



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



## **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: UMA POLÊMICA**

**Carlos ENRIQUE GUANZIROLI;**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**RIO DE JANEIRO - RJ - BRASIL**

**guanzi@ism.com.br**

**APRESENTAÇÃO ORAL**

**Desenvolvimento Rural, Territorial e regional**

### **Título**

## **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: UMA POLÊMICA**

**Grupo de Pesquisa: Desenvolvimento Rural, Territorial e regional.**

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é discutir a idéia de desenvolvimento territorial chamando a atenção para alguns *trade off* desse conceito: a) entre a ênfase no econômico ou no social-institucional, b) entre participação e eficácia, c) entre representatividade e inovação, d) entre coesão social e conflito e, e) entre rendas agrícolas e rendas rurais multifuncionais.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento, Rural, Território, Agricultura Familiar.

### **Abstract**

The main purpose of this article is to discuss the notion of territorial development highlighting some tradeoffs of this concept: a) between economic or social emphasis, b) between participation and efficacy, c) between representation and innovation, d) between social cohesion and conflict and e) between agricultural income and rural multifunctional incomes.

**Key Words:** Development, Rural, Territory, Family Farming.



## **1) ANTECEDENTES DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.**

O Ministério de Desenvolvimento Agrário lançou recentemente sua política de “Territórios da Cidadania”, com o objetivo ambicioso de criar e ou consolidar no curto e médio prazo centenas de “territórios rurais” por meio do atendimento de suas necessidades de infra estrutura física e social. Esta experiência, por seu caráter inovador e acelerado, precisa ser estudada e avaliada desde o começo.

O objetivo deste artigo é avaliar esta experiência desde o ponto de vista conceitual, chamando a atenção para alguns *trade offs* interessantes na literatura recente os tema: a) entre a ênfase no econômico ou no social-institucional, b) entre participação e eficácia, c) entre representatividade e inovação, d) entre coesão social e conflito e d) entre rendas agrícolas e rendas rurais multifuncionais.

Antes de centrar a análise nas alternativas enunciadas, cabe uma breve sinopse dos antecedentes de políticas deste tipo no Brasil e no Mundo.

No âmbito internacional a experiência da “Terceira Itália” é uma referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo. Uma região que conseguiu encontrar respostas próprias e inovadoras de desenvolvimento, garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial. (Ortega e Mendonça, 2005). Esta experiência, cabe ressaltar, demorou dezenas de anos para se consolidar.

Um exemplo das atuais iniciativas de desenvolvimento rural na União Européia é o programa LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*), instituído a partir de 1991. Ray (2000) ressalta o caráter singular e moderno dessa estratégia de desenvolvimento endógeno, voltada para ações em pequena escala. É destinada a territórios rurais em desvantagem sócio-econômica, desenvolvendo-se de forma descentralizada.

Essas políticas, entretanto, respondem atualmente por apenas 10% do total do orçamento da PAC e vão crescendo num ritmo muito lento de acorde com as capacidades de organização e de resposta dos territórios que vão se formando.

No Brasil o tema da integração das políticas num certo território começou a ser objeto de políticas específicas nos anos 70 no Nordeste com os PDRI (Planos De Desenvolvimento Integrados) que eram um esforço de eliminar as desigualdades regionais com grandes investimentos de capital. Faltou, no entanto, o componente da participação social.

Nos Planos de Reforma Agrária também havia referências as regiões. O PNRA de 1986 estabelecia regiões prioritárias onde se concentrariam os esforços da reforma agrária.<sup>1</sup>

A descentralização, promovida pela constituição de 1988, da o pontapé inicial para futuras políticas de desenvolvimento territorial, ao permitir que os municípios,

---

<sup>1</sup> Esta iniciativa caiu em descrédito por causa do episódio de Maringá, município do Estado de Paraná que em 1986 foi declarado por inteiro, como prioritário para reforma agrária, o que criou um problema institucional que levou a derrubada de um presidente do INCRA (Jose Gomes da Silva).



antes desprovidos de poderes e recursos, passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento.

Entretanto, vários fatores concorreram para que a descentralização não cumprisse suas promessas de promoção do desenvolvimento local: a) a descentralização repassou responsabilidades para os municípios, mas não os meios necessários para dar conta delas; b) a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras ainda hoje são governadas. Com isso, as possibilidades de participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continuaram muito reduzidas.

Para evitar essa simplificação algumas organizações internacionais e projetos de cooperação técnica vinham, em meados dos anos 90, desenvolvendo atividades através de concepções de resgate de capital social, território e descentralização. Pode se citar o Banco Mundial (Projeto Nordeste, FUMOC) e a FAO que propunha a realização de diagnósticos regionais, que levariam a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Rural Sustentável dentro de uma visão de “*Organização do Território*”.

No final da década de 1990 o governo FHC, criou o Programa Comunidade Ativa, inserindo as estratégias de desenvolvimento territorial em suas políticas sociais. Coordenado pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, o Programa Comunidade Ativa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento através da indução do “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS).

O Ministério de Ciência e tecnologia e a FINEP, introduziram no seu planejamento, em 1998, também esta linha de atuação territorial, ao promover o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) que eram “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e vantagens microeconômicas advindas da proximidade entre os agentes” (MCT/FINEP 2001, pag, 4)

Na área acadêmica podem se citar vários estudos que no final da década de 90 deram base empírica e teórica aos conceitos de agricultura familiar e desenvolvimento rural, como os de José Elí da Veiga sobre Cidades Imaginárias e as idéias de Ricardo Abramovay sobre multifuncionalidade.

Começava nessa época a surgir a discussão sobre o desenvolvimento regional e local e a serem feitos diagnósticos de sistemas agrários (FAO/INCRA) visando detectar áreas onde as sinergias entre agricultores familiares e assentados fossem maiores. O objetivo era permitir um esforço de coordenação entre esses atores dentro de numa estratégia de desenvolvimento regional que evitasse o isolamento do assentamento. (Novo Mundo Rural, MDA, 2001).

A ênfase da época, no entanto, era com uma política setorial, a Reforma Agrária, e com a solução dos problemas que apareciam em torno dela e que requeriam solução imediata (credito, desapropriação, organização de assentamentos, etc).

Além da política de assentamentos o governo anterior criara, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que foi assumido como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Em termos das linhas de financiamento, uma das principias “inovações” do PRONAF foi à criação



da linha “PRONAF infra-estrutura e serviços”. Ortega e Mendonça (2005) destacam a linha de crédito PRONAF Infra- Estrutura como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem que leva em consideração necessidades territoriais e não setoriais e que obriga os municípios a se organizar para poder se candidatar a infra estrutura coletiva.

Os municípios deviam formar Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural que deveriam monitorar a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. No bojo deste programa, em 2002, foi elaborado um esboço de Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e se criou Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS) com objetivo de avançar na política de desenvolvimento rural.

No Governo Lula as iniciativas de planejamento territorial se expandem a vários ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Social com o “Fome Zero” e os CONSADs, o Ministério de Integração Nacional com os PROMESSOs e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) com os Planos de Desenvolvimento Rural Territorial.

O Ministério de Integração Nacional (MIN) lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A PNDR está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras.

O Ministério de Desenvolvimento Agrário, por sua vez, coloca a abordagem territorial como eixo central e o foco de sua atuação. (MDA, 2003, pp 24)

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial iniciou suas ações nos estados a partir da definição de territórios prioritários. A escolha e delimitação geográfica desses territórios se deram de forma compartilhada entre as instituições que se ocupam da política de desenvolvimento rural em cada unidade da federação.

Para a constituição de territórios a SDT estabelece como critério básico o caráter da paridade entre sociedade civil e instituições governamentais, entendendo-se como governamentais inclusive as associações de municípios, por considerar que as mesmas prestam, direta ou indiretamente, diversos serviços de apoio ao Estado.

Como pode se perceber, o eixo principal do debate atual deslocou-se da reforma agrária para o desenvolvimento territorial rural, consolidando-se no programa recentemente lançado: “ Territórios para a Cidadania”.

## **2- ASPECTOS CONCEITUAIS e CONTRADIÇÕES DO CONCEITO DE TERRITORIO**

A literatura acadêmica traz importantes luzes sobre este tema, que os meios políticos não sempre levam em consideração na hora de formular suas políticas. Podem-se detectar cinco *trade offs* interessantes na literatura recente sobre o tema: a) entre a ênfase no econômico ou no social-institucional, b) entre participação e eficácia, c) entre representatividade e inovação, d) entre coesão social e conflito e d) entre rendas agrícolas e rendas rurais multifuncionais.

### **2.1. Ênfase no econômico ou no institucional social?**

A literatura conceitualiza de duas formas diferentes a idéia de “territorialização”:  
a) Ênfase no econômico, que supõe articular de forma competitiva e sustentável a



economia do território a mercados dinâmicos, e b) Ênfase no institucional que sugere a interação dos atores locais entre si e com agentes externos, tendo como premissa a participação da população no processo e nos benefícios e volta do indivíduo a sua vida cotidiana.

Dentro da primeira linha, a ênfase é colocada na competitividade do território e no segundo na participação, como mostra o quadro que segue.

<b>DIFERENTES VISÕES SOBRE O TERRITÓRIO</b>	
<b>Ênfase no Econômico</b>	<b>Ênfase no Institucional</b>
<input type="checkbox"/> Articular de forma competitiva sustentável a economia do território a mercados dinâmicos.	<input type="checkbox"/> É uma construção social “um conjunto de relações sociais que gera identidades”.
<input type="checkbox"/> Infra-estrutura sistêmica, demanda externa, Economia de Escopo, Atividades Rurais Não Agrícolas.	<input type="checkbox"/> Participação Social: aumenta capacidades, diminui assimetria de informações e “reterritorializa”.

Do ponto de vista econômico, os territórios seriam um lócus preferencial para difundir, de forma ampla, o progresso técnico e o conhecimento entre as firmas. Isso acontece se houver boa infra estrutura existente (sistêmica), demanda externa ao território e vínculos urbano-rurais, que são essenciais para o desenvolvimento das atividades agrícolas e não-agrícolas no interior de um território (Shetman, et al, 2004).

Ganhar competitividade implica, na abordagem econômica, gerar também economias de escopo. As economias de escopo se manifestam pela redução dos custos de transação que permitem a combinação de atividades correlatas, de tipo "marshalianas". Isto diminui os custos de transação por causa da maior facilidade na negociação de contratos entre compradores e vendedores, na redação de contratos e na resolução de disputas.

Ploeg, van et al (2000) mostram como a adição de uma nova atividade, seja um açougue, uma pousada rural ou um emprego não agrícola, envolve a reconfiguração das constelações preexistentes, gerando economias de escopo. Os países subdesenvolvidos poderiam competir com os desenvolvidos com base em atividades diversificadas que reduzem os custos de transação e transformação, compensando assim seus maiores custos de gestão.

Trata-se, em suma, dos custos de transação que são evitados ou diminuídos pela existência de várias atividades organizadas de forma sistêmica dentro de um estabelecimento e os custos de gestão que são diminuídos pela existência de atividades organizadas de forma cooperada entre vários produtores.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Exemplos do primeiro caso podem ser a utilização do adubo residual do feijão, que fica no solo após a colheita, no plantio, em rotação, com o milho, a utilização do esterco das galinhas (avicultura), na produção de frutas, a produção consorciada para maximizar o aproveitamento da água, etc. São sistemas de produção, que combinam atividades e fatores de produção de uma forma mais eficiente que a produção realizada de forma isolada. Exemplos do segundo tipo são a comercialização coletiva, os consórcios de





Na segunda acepção, a institucional, o território não é um espaço físico ‘objetivamente existente’, é uma construção social isto é, “um conjunto de relações sociais que dão origem e expressam uma identidade e um sentido de propósito compartilhados por múltiplos agentes públicos e privados” (Tartaruga, op cit, pp.9).

A participação e a resolução de questões sociais seriam prioritárias para diminuir assimetrias e para garantir sustentabilidade ao processo. Ou seja trata-se, nesta visão, mais de assistir do que desenvolver o estruturar uma região.

## 2.2. Participação ou Eficácia?

As duas interpretações acima assinaladas do conceito de território têm implicações diferentes e até opostas em termos da possível intervenção do poder público.

No passado o Governo Brasileiro (anos 70) atuava “de cima para baixo” frente ao desenvolvimento local e hoje estaria mais voltado a uma estratégia “de baixo para cima”. O primeiro tipo de estratégia tenderia aparentemente a apresentar um maior apelo econômico, em detrimento do social; ou seja, sua principal preocupação não teria sido a inclusão das classes mais pauperizadas, mas o aumento do nível de emprego e renda agregados enquanto a segunda implicaria o oposto: prioridade aos aspectos sociais.

Segundo Ortega (2005) a segunda estratégia, por se caracterizar pelas parcerias governo-sociedade local, apresentaria um maior potencial para o desenvolvimento local. Isto porque a descentralização do planejamento acarreta em uma maior organização da comunidade, aumentando a sua participação nas diretrizes que o município deve seguir e há uma maior preocupação com aspectos sociais da localidade. Além destes benefícios, a elaboração de um plano de baixo para cima fomenta a democracia local, além de elevar a consciência da comunidade de sua responsabilidade social. Assim, Ortega acredita (Ortega, op cit) que esta forma de atuação confere maior legitimidade e eficácia aos modelos locais de desenvolvimento.

Outros autores discordam disso: “o planejamento descentralizado tende a apresentar relativamente **piores resultados** à nível agregado para as variáveis econômicas – emprego, renda, infra-estrutura, entre outros – como observou Janvry & Sadoulet estudando alguns casos de atuação estatal na América Latina” (apud Ortega e Sobel, 2005, pp. 6).

Este *trade-off* apresenta-se como um problema, no momento em que os formuladores de políticas públicas procuram estabelecer suas estratégias de desenvolvimento local. Quando o objetivo é a melhoria das condições sociais da população mais marginalizada em pequenos municípios rurais, claramente as experiências mostram que a atuação descentralizada resultaria em melhores resultados. No entanto, se o objetivo for melhorar as condições infra-estruturais, visando: i) reduzir os custos de produção do país; ii) elevar os superávits comerciais; iii) alavancar a economia e os níveis de emprego, entre outros, uma atuação centralizada garantiria melhores resultados. “Neste caso, chegar a fórmula em que os melhores resultados

---

máquinas, os moinhos de mandioca coletivos, a organização de territórios e arranjos produtivos locais, etc; que diminuem os custos fixos e de transação para produtores de baixa escala.



possam ser alcançados nas duas instâncias acima postas – social e econômica – é um desafio bastante complexo, porém necessário para que o país passe a crescer economicamente, elevando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social e diminuindo as desigualdades” (Janvry & Sadoulet apud Ortega e Sobel, 2005, pp.7).

Marta Arretche (2005) destaca também este *trade off* entre participação e eficácia. Apoiando-se em Putnan, descreve o processo de formação de capital social da seguinte forma “mobilizar energias cívicas comunidades e desencadear comportamentos cooperativos que diminuam custos de transação” (pag. 4). Seria difícil, segundo ela, imaginar uma comunidade, que partindo de uma situação de equilíbrio prévio de baixo capital social e físico, pudesse ter incentivos a ter comportamentos cooperativos, que são colocados como condição para receber investimentos externos. A autora ressalta que existem expectativas exageradas no que diz respeito à participação. Não seria demais exigir que o povo tenha que se organizar, se reunir, fazer conselhos, etc, só para receber o que é básico? (pag.5). Os mais pobres, desprovidos de capital social e físico, deveriam ser atendidos com políticas de transferência de renda, direta, moradia e infra estrutura social sem necessidade de se organizar previamente. A consecução destas necessidades básicas poderia gerar, posteriormente, algum capital social.

Em algumas experiências de desenvolvimento local e territorial constata-se que os programas que se auto titulam de *demand driven* são, na prática, *top down*, na medida em que limitam de antemão a oferta de alternativas de investimento a serem feitos pelos governos a um numero limitado de alternativas. Não haveria, portanto, real participação.

A autora citada mostra também, com base em estudo de avaliação do PCPR (Programa de Combate a Pobreza Rural) realizado pela UNICAMP, que a participação exigida da população para que recebam investimentos, tem custos para os mais pobres (para chegar as reuniões perde-se o dia de trabalho, nível de informação é baixo, etc) que não são sentidos entre os mais abastados. Os Conselhos “podem ser janelas de oportunidade, mas dependerá de como funcionem; sua simples existência não é sinônimo de oportunidade” (pag.6).

Quando os Conselhos são criados de cima para baixo não geram “capital social” nem perspectivas de desenvolvimento territorial. A pesquisa referida (PCPR) mostra neste sentido, como as estruturas de poder político e social vigentes se aproveitam dos recursos para reforçar sua atuação elitizada e para acomodar as forças políticas locais.

Jose Elí da Veiga (2005) resume o conflito entre participação e eficácia ao seguinte: o território e a participação são importantes somente se o desenvolvimento rural é visto como algo mais do que renda. Se for só renda, bastaria com transferências diretas e crescimento econômico. Ou seja, não seria necessário aborrecer a população com longas reuniões, conselhos, associações e burocracia, bastando fazer chegar os recursos de forma rápida e eficiente. Mas, se for para fazer algo mais do que renda, dentro por exemplo da visão de desenvolvimento de Amartya Sen, que envolve saúde, educação, infra- estrutura, atividades produtivas rurais agrícolas e não agrícolas, então sim seria necessária uma estratégia regional, micro regional ou territorial.

### 2.3. Representatividade ou Inovação?





Abramovay (2005) traz a luz outra forma de *trade off*: entre a representatividade e a inovação. “Não há evidências de que a participação social tenha o condão, por si só, de estimular práticas inovadoras e que ampliem as oportunidades de geração de renda e melhorem a qualidade de inserção dos mais pobres. Ao contrário, é com imensa frequência que os processos participativos acabam servindo a consolidar e legitimar não apenas poderes dominantes, mas, sobretudo, que inibam formas inovadoras de uso de recursos... A formação de territórios a partir de uma iniciativa centralizada, como é o caso entre nós, envolve o risco de que os autores mais importantes de sua dinâmica econômica social, política e cultural estejam ausentes de suas organizações animadoras.” (Abramovay, 2005, pp 5 e 7)

Segundo avaliação deste autor, as regiões são escolhidas (para formar territórios) levando em conta o peso da agricultura familiar, dos assentamentos, das populações ribeirinhas, dos quilombolas, mas não se incluem os empresários locais nem as forças empreendedoras da região, que poderiam ser as alavancas de um processo de inovação.

Isto estabeleceria um *trade off* entre participação e inovação: uma estrutura de governança só com movimentos sociais que se focalizam em certas políticas tradicionais para defender seus interesses de grupos organizados, mas, sem a inclusão nesse processo, de organizações empresariais que poderiam ajudar a ter um discurso regional, mais abrangente e universalista (Abramovay, op cit.,pp.9).

Experiências de Desenvolvimento Territorial realizadas pelo PCT FAO INCRA no Sub Médio São Francisco (FAO/INCRA: 2002), mostraram que juntar num mesmo consórcio intermunicipal os empresários vitivinícolas com assentados, permitiu construir alianças produtivas importantes (assentamentos integrados na produção de uva para as empresas) tendo se conseguido, em decorrência disso, diminuir as desconfianças mutuas e alavancar uma estratégia de desenvolvimento local.

Infelizmente a ênfase do programa de “Territórios para a Cidadania“ do Governo Federal está concentrada nos assentados e agricultores familiares, quilombolas, etc, sem incluir a iniciativa privada nem chamar os empresários para colaborar. A justificativa para isto seria que os empresários teriam se beneficiado excessivamente no passado e que agora chegou o momento de assistir os mais pobres.

Pode se ganhar em efetividade social, mas sem dúvida, como diz Abramovay, perde-se em termos de inovação e estruturação de um espaço com sustentabilidade econômica.

#### **2.4. Coesão Social, Conflito e Negociação:**

Tanto as organizações internacionais (FAO) como vários autores brasileiros conferem a coesão social uma importância grande no processo de elaboração de estratégias territoriais.

Estas concepções avançam, no entanto, na idéia de coesão social sem dar um espaço de análise ao papel diferenciado dos agentes e ao conflito que se estabelece quando se trata de harmonizar interesses divergentes. Surge a dúvida também sobre o ritmo do processo: como pode se pretender coesão territorial quando ainda não se consegue nem sequer um grau mínimo de representatividade e coesão ao nível das comunidades? Não teria se passado de forma muito rápida do local ao territorial?



Carlos Matus (Matus, C, IPEA, 1993) introduz o conceito de conflito, de forma original, ao analisar a posição ou situação relativa dos agentes:

*“Meu plano mede forças com o plano do meu oponente e ele é um ator social que gera processos criativos. Não é simplesmente um agente social que segue comportamentos previsíveis. Se eu quero alcançar minha situação objetivo devo vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação. Minhas estratégias e táticas, assim como as dele, combinam cooperação e conflito”*(pp 286).

Tratar-se-ia, portanto, de facilitar a **negociação entre agentes e atores**, e isso somente pode acontecer numa escala relativamente baixa de municípios.

No entanto, muitas vezes supõe-se que existem atores e agentes bem definidos, quando na realidade conta-se basicamente com agentes de intervenção, que substituem os atores, e espectadores, que não se configuram exatamente como verdadeiros atores sociais. O processo de elaboração do “plano” tem como um dos seus objetivos fundamentais o de contribuir com a mobilização social dos “espectadores”, para que haja inclusão social e se transformem em atores e, por outro lado, que os que hoje se comportam como atores (funcionários municipais, etc.) assumam seu papel de agentes do desenvolvimento. Esta mobilização/participação abre espaços de negociações entre interesses conflituosos e fortalecem o capital humano local através da capacitação em serviços, elementos fundamentais para dar continuidade e sustentabilidade ao planejamento regional (Guanziroli et al, 2001).

Como explicava Matus (op cit), deve se reconhecer que existem interesses contrários no interior dessa região e conflitos que devem ser equacionados, dentro de uma estratégia de planejamento situacional.

Uma vez que essas tensões são permanentes, o território nunca esta acabado, mas ao contrario, em constante construção e reconstrução... um território de vida pulsante, de conflitos de interesses diferenciados em jogo, de projetos e de sonhos. (Mendes, E. 1993).

Nesta segunda acepção do termo de territorialização (institucional), a debilidade das organizações representativas dos agricultores familiares e dos assalariados rurais é seriamente ressaltada, principalmente por causa do conflito, considerado aqui como um modo de interação entre indivíduos, grupos ou coletividades que pressupõe embates para a tomada de decisões.

Mesmo que existam situações incontornáveis, o que pode ser muito freqüente, a abordagem territorial e participativa do desenvolvimento deve proporcionar sempre fóruns para o debate das demandas entre os diversos atores de um território.

## **2.5. O papel da agricultura no desenvolvimento territorial**

Parece também haver consenso entre quase todos os autores e organizações internacionais de cooperação com a abordagem multifuncional e o multisectorial do conceito de território.

Multisectorial por agrupar distintos conjuntos de atividades econômicas, agricultura, industria, serviços, etc; e, Multifuncional, por causa dos recursos do território, recurso terra, identidades culturais, biodiversidade, que remete as funções que o território pode cumprir: funções produtivas, ambientais, ecológicas e sociais.



Embora seja verdade que a agricultura não é a única atividade com capacidade de dinamizar os territórios, corre-se o risco de cair no outro extremo, e acabar minimizando o papel desta atividade em função de uma amplitude de setores que muitas vezes inexistem (Guanziroli, et al 2001).

Sergio Sepúlveda (2005) chama a atenção para a importância de levar em consideração o papel das cadeias produtivas e da agricultura: "A estratégia consiste em formular políticas que consigam que a agricultura e seus atores sociais se incorporem ao processo de acumulação e desenvolvam a partir de empresas integradas em cadeias de valor vinculando a micro pequeno e média empresa rural em economias de localização e aglomeração. Vincular a economia agrícola à economia não agrícola potencializando sua função integradora no interior dos territórios e imprimindo maior impulso às áreas rurais." (pp.7.)

Recoloca-se desta forma o papel da agricultura como centro do processo estruturador das economias regionais, sem desmerecer o papel das atividades não agrícolas, mas dando a cada uma sua real proporção em função da realidade de um país como o Brasil, no qual ainda as atividades agrícolas tem um papel muito importante no desenvolvimento rural e, as não agrícolas, são incipientes.

Quem deve definir o peso de cada atividade, entretanto, não deve ser o planejador de forma antecipada, mas a própria realidade do local, que deve transparecer através de um diagnóstico dos elementos determinantes do processo estruturador de cada região.

Ao analisar experiências bem sucedidas de territorialização percebe-se que os municípios juntam-se muitas vezes em função de interdependências ambientais e econômicas fortes, o que implica que uma ação de um município tenha influências fortes no outro (barragens, projetos de irrigação, migrações do semi-árido para outras áreas, etc.). Quando as cadeias produtivas perpassam as fronteiras de um município, a agrupação territorial permite tratar dos problemas municipais com economias de escala.

Não se trata, portanto, de implementar políticas de curto prazo em função apenas de investimentos sociais, mas de resgatar e fortalecer, entre outras coisas, as cadeias produtivas que formam a coluna vertebral de um grupo de municípios, de forma a ganhar em competitividade e poder, assim, combater a pobreza preservando o meio ambiente.

### 3) A GUIZA DE CONCLUSÃO

Na lógica trabalhada neste artigo a formação de um território não pode ser apenas produto de uma diretriz institucional ou um arranjo geográfico, deve ser uma construção social. Resultará, portanto, do encontro e da mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns.

Assim, o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada, considerando que sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidades dos atores.

Adotando a definição dada por Navarro (2002), pode-se dizer que o "território é, ao mesmo tempo, uma criação coletiva e um recurso institucional" (pag. 90), definição que está associada à idéia de que as transformações das propriedades do território



podem gerar e maximizar o processo de valorização dos recursos desse próprio espaço. Neste caso, sobressaem duas propriedades fundamentais de um território: “é uma realidade em evolução e é também resultado simultâneo dos “jogos do poder” e dos compromissos estabelecidos entre os atores sociais.... Será sempre necessário analisar-se corretamente o desenvolvimento agrícola para interpretar o desenvolvimento agrário de determinado país ou região, o que permitirá construir uma estratégia de desenvolvimento rural (ou mais apropriadamente, por incluir variáveis ambientais, o desenvolvimento rural sustentável)” (pp.90).

Todas as questões relacionadas ao desenvolvimento agrícola e rural (terra, crédito, água, ect) surgem claramente quando se faz um bom diagnóstico que indique a necessidade de soluções específicas para cada região e para cada tipo de agente econômico. Trata-se, portanto de ter um zoneamento agro eco sócio econômico das principais áreas com potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar no país e de evitar lançar políticas homogêneas para todos, que atendem apenas a objetivos sociais, mas, não solucionam o problema de desenvolvimento rural.

O planejamento efetuado nas instâncias estaduais ou federais desconhece geralmente a realidade local e mais ainda regional, uma vez que não têm condições de conhecer todas as heterogeneidades existentes num território regional. Assim definem-se freqüentemente prioridades erradas e os investimentos feitos acabam sendo desperdiçados ou não são reforçados localmente pelos beneficiários. O planejamento precisa, portanto ser efetuado e gerenciado *localmente*, pelas comunidades e os governos locais, já que eles são as pessoas que serão diretamente afetadas pelas decisões tomadas e que serão responsáveis, em grande parte, por implementá-las.

Portanto, amarrar as decisões locais a um conjunto de planejamentos ou diretrizes pré-determinadas onde se encontram os recursos, equivaleria a desistir da realidade local. Trata-se de inverter a lógica tradicional do planejamento centralizado, estabelecendo realmente uma articulação “*de mão dupla*”, na qual as instituições federais e estaduais levam em consideração o planejamento e as prioridades definidos localmente, *integrando-os a seus programas e projetos*.

Não se pode, por outro lado, planejar o desenvolvimento partindo da premissa que a sociedade local é homogênea e que os interesses de todos são igualmente representados por qualquer um de seus membros. Os diferentes atores sociais têm interesses diferentes, divergentes e até opostos, que precisam se expressar dentro de um espaço de negociação onde será possível escutar o outro, negociar, conciliar interesses e definir prioridades para a comunidade, o município e a região.

Participar significa tomar parte das decisões e de sua implementação. Para que isso possa acontecer, é preciso que as opiniões divergentes possam expressar-se livremente e que todos tenham o mesmo acesso à informação. O acesso à informação constitui, em geral, privilégio de classes dominantes mais próximas ao poder, enquanto que as populações marginalizadas não têm nem acesso aos dados, nem o hábito de manipulá-los para transformá-los em informações.

Reforçar os espaços de negociação requer, portanto, a mediação de agentes que ajudem as populações politicamente marginalizadas a buscar e interpretar a informação necessária para construir uma representação da realidade suscetível de nortear suas tomadas de decisões.



Os espaços de negociação precisam, também, ser abastecidos com informações técnicas que estimulem as discussões, ofereçam novos elementos para as reflexões, apresentem alternativas e permitam definir as melhores estratégias de desenvolvimento.

Como o planejamento é um processo, que deve se adaptar permanentemente às mudanças dos objetivos ou das condições, é preciso criar localmente uma capacidade de planejamento e de diagnóstico técnico. Por isso, o planejamento requer uma equipe cuja tarefa não é elaborar um diagnóstico e planejar, mas antes capacitar os atores locais através de mecanismos de participação que estimulem a reflexão, a aprendizagem e a capacidade de negociação.

Em suma, como foi possível perceber ao longo deste artigo, o processo de construção de um território é um processo necessariamente lento, que supõe uma construção social a través de uma negociação que permita harmonizar interesse conflitivos e que leve a construção de identidades, sejam políticas, econômicas ou culturais.

Qualquer tentativa de acelerar este processo por meio de pressões, condicionantes ou subsídios excessivos, pode levar ao aborto de uma iniciativa que pode ser importante para o desenvolvimento econômico e social das áreas rurais de nossos países.

#### 4- BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R** (2003) O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003  
------(2005): “Representatividade e Inovação”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.
- Amaral de Moraes, Jorge Luiz** (2005): “Reestruturação produtiva, sistemas produtivos locais (spls) E desenvolvimento territorial”. Paper apresentado a Sober de Ribeirão Preto.
- Arretche, Marta (2005):** “ Participação Social e Eficácia”. Paper apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA
- Bergamasco, S** (2000)”Demanda Prospectiva por Terra até 2005 com base no índice de aspiração por terra (IAT)” MDA/FAO, Brasília, DF.
- Bianchini, V , Bittencourt, G**(2000)”Determinantes de Sucesso e Insucesso dos Assentamentos”. MDA/FAO, Brasília, DF
- Bruno, R e Medeiros, L** (2000) “Percentuais e Causas das Evasões dos assentamentos”. MDA/FAO, Brasília, DF
- Buainain, A, Resende, G** (2000):”Avaliação da Eficácia dos Projetos de Assentamentos: PROCERA, principais problemas e proposta de reforma”. MDA/FAO, Brasília, DF





- Buainain, Antônio Márcio, Guanzioli, C, Meirelles, H et al**(2004) Agricultura Familiar: Um estudo de Focalização Regional. SOBER 2004. Cuiabá.
- Buarque, Sérgio** (2002): Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro:Editora Garamond, 2002.
- Cazella, Ademir, Cardoso, A** (2005) “Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de Experiências no estado de Santa Catarina”. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.
- FAO/INCRA (2002): Plano de Desenvolvimento Rural do Submédio São Francisco.** [www.mda/incra/org.br](http://www.mda/incra/org.br).
- Flores, M, Rello, F** (2005) “Capital Social Y Pobreza: Lecciones De Estudios De Caso En México Y Centroamérica”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.
- Guanzioli,C.(2005):** Desenvolvimento Territorial Rural. FAO. Conferência Internacional em Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. Foz Iguaçu.
- Guanzioli, Buainain et al** (2001): “Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI”. Editora Garamond, Rio de Janeiro.
- Guanzioli, Hurtado, Bazin, et al** (2002):”Contribuição ao Debate sobre Estratégias de Desenvolvimento Rural Sustentável “FAO/INCRA, Brasília, Abril 2002.
- Lowe, P. et al** (2002) Setting the next agenda? British and French approaches to the **Sociologia Ruralis**, 40(4), 2000
- Matus, Carlos:** (1993):Planejamento Estratégico, Vol I. IPEA, Série Estudos No4, Brasília, 1993.
- MCT/FINEP**(2001): Área de inovação para o desenvolvimento regional – adre“Ação estruturada para arranjos produtivos locais – APLS.
- Mendes, EV** (2002)” Território Conceito Chave. In distrito sanitário: o processo social de mudança das políticas sanitárias do SUS. SP Hucitec, RJ, ABRASCO, 2002.
- Navarro, Zander** (2002):”Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro”. Estudos Avançados. V.16,n 44, 2002. São Paulo:USP. Instituto de Estudos Avançados.
- Ortega, Antonio C; Cardoso, Alessandra** (2002). “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.
- Ortega, Antonio César e Mendonça, Nilton** (2005): “ Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula”. Paper apresentado no Congresso da SOBER de Ribeirão preto. 2005.
- Ploeg, van et al** (2000). Rural Development: From Practices and Policies toward Theory.
- Ray, C.** (2000) : The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. **Sociologia Ruralis**, 40(2), 2000.
- Schejtman, Alexander; Berdegué, Julio** (2004). Desarrollo territorial rural. In: second pillar of the Common Agricultural Policy . Journal of Rural Studies, 18(1), 2002. Echeverría, Ruben. *Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales.*



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



**Sepúlveda Sergio** (2005): "Políticas para a prosperidade rural". Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.

**Tartaruga, Iván G. Peyré** (2005): O conceito de território para a análise do desenvolvimento rural. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.

**Veiga, J, E** (2002): "*Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*". Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.