Augusto. *Pobreza & desenvolvimento local*. Brasília: ARCA – Sociedade do Conhecimento, 2002. Disponível em: < <http://www.aed.org.br/dlis> >

_____. *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentado*. Brasília, 2000. Disponível em: < <http://www.aed.org.br/dlis> >

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *O Longo amanhecer*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *O novo Brasil*. *Carta Capital*, 25 dez. 2002.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GADELHA, Carlos A. A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neo-schumpeteriana. *Revista de Economia Política*, 18 (1): 7-25, jan./março, 1998.

GALVÃO, Antonio C. *Políticas de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. Campinas: IE-Unicamp, 2003. (tese de doutoramento).

GALVÃO, Antonio C; BRANDÃO, Carlos A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração”. In: *Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional*. Org: Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão e Antonio Carlos F. Galvão. São Paulo: ANPUR e Edunesp, 2003.

GIVORD, Doriane. O modelo rural europeu. *LEADER Magazine*. n. 25. Inverno 2000:2001. Disponível em: < <http://www.europa.eu.int/comm/archives/leader2> >

GRAZIANO DA SILVA, José; TAKAGI, Maya. Fome Zero: política pública e cidadania. In: *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia, 2004.

_____. Segurança alimentar: uma construção comunitária. In: Frei Betto (org) *Fome zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD, 2001. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>

_____. *O novo rural brasileiro*. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

_____. *Velhos e novos mitos do rural brasileiro*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano>>

- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.
- HIRSCHMAN, Albert (1958). *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- IPEA/IBGE/NESUR. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1999. (2 volumes)
- KAUTSKY, K. *A questão agrária*. Porto: Proposta Editorial, 1980.
- LAVINAS, Lena. *Os descaminhos da proteção social no Brasil*. 19 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/opinioes/opinioao.php>>
- LEADER (2000). Disponível em: <<http://www.europa.eu.int/comm/>>
- LEADER European Observatory no Dossier Nº 6: Parte 1 *Rural Innovation*, dez de 1999. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int/comm/>>
- LÊNIN, Vladimir I. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MEDEIROS, Carlos A. Instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico. *Revista Economia contemporânea*, Rio de Janeiro, 5(1): 49-76, jan./jun. 2001
- MILANI, Carlos. *Teorias do capital social: lições a partir da experiência de Pintadas*. Salvador: UFBA. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br>>
- MONASTERIO, Leonardo M. *Capital Social e Economia: antecedentes e perspectivas*. Pelotas: UFPEL, 2000.
- MOYANO ESTRADA, Eduardo. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Revista Economia Ensaio*, Uberlândia, v. 13, n. 2; v. 14, n.1, jul/dez 1999.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1957.
- OLIVEIRA, Francisco. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Polis; Programa de Gestão pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- ORTEGA, Antonio C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia: Edufu, 2005.
- _____ ; CARDOSO, Alessandra. Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: O PRONAF à Luz do LEADER. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 40, n. 2, abr. / jun. 2002.
- PACHECO, Carlos A. *A fragmentação da nação*. Campinas: Editora IE/UNICAMP, 1998.
- PAULA, Juarez de. *Desenvolvimento e gestão compartilhada*. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/udl/>

PIORE, Michael J; SABEL, Charles F. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books, 1984.

POCHMANN, Márcio (org.). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.

_____. *Como não cometer os mesmos e velhos erros?* 21 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.agenciartamajor.uol.com.br/>>

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLÍTICA social de FHC é “adereço”, diz Palocci. *Folha de São Paulo*. São Paulo: p. A 6, 28 dezembro 2002.

PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

POSSAS, Mario. A cheia do “mainstream”: comentários sobre os rumos da ciência econômica. *Revista Economia Contemporânea*, n. 1, jan/jun, 1997.

PROJETO FOME ZERO/INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2000.

RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2002.

SÃO PAULO (Município). *Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: Algumas Evidências para o Debate*. São Paulo: SDTS/PMSP, 2003. Disponível em: <http://www.trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br>

SARACENO, Elena. *O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala europeia*. Roma: 1996. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano/>>.

SCHNEIDER, Sergio. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas*. In: I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza, nov. 2003.

SOUZA, M. Carolina A. F; BOTELHO, Marisa R. A. A potencialidade da contribuição das redes de pequenas empresas para o desenvolvimento local. *Revista Economia Ensaios*, vol. 14, n. 2, vol. 15, n. 1, Uberlândia, 2000.

STIGLITZ, J. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: Estratégias, Políticas e Processos*. Palestra proferida no UNCTAD. Genebra: 1998. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br/>>

TAVARES, M Conceição. (org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: IPPUR. *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Número especial dos Cadernos IPPUR, ano XVI, no 1, p. 13-32, jan./jul, 2002.

VEIGA, José E. A face territorial do desenvolvimento. In: *Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia*. Belém: ANPEC, 1999, p. 1301 – 1318.

_____. *A história não os absorverá...Nem a geografia*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005a.

_____. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

_____. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2005b.

_____. *Do global ao local*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005c.

_____. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD, 2001. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>

VIAGEM às idéias do líder nas pesquisas. *Revista Veja*. São Paulo: p. 20-27, 24 ago. 1994.

WORD BANK. *Rural development strategy and action plan for the latin américa and the caribbean region*. New York: vol. 1, 17 set. 2001. (mimeo)

WORLD BANK. *World development report 1999/2000: entering the 21st century – the changing development landscape*. Washington: WB, 1999. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wdr/>>

WORLD BANK. *World development report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington: WB, 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wdr/>>

ANEXO A

Estados	Nº de municípios
Acre	22
Alagoas	39
Amapá	14
Amazonas	12
Bahia	105
Ceará	35
Distrito Federal	8
Espírito Santo	12
Goiás	27
Maranhão	25
Mato Grosso	16
Mato Grosso do Sul	27
Minas Gerais	19
Pará	35
Paraíba	25
Paraná	21
Pernambuco	27
Piauí	21
Rio de Janeiro	14
Rio Grande do Norte	34
Rio Grande do Sul	25
Rondônia	19
Roraima	10
Santa Catarina	27
São Paulo	48
Sergipe	15
Tocantins	14
Total de municípios	696

QUADRO 1 – Nº de municípios atendidos pelo Programa Comunidade Ativa em 2002

FONTE: [http:// www.dlis.com.br](http://www.dlis.com.br)

ANEXO B

TABELA 1

Municípios selecionados pelo Pronaf Infra-estrutura e Serviços de 1996 a 1998

REGIÃO	1996	1997	1998	total
NORTE	52	75	0	127
NORDESTE	151	236	7	394
SUDESTE	88	141	*	229
SUL	66	105	*	171
C. OESTE	32	54	11	97
BRASIL	389	611	18	1018

FONTE: CASTILHOS (2001: p. 98)

ANEXO C

CONSAD	Número de município
Região Norte	
ACRE - MICRORREGIÃO ALTO ACRE	5
AMAPÁ - MICRORREGIÃO MACAPÁ	8
AMAZONAS - MICRORREGIÃO JURUÁ	7
PARÁ - MICRORREGIÃO ARARI	7
RONDÔNIA - MICRORREGIÃO JI-PARANÁ	13
RORAIMA - MICRORREGIÃO MÉDIO RIO BRANCO	3
TOCANTINS - MICRORREGIÃO BICO DE PAPAGAIO	25
Região Nordeste	
ALAGOAS - MICRORREGIÃO NORTE DE ALAGOAS	12
BAHIA - MICRORREGIÃO BRUMADO	14
BAHIA - MICRORREGIÃO JQUIRIÇA	25
CEARÁ - MICRORREGIÃO BATURITÉ	13
MARANHÃO - MICRORREGIÃO LENÇÓIS MARANHENSES BAIXO PARNAÍBA	12
MARANHÃO - MICRORREGIÃO LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE	10
PARAÍBA - MICRORREGIÃO LITORAL NORTE PARAIBANA	13
PERNAMBUCO - MICRORREGIÃO ITAMBÉ	16
PERNAMBUCO - MICRORREGIÃO ITAPARICA	7
PIAUÍ - MICRORREGIÃO BAIXO PARNAÍBA PIAUIENSE	18
RIO GRANDE DO NORTE - MICRORREGIÃO AGRESTE POTIGUAR	21
SERGIPE - MICRORREGIÃO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	9
Região Centro-oeste	
GOIÁS - MICRORREGIÃO ENTORNO DE BRASÍLIA	10
MATO GROSSO - MICRORREGIÃO BAIXADA CUIABANA	9
MATO GROSSO DO SUL - MICRORREGIÃO BODOQUENA	8
MATO GROSSO DO SUL - MICRORREGIÃO IGUATEMI	15
MATO GROSSO DO SUL - MICRORREGIÃO NOVA ANDRADINA	5
Região Sudeste	
ESPIRITO SANTO - MICRORREGIÃO NORTE CAPIXABA	8
ESPIRITO SANTO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO - MESOREGIÃO BACIA DO ITABAPOANA	34
MINAS GERAIS - MICRORREGIÃO URUCUIA GRANDE SERTÃO	11
MINAS GERAIS - MICRORREGIÃO: MÉDIO JEQUITINHONHA	21
RIO DE JANEIRO - MICRORREGIÃO CENTRO SUL FLUMINENSE	18
SÃO PAULO - MICRORREGIÃO NOROESTE PAULISTA	22
SÃO PAULO - MICRORREGIÃO SUDOESTE PAULISTA	15
SÃO PAULO - MICRORREGIÃO VALE DO RIBEIRA	24
Região Sul	
PARANÁ - MICRO-REGIÃO ENTRE-RIOS	33
PARANÁ - MICRO-REGIÃO PARANÁ CENTRO	18

continua

	continuação
R. GR. SUL - MICRO-REGIÃO CENTRO SUL	17
R. GR. SUL - MICRORREGIÃO METROPOLITANO SUL	6
R. GR. SUL - MICRORREGIÃO MISSÕES	25
SANTA CATARINA - MICRO-REGIÃO ALTO IRANI	17
SANTA CATARINA - MICRO-REGIÃO SERRA CATARINENSE	18
SANTA CATARINA - MICRORREGIÃO EXTREMO OESTE	19
Total de municípios	591

QUADRO 2 – 40 CONSAD's implementados pelo MDS.

FONTE: FAO/MDS (2005b)

ANEXO D



MAPA 1 – 40 CONSAD's implementados pelo MDS.

FONTE: FAO/MDS (2005b)

ANEXO E

TERRITÓRIO	Estado	Número de municípios
Alto Acre e Capixaba	AC	5
Do Alto Sertão	AL	7
Do Médio Sertão	AL	9
Da Bacia Leiteira	AL	11
Do Agreste	AL	16
Do Litoral Norte	AL	12
Território Rural das Águas Emendadas	AL	1
Alto Juruá	AM	4
Entorno de Manaus	AM	13
Baixo Amazonas	AM	7
Território 3	AP	3
Do Sisal	BA	14
Irecê	BA	18
Chapada Diamantina	BA	21
Litoral Sul	BA	24
Médio São Francisco	BA	13
Território Rural das Águas Emendadas	BA	1
Inhamuns - Crateús	CE	20
Sertão Central	CE	12
Itapipoca	CE	18
Sobral	CE	17
Sertões de Canindé	CE	6
Norte	ES	17
Caparaó	ES	10
Pólo Colatina	ES	12
Oeste Rio Vermelho	GO	31
Estrada de Ferro	GO	14
Território Rural das Águas Emendadas	GO	8
Noroeste de Minas	GO	1
Irecê	MA	1
Baixo Parnaíba	MA	13
Lençóis Maranhenses/Munin	MA	12
Vale do Itapecuru	MA	10
Cocais	MA	12
Médio Sertão	MA	1
Borborema	MG	1
Território Rural das Águas Emendadas	MG	3
Alto Jequitinhonha	MG	21
Serra Geral	MG	16
Alto Rio Pardo	MG	15
Vale do Mucuri	MG	27
Guimarães Rosa	MG	17
Médio Rio Doce	MG	17
Serra do Brigadeiro	MG	9
		continua

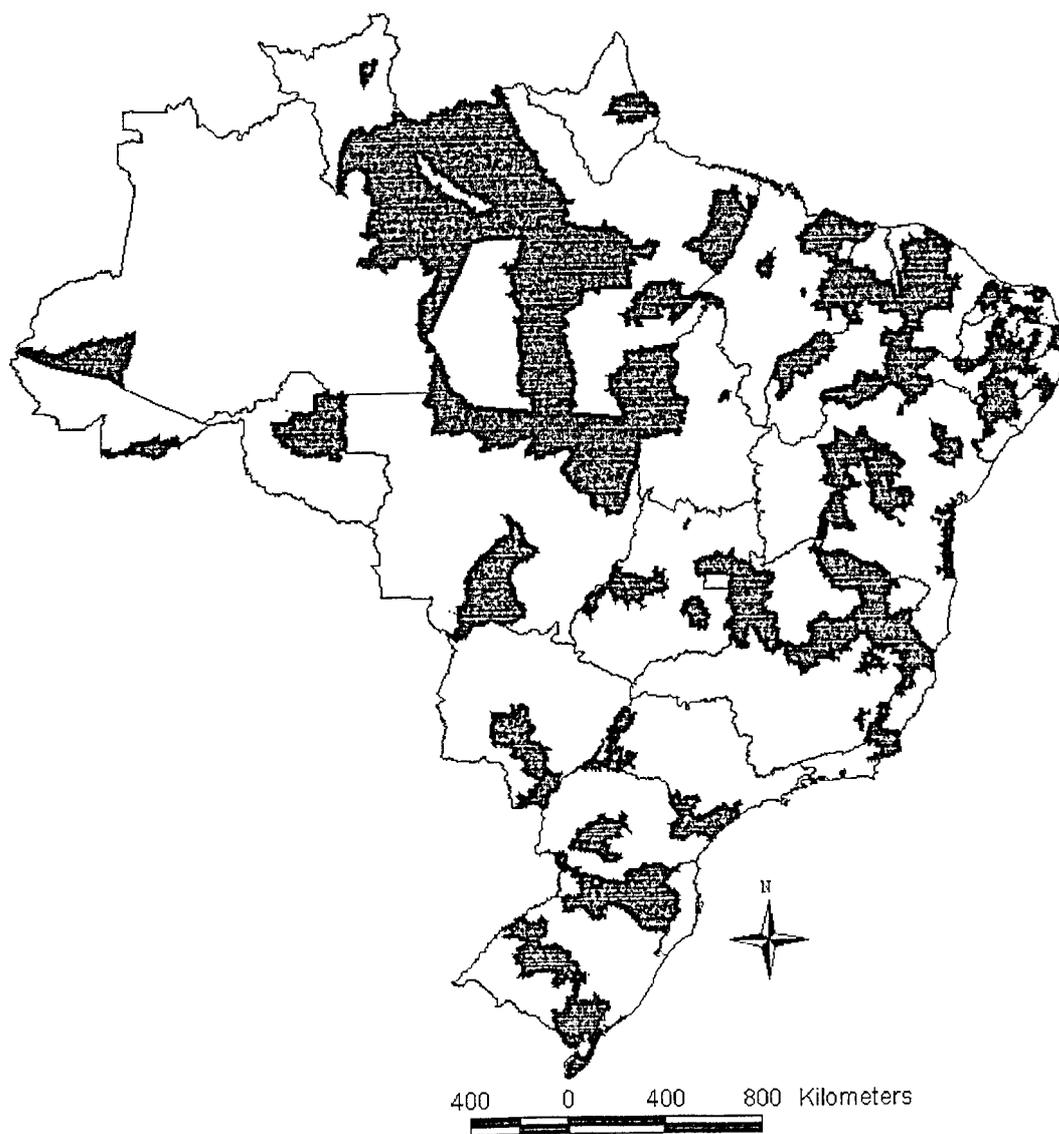
		continuação
Médio Jequitinhonha	MG	19
Noroeste de Minas	MG	16
Grande Dourados	MS	11
Cone Sul	MS	8
Da Reforma	MS	7
Portal do Amazonas	MT	16
Baixo Araguaia	MT	15
Baixada Cuiabana	MT	13
Baixo Amazonas	PA	9
Nordeste Paraense	PA	15
Transamazônica	PA	10
Sudeste Paraense	PA	7
Sul do Pará	PA	9
Do Sisal	PB	1
Litoral Sul	PB	1
Sertão do Pajeú	PB	1
Zona da Mata	PB	27
Médio Sertão	PB	22
Cariri	PB	30
Borborema	PB	21
Do Alto Sertão	PB	1
Sertão do Araripe	PE	10
Sertão do Pajeú	PE	19
Agreste	PE	16
Mata Sul	PE	19
Agreste Central	PE	11
Sertão do São Francisco	PE	5
Noroeste de Minas	PE	1
Vale do Guaribas	PI	34
Serra da Capivara	PI	18
Carnaubais	PI	18
Entre Rios	PI	28
Tabuleiros do Alto Parnaíba	PI	12
Cantuquiriguaçu	PR	20
Sudoeste	PR	17
Paraná Centro	PR	17
Vale do Ribeira	PR	7
Noroeste	RJ	13
Norte	RJ	9
Seridó	RN	14
Açu-Mossoró	RN	10
Chapada do Apodi	RN	9
Mato Grande	RN	12
Borborema	RN	20
Médio Sertão	RN	1
Ji-Paraná	RO	12
Ariquemes	RO	1
Alto Juruá	RO	1
Ariquemes	RO	11
Sul de Roraima	RR	4
		continua

		continuação
Cariri	RR	1
Missões	RS	25
Zona Sul do Estado	RS	25
Alto Uruguai	RS	31
Médio Alto Uruguai	RS	30
Região Central	RS	35
Oeste	SC	24
Alto Uruguai	SC	16
Chapecózinho	SC	25
Planalto Serrano	SC	31
Alto Vale	SC	32
Planalto Norte	SC	27
Alto Sertão	SE	6
Sertão Ocidental	SE	11
Pontal do Paranapanema	SP	23
Vale do Ribeira	SP	25
Sudoeste	SP	12
Andradina	SP	21
Chapecózinho	SP	1
Apa Cantão	TO	9
Bico do Papagaio	TO	12
Alto Uruguai	TO	1
Total de municípios		1571

QUADRO 3 - Territórios definidos pelo MDA /SDT (total: 98 territórios)

FONTE: FAO/MDS (2005b)

ANEXO F



MAPA 2 – Territórios definidos pelo MDA/SDT (98 Territórios).

FONTE: FAO/MDS (2005b)