



**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.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*



## **ATORES SOCIAIS RURAIS, GOVERNANÇA LOCAL E DESENVOLVIMENTO RURAL NA AMÉRICA LATINA.**

**ANTONIO CÉSAR ORTEGA;**

**UFU**

**UBERLÂNDIA - MG - BRASIL**

**acortega@ufu.br**

**APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR**

**INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES NA AGRICULTURA**

### **Atores Sociais Rurais, Governança Local e Desenvolvimento Rural na América Latina.**

**Alguns desafios para a descentralização do gasto público.**

**Grupo de Pesquisa: 9- Instituições e Organizações na Agricultura**

#### **Resumo**

Procura-se, neste artigo, destacar toda multiplicidade de interesses que emergem nas comunidades rurais da América Latina em geral, e de três países em particular (Brasil, México e Chile), para que apreender o ambiente local em que as políticas agropecuárias, particularmente as de caráter descentralizadas, se inserem. Assim, foi importante resgatarmos as raízes recentes dos processos que criaram um aparente consenso em torno da descentralização das políticas públicas em geral, e agropecuária em particular, com vistas ao desenvolvimento rural para, depois, verificar as particularidades em cada país. Dessa maneira, concluímos que essas políticas de descentralização vêm reservando espaços cada vez mais significativos para a participação social, com a construção de novos modelos de governança, em que a ação coletiva facilita a articulação em torno de projetos comuns de desenvolvimento rural. Inclusive, procura-se enfatizar que, essa maior organização social local, favorece a inserção produtiva nos mercados de produtos e serviços.

#### **1. Introdução**

A proliferação das reformas de descentralização da formulação e gestão das políticas públicas com vistas ao desenvolvimento rural requer a compreensão de toda a diversidade atual do mundo rural em contexto de globalização econômica. Além da diversidade histórica determinada, por exemplo, em função da estrutura fundiária ou das origens étnicas das comunidades rurais, é importante compreender, também, que as transformações por que passou a agricultura nas últimas décadas, como consequência da adoção do padrão tecnológico mundialmente hegemônico (a chamada Revolução Verde), provocou um aprofundamento da diferenciação social e econômica no meio rural e, como consequência, uma maior heterogeneidade.

Apesar de parcial, a adoção daquele padrão tecnológico contribuiu com a especialização das atividades agropecuária no interior das propriedades rurais. Essa especialização não somente reduziu as atividades agropecuárias a tarefas estritamente biológicas, como ainda, a uma especialização em um ou poucos produtos. Dessa maneira, a agropecuária passa a integrar-se a capitais industriais a montante e a jusante, e a fazer parte de cadeias agroindustriais<sup>1</sup>. Como consequência dessa especialização da agricultura amplia-se a diversidade produtiva no meio rural, constituindo uma multiplicidade de interesses, que somados à diferenciação histórica do meio rural, dificulta a construção de pactos políticos locais em torno de projetos de desenvolvimento rural concertados.

Como se não bastasse toda essa diversidade, há que se observar, ainda, que, se de um lado temos a especialização das atividades agropecuárias integradas aos complexos agroindustriais inseridos nos mercados nacionais e globais mais dinâmicos; de outro, até mesmo como consequência de um menor tempo de trabalho necessário àquelas atividades agropecuárias, o meio rural adquiriu novas funções, e deixou de ser o local exclusivo da produção agropecuária. Novos interesses, portanto, oriundos das atividades rurais não-agrícolas ampliam as demandas por políticas públicas diferenciadas<sup>2</sup>.

Por fim, dando contornos ainda mais dramáticos à dificuldade de construção de um pacto territorial consensuado, não se pode esquecer que aquele caráter parcial em que se deu a incorporação do padrão tecnológico hegemônico na América Latina contribuiu para que amplas camadas sociais fossem marginalizadas. Esse segmento, que constituiu boa parte da pobreza rural, também requer políticas específicas de inclusão econômica, social e política.

Isso posto, nosso objetivo neste artigo é destacar toda multiplicidade de interesses que emergem nas comunidades rurais da América Latina em geral, e dos países estudados em particular, para que se compreenda o ambiente local em que as políticas agropecuárias, particularmente as de caráter descentralizadas, se inserem.

Antes, porém, é importante buscarmos as raízes recentes dos processos que criaram um aparente consenso em torno da descentralização das políticas públicas em geral, e agropecuária em particular, com vistas ao desenvolvimento rural. Estas políticas vêm reservando espaços cada vez mais significativos para a participação social, com a construção de novos modelos de governança, em que a ação coletiva facilita a articulação em torno de projetos comuns de desenvolvimento rural.

<sup>1</sup> Sobre o tema consultar Graziano da Silva (1996).

<sup>2</sup> Sobre a expansão das atividades rurais não agrícola consultar Graziano da Silva (1999).

## 2. O processo de desenvolvimento

Desde meados do Século XX que a expressão desenvolvimento ganhou espaço nos debates econômicos e políticos. Com fim da Segunda Guerra Mundial, e a vitória dos aliados, criou-se um ambiente favorável à superação das crises econômicas, sociais e políticas. Organismos multilaterais são constituídos para interceder junto aos países para a superação dos problemas que levaram às duas grandes guerras do século. Foi nesse contexto que surgiu a Organização das Nações Unidas e suas agências (FAO, UNESCO, OMS, OIT), o Fundo Monetário Internacional para socorrer os países em crise e o Banco Mundial para dar estabilidade à moeda.

A própria Guerra Fria entre as nações hegemônicas do mundo capitalista e comunista acabou incentivando o debate em torno do desenvolvimento. Afinal, fosse para impedir o avanço de um sistema sobre o outro em regiões pobres, fosse para demonstrar a superioridade de um sobre o outro, o certo é que a busca do desenvolvimento de regiões ditas subdesenvolvidas tornou-se prioridade de capitalistas e comunistas.

Nesse processo, e tendo como referência os postulados teóricos keynesianos, a participação do Estado no desenvolvimento das nações capitalistas assumiu um protagonismo nunca antes visto, emergindo discussões em torno do desenvolvimento regional, com tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades regionais das nações<sup>3</sup>.

Entretanto, depois de algumas décadas, o debate em torno do desenvolvimento esteve marginalizado, e somente no final dos anos 1990 do século passado é que voltou a ser valorizado pela literatura econômica e pelas políticas públicas. Com base em experiências específicas, ocorridas a partir dos anos 1970, difundiu-se, em nível internacional, a idéia do surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de “globalização” e fundamentado numa nova forma de organização da economia e da sociedade – flexível e descentralizada. (Mendonça e Ortega, 2005:02)

*“Contrastando com a visão hegemônica liberal, surgiram visões e experiências alternativas de desenvolvimento territorial local. Experiências que, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante “global”, implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais”.* (Mendonça e Ortega, 2005:02)

A experiência da chamada “Terceira Itália” tornou-se referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento local e regional em muitos

---

<sup>3</sup> Como destacaram Mendonça e Ortega (2005:2): “Nos anos 1950, surgem diversos estudos enfocando a natureza desigual do desenvolvimento. 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 denominado por Myrdal de ‘processo de causação circular cumulativa’”.

lugares do mundo<sup>4</sup>. A partir dessa e de outras experiências bem sucedidas, organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial, também passaram a incentivar as estratégias de desenvolvimento local, recomendando aos Estados nacionais a constituição de arranjos sócio-produtivos territoriais como forma de construção de estratégias de desenvolvimento autônomo e endógeno.

### 3. De como o tema ganha força na América Latina

A temática do desenvolvimento territorial tem despertado o interesse de diferentes áreas do conhecimento, além de organizações públicas e privadas. As diferentes experiências de desenvolvimento territorial apontam para a necessidade de organização e pactuação da sociedade em torno de objetivos comuns, e de que essas condições podem ser construídas. (De Janvry e Soudolet, 2004)

Na América Latina, essas experiências de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão num contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes a partir de meados dos anos 1990. Desde então, várias políticas nacionais têm buscado incentivar respostas autônomas de desenvolvimento para os seus espaços locais.

Estas experiências de construção de arranjos sócio-produtivos, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante “global”, buscam implementar respostas específicas que valorizaram as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais. Em muitas delas, a motivação principal tem sido contribuir com o combate a pobreza e a exclusão provocada por aquele modelo modernizador do agro, e vem constituindo-se em alternativas à inclusão social e de inserção competitiva dos territórios nos circuitos econômicos regionais, nacionais e internacionais mais dinâmicos.

Assim, a questão do desenvolvimento local ganhou evidência na América Latina como consequência de vários fatores, dentre os quais destacamos os seguintes:

a) Fortalecimento de forças locais na luta pela redemocratização em vários países (Brasil, Chile, Argentina, etc.). A vitória da sociedade civil, organizada por mais espaço na formulação e gestão de políticas públicas (participação em conselhos locais, difusão da proposta de orçamentos participativos, etc.), gerou um processo de luta pela democracia por meio dos espaços locais. Assim, em oposição aos regimes autoritários e/ou centralizados, emergem novos atores sociais, militantes localistas que divisaram, nas visões apologéticas do desenvolvimento local, a possibilidade de tomar o futuro em suas mãos. Buscaram, dessa maneira, espaços para a construção de um modelo de desenvolvimento que negava as políticas de desenvolvimento centradas no modelo *top-down* de planejamento (Moyano, 1999), que desconsideravam as opiniões da sociedade local com respeito aos projetos formulados pelo governo central, em favor de um modelo *bottom-up*, em que a sociedade local, de maneira participativa, constroem e elegem seus projetos de desenvolvimento prioritários.

Portanto, é nesse ambiente de luta democrática que foi se consolidando o descrédito na capacidade do governo central em conduzir um processo de desenvolvimento

<sup>4</sup> Coletânea interessante sobre o caso da Terceira Itália é Urani, A., Cocco, G. e Galvão, A. P (organizadores) (1999).

sustentável, fortalecendo-se a crença em torno de processos de desenvolvimento locais com base no modelo de planejamento construído participativamente e apoiado no capital social local. Como nos chama a atenção Evelina Dagnino (2002), estes são tempos de organização da sociedade civil contra o Estado autoritário.<sup>5</sup>

b) Motivação institucional. Como resultado das demandas desde baixo e do estímulo das agências multilaterais, as políticas governamentais vem incentivando, em maior ou menor intensidade nos países latinoamericanos, o avanço do processo de descentralização, com ampliação das responsabilidades de instâncias subnacionais na formulação e gestão de políticas públicas.

Auxiliando na gestão dessas políticas, vêm sendo criados arranjos sociais locais (conselhos), alguns de caráter apenas consultivo, mas outros também deliberativos. Essa nova cultura de formulação e gestão de políticas públicas vem passando pela valorização dos espaços de concertação social na busca de alternativas ao desenvolvimento. Esses novos espaços de concertação constituem-se, na opinião de muitos, como uma importante inovação institucional das políticas públicas, e que implicaria, inclusive, na “construção de uma nova cidadania”, com transferência de poder decisório a atores sociais locais, que se transformaram em “sujeitos portadores de direitos”. (Dagnino, 1994 e 2002)

Não se pode ignorar, portanto, a aspiração da sociedade local em tomar em suas mãos os seus destinos. E, assim, por meio desses novos espaços de governança, amplia-se a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, com maior inclusão social e política de segmentos sociais anteriormente distantes das esferas de poder.

Interessante observar, portanto, que a recomendação das agências multilaterais acabou indo ao encontro das aspirações dos militantes do localismo, que almejavam apartar o governo central dos processos de desenvolvimento local. Atualmente, essas posições contribuem para embaralhar as discussões em torno do papel do Estado, pois criam um aparente consenso em torno do tema do desenvolvimento local, uma vez que ambos (agências multilaterais e localistas) reivindicam as possibilidades da construção de um modelo de desenvolvimento local autônomo e endógeno.

c) Desregulamentação da economia. Na esteira do chamado Consenso de Washington, a década dos noventa esteve marcada por um intenso processo de desregulamentação na economia. Seguiu-se, assim, a onda neoliberalizante, que se fez hegemônica mundialmente, e reduziu-se a participação do Estado na economia.

Entretanto, como alternativa ao espaço deixado pelo Estado, observa-se o surgimento de importantes experiências autônomas de concertação social com vistas a reocupar espaços de intervenção que antes eram ocupados pelo Estado. Emergem, assim, tanto espaços de concertação social local, com vistas à construção de projetos de desenvolvimento mais abrangentes, como arranjos produtivos locais com vistas à regulação de cadeias produtivas, para concessão de certificação de origem.

---

<sup>5</sup> Sobre o planejamento de baixo pra cima e de cima para baixo consultar Moyano Estrada (1999).

Portanto, num momento em que se amplia a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisão, é preciso compreender que as transformações econômicas, políticas e sociais latino-americanas acabaram fortalecendo experiências locais de organização em torno da busca de objetivos comuns. Dessa forma, nesses espaços locais, na maioria das vezes de caráter rural<sup>6</sup>, que se deve reconhecer a ação dos atores sociais coletivos (organizações de caráter econômico ou político), ainda que, em muitos casos, a participação de atores individuais (lideranças locais) também possa emergir. São estes atores sociais que participam da construção de novos arranjos institucionais para a formulação e gestão de políticas públicas concertadas, na busca de alternativas para o desenvolvimento territorial rural.

A participação individual de importantes lideranças locais que, ainda que não representem organizações coletivas formais, são reconhecidas pela comunidade e adquirem legitimidade, podem contribuir na construção dos projetos de desenvolvimento. Entretanto, a busca de sinergia local com vistas à elaboração de projetos comuns de desenvolvimento sustentável, explorando as vantagens comparativas e competitivas de cada território, requer a superação do voluntarismo e do individualismo<sup>7</sup>. Ou seja, requer a construção de pactos territoriais em função de objetivos comuns, cujas organizações representativas são portadoras.

Assim, é importante observar que uma gestão descentralizada não depende apenas da vontade do governo local. Requer, ainda, além do cumprimento de suas atribuições nos pactos locais, que passa inclusive pelo incentivo a criação, realizar o chamamento para a participação nos espaços de cooperação de todos os representantes de segmentos sociais locais.

Na incorporação desses atores sociais rurais, é importante, ainda, ter clareza que estes diferentes segmentos sociais rurais, e suas organizações representativas do mundo rural, levam a uma diversidade de projetos que podem emergir na formulação e gestão das políticas públicas de caráter local.

#### 4. Um marco histórico-teórico

A difusão mundial daquele padrão tecnológico, que se tornou hegemônico, resultou de vários fatores: por um lado, dos avanços tecnológicos e das inovações desenvolvidas num primeiro momento para fins bélicos, durante ou após a guerra fria, quando as indústrias químicas, de sementes e de maquinaria adaptaram-se para conquistar o setor agrário; por outro, pelo intenso processo de internacionalização do capital multinacional, que difundiu, naquele mesmo período, este novo padrão tecnológico para a agricultura. Sem entrar na análise desse processo, cabe dizer que tal padrão proporcionou espetacular aumento da produtividade agropecuária por meio da utilização de sementes selecionadas,

---

<sup>6</sup> Por rural estamos considerando não apenas as atividades naquele espaço estrito (agropecuárias e não-agropecuárias), como também os centros urbanos de municípios de baixa densidade demográfica, pequena população e predominância daquelas atividades na economia local. (Veiga, 2002)

<sup>7</sup> Na obra de Putnam (2000) enfatiza-se a importância do capital social para explicar como que as políticas de descentralização na Itália acabaram gerando processo de desenvolvimento distinto em função do capital social de cada região. Para uma visão crítica dessa interpretação pode-se consultar Bagnasco, Piselli, Pizzorno e Triglia (2003).

de raças melhoradas, do uso integral de maquinaria e de insumos químicos, sobretudo fertilizantes e fitossanitários.

Além dos resultados positivos no incremento da produtividade agrária, esse processo homogeneizou a produção mundial, e permitiu de um lado, que as *trading companies* ofertassem maior quantidade de produtos agrários e, de outro, que as indústrias processadoras obtivessem maior padronização de suas matérias-primas. Esses avanços permitiram também a incorporação de novas regiões ao comércio internacional: áreas antes sem tradição de serem produtoras de certas culturas, mas que, com o uso de sementes melhoradas e a adoção do novo pacote tecnológico, passaram a disputar e ocupar espaços no mercado internacional até então dominado por países tradicionalmente produtores.

Ao lado das mudanças experimentadas no setor produtivo, ocorreram transformações no modelo de articulação dos interesses dos agricultores, e isso se deu tanto na forma de organização quanto na relação deles com o Estado. Mas essas transformações — que institucionalizaram a aplicação de políticas públicas para a regulação do setor agrário — devem ser analisadas dinamicamente: há de se situá-las no próprio contexto do desenvolvimento capitalista, delineando-as não somente como exigência do setor agrário, mas também como um imperativo do sistema econômico. (Moyano, 1984).

As grandes flutuações no volume de produção agrária e seus desajustes em relação à demanda de alimentos, assim como a atomização das propriedades e sua frágil posição negociadora frente aos oligopólios, levaram os agricultores a demandarem proteção dos poderes públicos. Essas demandas costumam ser parcialmente atendidas, para se garantir a reprodução do sistema com o menor custo social possível. Em contrapartida impõe-se maior disciplina aos agricultores para reduzir a instabilidade da oferta agrícola.

Para os objetivos deste capítulo, cabe ressaltar que colocar em prática políticas protecionistas exigiu que os agricultores se articulassem melhor e impulsionou o desenvolvimento de organizações sindicais ou reivindicativas — as chamadas Organizações Profissionais Agrárias (Opas)<sup>8</sup>. Essas organizações atuaram, durante o apogeu do processo de modernização estrutural, como interlocutores privilegiados frente aos poderes públicos e na aplicação dos diversos programas para o setor.

Mas a atividade produtiva agrária tem certas peculiaridades que interferem na articulação dos interesses agrários, à medida que cada agricultor conserva um alto grau de autonomia por ser o gestor da própria atividade. Segundo Moyano (1984), essa autonomia contribui para que as atividades econômicas, sociais e políticas dos agricultores tenham um caráter individualista; associada ao isolamento geográfico e à dispersão característica da sociedade rural, ela explica a dificuldade encontrada tanto na articulação dos interesses da agricultura como na consolidação das associações, sejam elas sindicais ou cooperativas.

A estrutura da propriedade também desempenha papel importante na organização dos interesses agrários: “A estrutura da propriedade da terra e as formas de tenência determinam, em grande medida, a configuração que adquire o processo de articulação de interesses no setor agrário” (Moyano, 1984: 99–100). Em uma zona diferenciada, em termos estruturais, é de se esperar que não apareça somente uma única representação dos agricultores, uma vez que seus problemas específicos em relação ao tamanho da

---

<sup>8</sup> “Na França, o termo *profession agricole* é utilizado para denominar o conjunto de sindicatos, cooperativas, caixas de crédito, câmaras agrárias e associações diversas que articulam os interesses gerais dos agricultores.” Ortega (2005)

propriedade levam à constituição de diversas organizações de interesses, sobretudo se a heterogeneidade da estrutura agrária acentuar a diferenciação da atividade produtiva.

Em regiões mais homogêneas, no entanto, observa-se fenômeno inverso: a concentração em torno de uma única organização representativa. Com efeito, as formas de tenência não se mostram fator decisivo na divisão da representação dos interesses agrários, apesar de neles influírem pela introdução de certos elementos de distorção na dinâmica interna das organizações. Se dentro de uma mesma organização, por exemplo, encontram-se proprietários e arrendatários, estes dificilmente se articulam separadamente, mesmo que sejam criadas, em algumas ocasiões, situações conjunturais conflituosas.

Por último, para se compreender as particularidades do processo de articulação de interesses no setor agrário, é preciso considerar o fator sociocultural e o ideológico. Estes, ao atuarem, criam uma espécie de identidade coletiva em que tanto os pequenos como os médios e os grandes agricultores subordinam a diversidade de seus interesses particulares a um hipotético interesse comum do setor rural frente a agentes externos — intermediários, indústrias, comerciantes, consumidores, ambientalistas etc. —, vistos como responsáveis por todos os males que os afetam. Essa situação, denominada de síndrome da marginalidade (Moyano, 1984) reflete a perda de hegemonia das elites agrárias tradicionais nas esferas do poder político — em favor da elite urbana e industrial — e explica, em muitos casos, a constituição de “frentes agrárias”: forma de defesa encontrada para se preservarem os interesses dos agricultores como um todo.

Todos esses fatores mencionados, alguns favorecendo a dispersão e a atomização dos agricultores, outros impulsionando a constituição de organizações representativas e a ação coletiva, permitem afirmar que, no processo de articulação de interesses na agricultura, ocorre uma espécie de dialética concentração/dispersão, o que dificulta a consolidação de uma estrutura estável para o exercício da interlocução social representativa. A tendência à corporatização da sociedade (presença hegemônica das corporações na intermediação social) como um todo encontra, portanto, sérias dificuldades para avançar no meio rural; mas isso não impede a interferência de forças externas ao próprio setor no que se refere a incentivar sua corporatização. (Moyano, 1988 e Ortega, 2005)

Portanto, não se pode perder de vista que, paralelamente ao processo de desenvolvimento capitalista e à expansão das relações de mercado, ocorreram transformações importantes nas formas de articulação da sociedade civil e nos sistemas de intermediação entre os grupos diversos de interesses, e entre estes e o Estado. Tais transformações incidem no favorecimento do protagonismo das organizações formais — corporações — como agentes de reestruturação social e como atores privilegiados no que se refere a intermediar a formulação e a gestão de políticas públicas distintas. A presença hegemônica dessas corporações nos diferentes espaços de concertação social tem feito com que os conflitos sociais inter e intraclasses sejam resolvidos pela negociação entre suas cúpulas representativas, com resultados de somatório diferente de zero.

Uma das interferências mais significativas é a exercida pelo Estado, em função de seu papel regulador, por promover o surgimento de certas organizações e obstar o parecimento de outras para configurar um panorama de interlocutores válidos e representativos a fim de cooperar na execução de uma política agrária, e até interferir no processo de tomada de decisões; outra é dos partidos políticos quando estes se mostram interessados em

favorecer determinadas organizações agrárias e colocam as reivindicações delas em suas plataformas a fim de conquistar apoio nas disputas eleitorais<sup>9</sup>.

Por último, a própria integração da agricultura nos complexos agroindustriais é fator interferente no processo de articulação dos produtores agrícolas, e têm contribuído para a constituição de arranjos produtivos de regulação privada em substituição à ação do Estado neste campo em virtude daquele processo de desregulamentação ressaltado anteriormente<sup>10</sup>.

Toda essa heterogeneidade, resultado de uma realidade intrínseca e extrínseca do mundo rural, leva a uma crescente especialização das propriedades rurais e exige políticas específicas para cada tipo de atividade. E assim, o estabelecimento de demandas, cada vez mais específicas e diferenciadas, dificulta a conciliação dos interesses agrários em torno de um projeto de desenvolvimento comum. E isso explica não só as dificuldades encontradas pelas grandes organizações para manter coesa sua ampla base social, como também uma articulação em torno de organizações setoriais. Essa tendência à especialização das organizações rurais resulta na crescente integração dos agricultores de um determinado produto aos demais segmentos de sua cadeia produtiva, conformando os complexos agroindustriais<sup>11</sup>, que, por sua vez, constituem a base para a emergência de organizações interprofissionais<sup>12</sup>.

As interprofissões e as organizações por produto podem ser catalogadas, segundo a teoria sociológica, como organizações reivindicativas, apesar de apresentarem traços singulares que as distinguem das organizações profissionais agrárias, a exemplo dos sindicatos de agricultores. Concretamente, as interprofissões estão se convertendo em canais privilegiados de influência dos distintos grupos envolvidos no conjunto de um determinado complexo, transformando-se assim em interlocutores importantes frente aos poderes públicos.

Com efeito, as transformações experimentadas pela agricultura latinoamericana nas últimas décadas produziram significativas mudanças em seu sistema de representação de interesses. As velhas organizações de caráter reivindicativo e unitário, vinculadas à determinados modelos corporativos de representação sindical, perderam parte de seu protagonismo, e deixaram de ser as únicas referência para os agricultores, com a emergência de organizações por produto.

Dessa maneira, ao analisarmos as formas atuais de organização e representação dos interesses agrários no América Latina, podemos compreender como se produzem as

<sup>9</sup> Em sistemas eleitorais muito dependentes da população rural quanto ao resultado das eleições, este é um tema de enorme importância.

<sup>10</sup> Exemplos dessa regulação privada são as denominações de origem e os selos de qualidade.

<sup>11</sup> As expressões complexo agroindustrial, agronegócio e *agribusiness* no singular são usadas nesta obra como sinônimos e significam o somatório das atividades vendedoras de bens de produção para a agricultura, a indústria de transformação de sua produção e a distribuição. Quando as utilizamos no plural, adjetivadas por pelo nome de um produto em específico (ex: complexo soja, complexo cafeeiro, agronegócio da cana-de-açúcar etc.), ou ainda as expressões *filière* ou cadeia produtiva, estamos nos referindo ao conjunto de atividades a montante e à jusante de um produto. Para uma evolução do debate teórico em torno dessa questão pode-se consultar Graziano da Silva (1996), particularmente os capítulos primeiro e terceiro.

<sup>12</sup> Denominamos de *organizações interprofissionais* entidades representativas que agrupam, em uma mesma estrutura de representação, associações de agricultores e associações de empresas agroindustriais, ou ainda empresas produtoras de insumos agrícolas ou processadoras e/ou comercializadoras de produtos agrários processados ou não. Essas organizações buscam a defesa integrada de um suposto interesse comum dos grupos envolvidos no correspondente CAI. (Ortega, 2005)

relações de poder e influência dos diferentes segmentos sociais rurais. Assim, se de um lado a especialização e a verticalização da agricultura conduzem à integração econômica dos diferentes elos da cadeia produtiva em complexos agroindustriais; de outro, a emergência de novas formas de representação de interesses, as entidades especializadas, levam à integração política nas interprofissões, que surgem como interlocutoras mais representativas do que as antigas Organizações Profissionais Agrárias (Opas) para o exercício do diálogo social.

Assim, os breves estudos de alguns países latinoamericanos, apresentados mais a frente, revelam como as organizações representativas do empresariado rural se transformaram para se inserirem nos novos espaços de formulação e gestão das políticas públicas através de suas cúpulas representativas. Isso não significa, entretanto, desaparecimento das organizações representativas de caráter unitário; mas sua atuação acaba sendo restrita aos momentos em que a agricultura precisa se pronunciar como proprietários rurais. Exatamente por isso é que na agricultura se observa o fenômeno da multifiliação, estando o agricultor filiado a mais de uma entidade representativa.

Nesse fenômeno de especialização por que passou a agricultura, além das entidades especializadas de caráter político, surgem as de caráter econômico, cujos fins são específicos. São essas entidades que constituem espaços de concertação agricultura-indústria com vistas à coordenação de cadeias produtivas e ocupam, em grande medida, o espaço regulatório antes preenchido pelo Estado. Portanto, com a desregulamentação recente das economias latino-americanas, tais espaços de governança assumem cada vez mais papel de destaque nos cenários nacionais.

Entretanto, num momento em que se amplia a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisão, é preciso que se compreenda que as transformações da representação de interesses no meio rural latino-americana, que não pode mais ser confundido exclusivamente com entidades de caráter unitário a representar um mundo pretensamente à parte, vê a emergência de novas organizações representativas e de arranjos institucionais. Essa cultura econômica e política particular, que valoriza os atores sociais coletivos, permitem construir estratégias alternativas para o desenvolvimento territorial.

Dessa maneira, a busca de sinergia local com vistas à elaboração de projetos comuns de desenvolvimento sustentável, explorando as vantagens comparativas e competitivas de cada território, requer a superação do voluntarismo e do individualismo. Logo, ao apresentarmos novas formas de organização da representação patronal rural, esperamos ter contribuído para ampliar o conhecimento acerca de um segmento social presente nas diferentes alternativas traçadas.

Porém, após algumas décadas em que a prioridade para a agricultura era realizar sua especialização e integração às cadeias agroindustriais, recentes políticas públicas vêm fortalecendo a luta dos segmentos sociais excluídos desse processo e cuja inserção nos mercados é diferenciada. Nesse sentido, o mundo rural passa a ser tratado como espaço econômico e social de enorme diversidade e cujas atividades geradoras de emprego e renda não são exclusivamente agropecuárias. Precisa, assim, o mundo rural, ser visto não como um setor econômico, mas sim como espaço econômico, social e político que transcende o agropecuário. (Saraceno, 1996)

Também as atividades secundárias e terciárias devem ser levadas em consideração, para a superação do viés “agrarista” com que as políticas públicas sempre trataram o mundo rural, vendo na agropecuária a única atividade econômica relevante dos

agricultores. De outro lado, é preciso reconhecer que o tradicional recorte rural-urbano, que vê na grande urbe o paradigma de modernidade, vem sendo questionado.

É preciso reconhecer, ainda, que a reação da agricultura familiar, particularmente a que esteve marginalizada no processo de modernização recente, requer, para reinserção no mercado, ações coletivas. Isso porque, embora a escala de produção possa ser reduzida, em virtude da disseminação de tecnologias adequadas e políticas públicas de proteção desse segmento, os mercados requerem cada vez mais quantidade, homogeneidade e regularidade da oferta, além de elevada qualidade do produto. Exatamente por isso, ao se falar em alternativas para a agricultura familiar, deve-se pensar em sua capacidade de organização para atender às exigências do mercado. Dito de outra maneira, é preciso elevar o capital social desses agricultores para uma melhor inserção nos mercados e uma menor exclusão social, de forma a reduzir o caráter parcial e excludente do desenvolvimento rural latinoamericano.<sup>13</sup>

## 5. As experiências latinoamericanas

Para exemplificar o que foi apresentado anteriormente, tomaremos os casos brasileiro, mexicano e chileno. Nestes países, as políticas de descentralização estão mais desenvolvidas e, portanto, merece maior atenção.

### O caso brasileiro

As primeiras formas associativas brasileiras surgiram de organizações gremiais ou de prestação de serviços a agricultores. Eram instituições pouco especializadas que tentava responder a todas as demandas dos agricultores e desenvolvia atividades tanto reivindicativas quanto econômicas e de serviços. Foi, entretanto, com a Constituição de 1891, lei 173/1893, que regulou a criação e o funcionamento de associações no Brasil, que se estabelece o princípio de liberdade de associação que se formam importantes organizações representativas rurais.

Assim, constituído o marco legislativo para a criação das primeiras organizações formais reivindicativas, abre-se o que se pode denominar de a primeira etapa de desenvolvimento do associativismo agrário. Nessas etapas iniciais, foram criadas as primeiras organizações agrárias brasileiras com características geral e unitária, muitas delas atuantes até hoje, a exemplo da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e Sociedade Rural Brasileira (SRB). (Hidalgo da Silva, 1992).

Uma segunda etapa localiza-se entre 1930 e 1964, quando houve um relativo avanço tecnológico da agricultura brasileira, um importante processo de diferenciação econômica e social entre os agricultores e uma maior diversificação na produção agrícola.

---

<sup>13</sup> O debate em torno da importância do capital social em experiências exitosas de desenvolvimento local ganha grande relevância depois da obra de Putnam (2000).

Nessa etapa, ocorre grande transformação na estrutura do Estado: instala-se o corporativismo estatal no Estado Novo, com verticalização da representação dos interesses econômicos e sociais mantidos sob estreito controle.

Ao constituírem a SNA, os fundadores já presumiam criar uma estrutura hierarquizada que se estendesse por todo o território nacional e articulasse interesses locais por meio de sindicatos e federações. Em 1919, a SNA criou uma comissão cuja incumbência era estudar a legalidade para se empreenderem reformas necessárias a fim de que todas as associações e federações se filiassem a uma confederação que estruturaria um sistema vertical de representação dos interesses agrários. Esse projeto se materializou em 1928, na Confederação Rural Brasileira (CRB), mas que não conseguiu ganhar expressão política nacional, fundamentalmente em função do poder dos cafeicultores, cujo poder econômico e político não queriam ver diluído numa organização que congregasse todos os segmentos agropecuários.

Em 1939, colocado em execução o modelo corporativo de sindicalismo imposto pelo governo Vargas, a verticalização da representação alcançou o destaque pretendido pelos fundadores da CRB. A normatização da estrutura sindical corporativa fixada pelo decreto-lei 1.402, cuja inspiração era a *Lettere del Lavoro* de Mussolini, foi rechaçada pelo setor rural, pois tal legislação colocava em igualdade de condições, para efeitos organizativos, tanto a representação patronal quanto os trabalhadores. Em 1945, após o governo aceitar a sugestão da SNA de reconhecer as estruturas preexistentes como legítimas representantes dos agricultores, adaptando-as ao novo sistema de representação vertical, incluindo em tais estruturas de trabalhadores parceiros e pequenos produtores, a corporativização da representação agrária no Brasil se fortificou — se bem que levaria alguns anos para se concretizar, pois o setor resistia em sua base<sup>14</sup>.

Em 1964, a legislação sindical agrária foi novamente modificada. O Congresso Nacional aprovou o Estatuto dos Trabalhadores Rurais, e a partir daí pequenos proprietários, parceiros e arrendatários não mais estariam filiados à CRB; começava assim a ser formada a base social de uma nova organização: a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag). Essa legislação foi promulgada no regime militar, para surpresa do patronato rural, contrário à idéia de se constituir uma confederação exclusiva para os trabalhadores e sem expectativa de que o novo regime, apoiado por amplos segmentos do setor, implementasse legislação que contrariasse seus interesses.

Com efeito, a junta militar, fazendo uso de decreto-lei, regulamenta a criação da Contag e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), em substituição à CRB. E ambas iriam se manter como representantes oficiais dos interesses agrários brasileiros até os nossos dias, pois, se por um lado a Constituição promulgada em 1988 restaura a liberdade sindical; por outro mantém a obrigatoriedade da contribuição sindical à estrutura formal de representação.

Com o fim do regime militar, em 1984, observa-se forte disputa pela presidência da mais importante organização representativa dos interesses dos agricultores brasileiros — a CNA. A incapacidade da CNA de dar respostas às demandas coletivas de agricultores cada vez mais diferenciados, econômica e socialmente — resultado do processo de modernização por que passou a agricultura brasileira, sobretudo a partir do início da

---

<sup>14</sup> É interessante observar que nos demais setores da sociedade, a exemplo do patronal, do industrial e do comércio, ou mesmo dos trabalhadores urbanos, a corporativização vertical da estrutura representativa deles ocorreu antes da agricultura, em grande parte devido à força política do setor.

década de 70 —, se fez sentir quando apareceram novas questões na agenda dos produtores e proprietários rurais. (Ortega, 2005)

Assim, além da crise interna na representação unitária dos interesses agrários, é preciso se atentar para o fato de que, durante a década de 70, houve condições para se consolidarem novas formas de articulação entre Estado e grupos que se integraram aos complexos agroindustriais. (Ortega, 2005)

Como vimos, embora exista uma representação oficial cuja estrutura é herdeira do corporativismo estatal do período Vargas, novas organizações ampliam seus espaços de representação para defender interesses específicos, seja em relação às questões de caráter mais regional ou aos problemas ligados ao exercício de atividades comuns. Proliferam-se organizações por produto, na defesa específica dos agricultores, e mesmo organizações interprofissionais, na defesa de cadeias agroindustriais, como é o caso da Associação Brasileira da Avicultura, Conselho Nacional do Café, Associação Brasileira do Agribusiness, etc.

A emergência dessas organizações por produto e interprofissões obriga a uma reação da representação formal-legal da Sociedade Nacional da Agricultura, que cria câmaras por produto para tentar atender às necessidades específicas de sua base social.

Apesar disso, seguem proliferando-se organizações por produto, protagonizando, cada vez mais, a liderança de agricultores especializados.

Dessa forma, nas municipalidades brasileiras encontramos tanto os sindicatos de base dos agricultores e trabalhadores, como organizações de produtores que se vinculam por atividade, por perfil sócio-econômico ou por localidade. Sem que se esqueça, ainda, as formas de organização estritamente econômicas, como é o caso das cooperativas ou das organizações de regulação de qualidade<sup>15</sup>, ou ainda dos movimentos sociais de reivindicação em favor da reforma agrária, como é o caso do Movimento Sem Terra.

## O caso mexicano

No que se refere aos processos de ação coletiva na agricultura mexicana Rojas Herrera (1995) já destacava, em meados dos anos noventa do final do século passado, como os modelos de representação unitária deixam de ser funcionais na medida em que a sociedade rural mexicana vai experimentando processos importantes de diferenciação econômica e social. Estes processos fazem emergir um panorama plural de grupos de interesses que reivindicam maior relacionamento com as instituições públicas, sem que para isso sejam utilizadas aquelas instituições como seus interlocutores.

As primeiras organizações unitárias de representação do meio rural mexicano foram constituídas com base na Lei de Câmaras Agrícolas de 1909, substituídas posteriormente pela Lei das Organizações Agrícolas de 1932. É sob esse marco jurídico, por exemplo, que

---

<sup>15</sup> Exemplos desse caso é o Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado (CACCCER) ou da denominação de origem Vale dos Vinhedos dos produtores de uva da serra gaúcha.

se constitui a Confederação Nacional Ganadera em 1936 com a participação de representantes de uniões regionais de Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Las Hustecas, Hidalgo, Aguascalientes, Queretaro e Tabasco. Logo depois, também com incentivo do Estado, em agosto de 1938, é fundada a Confederação Nacional Campesina, que juntamente com a Confederação dos Trabalhadores do México (CTM) e a Confederação de Organizações Populares (CNOP), constituíram-se no suporte político do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que conformando uma estrutura corporativa atrelada ao Estado.

As transformações recentes no meio rural mexicano, no campo econômico e jurídico institucional, redefinem o papel dos agentes econômicos públicos e privados. Dentre os fatos principais, merecem destaque: a modificação do Artigo 27 da Constituição, que finaliza o processo de reforma agrária e permite a privatização das terras dos *ejidos*<sup>16</sup>; a retirada dos subsídios e apoios ao campo; reestruturação do sistema financeiro; e a abertura comercial por meio do Tratado de Livre Comércio da América do Norte. (Quispe, 1999)

Como consequência da reestruturação econômica, fortemente incentivadas por essas transformações no marco jurídico-institucional, os atores sociais rurais precisaram se adaptar a uma nova realidade, onde a produção e a produtividade passam a ser vitais para sua inserção nos mercados regionais, nacionais e internacionais. Para as unidades de agricultura familiar, assim como as empresariais, passa a ser fundamental sua inserção em estruturas associativas, e nas cadeias agroindústrias ou comerciais, já que a tutela do Estado havia sido perdida.

Como destaca Quispe e outros (1999) citando a Janvry et al. (1995):

*“La Ley anterior le confería al gobierno grandes atribuciones para intervenir en la vida interna de los ejidos y las organizaciones de segundo grado. Intervenían en el reconocimiento legal, en la validez de las asambleas, en la aprobación de los reglamentos internos y en la elección de los dirigentes. En síntesis, desde el Estado los grupos sociales fueron organizados y estructurados y por medio de ellos se estableció un sistema de representación social y político de tipo corporativo”.*

Atualmente, são milhares as organizações de produtores rurais no México e que, de acordo com Quispe e outros (1999), podem ser classificadas em três níveis: 1) organizações de primeiro nível (*ejidos*, comunidades, unidades agrícola industrial da mulher camponesa (UAIM), sociedades de produção rural (SPR), sociedades de solidariedade social (SSS), sociedades cooperativas agropecuárias (SCA) e colonos e pequenos proprietários; 2) organizações de segundo nível: uniões de *ejidos*, uniões de produtores rurais, associações rurais de interesse coletivo (ARIC); 3) organizações de terceiro nível: organizações de caráter regional ou nacional cujo objetivo é a gestão das demandas de seus agremiados frente ao governo.

---

<sup>16</sup> O *ejido*, segundo Quispe e outros (1999), pode ser definido como sendo uma superfície de terra outorgada para fins de reforma agrária a um grupo de camponeses para seu usufruto. Sob este aspecto, trata-se de uma entidade de produção e uma forma de organização social.

Algumas destas organizações de nível superior são antigas, como são os casos das já citadas Confederação Nacional Campesina (CNC), a Confederação Nacional Ganadera (CNG) e a Confederação Nacional de Produtores Rurais (CNPR). Outras, mais recentes, como é o caso do Conselho Nacional Agropecuário (CNA), uma associação de direito civil, fundada em 1984, de caráter nacional e filiação voluntária, integrada por organismos de produtores e empresas dos sectores agrícola, pecuário, agroindustrial e de serviços para o campo, ou seja, uma organização de caráter interprofissional.

Outras organizações de caráter nacional são constituídas, e se organizam em função da atividade que desempenham seus filiados. São o que denominamos anteriormente de organizações por produto, e que também podem extrapolar a base social estritamente de produtores rurais e incorporar as agroindustriais ou comerciantes. Como exemplo, podemos citar a Associação Nacional de Exportadores e Produtores de Hortofrutícolas (ANAEXPHO), a Confederação Nacional de Produtores de Hortaliças (CNPH), a União Nacional de Avicultores ou o Conselho Mexicano de Porcicultores. Emerge, ainda, organizações constituídas em função das particularidades do produtor, como é o caso da Coordenadora de Centrais Campesinas e Organizações Sociais do Setor Agrário (CCOSSA), da União Nacional de Organizações Regionais Camponesas Autônomas (UNORCA).

É exatamente nesse entorno representativo, organizado desde o nível local até o nacional, numa grande multiplicidade de interesses, que se dá a interlocução social para a formulação e gestão das políticas agropecuários locais com vistas ao desenvolvimento rural local.

### **O caso chileno**

A experiência organizacional da representação de interesses chilenos é das mais antigas da América Latina. A Sociedad Nacional da Agricultura foi formada em 1838 pelos grandes produtores da região central do país para promover o desenvolvimento agropecuário do país e defender seus interesses frente ao Estado, e se vangloria de sua antiguidade em sua página Web afirmando que “es la primera asociación gremial que se formó en Chile y la segunda entidad empresarial agrícola más antigua del mundo, después de la de Gran Bretaña.” Atualmente, seus associados são aqueles que incorporaram o padrão tecnológico da Revolução Verde e integram importantes cadeias agroindustriais do país.

Outra importante entidade chilena de caráter unitário é a Confederação de Produtores Agrícolas (CPA), herdeira da Confederação de Sindicatos de Empregadores Agrícolas. Formada na década de sessenta do século passado, em pleno calor dos debates em torno da reforma agrária, teve como base os sindicatos comunais e as federações provinciais de empregadores. Mudou seu nome e objetivos durante o regime autoritário e tem como filiado típico os médios e grandes produtores. Também representando o empresariado agropecuário temos o Consórcio Agrícola do Sul (CAS), cuja base social é constituída de médios produtores do sul do país, de origem européia (principalmente alemães). (Gómez e Echenique, 1991)

Nos anos sessenta do século passado também se constituiu a representação dos interesses do campesinato chileno, que aproveita o clima político favorável daquele período para consolidar-se. A organização sindical formal camponesa culminou na estruturação da Comissão Nacional Camponesa (CNC) e enfrenta a concorrência de organizações independentes por suas bases sociais.

No caso chileno, não se pode ignorar, ainda, a representação étnica do povo mapuche, que depois de uma dispersão provocada pelo Estado no período de regime autoritário, se reorganiza em torno de Centros Culturais. (Gómez e Echenique, 1991).

Além da multiplicidade de representação em função da diferenciação social, o processo de especialização econômico também cobra ações da representação unitária para fazer frente às muitas organizações formadas para atender as demandas específicas. Dessa maneira, em 2004, a direção da SNA aprovou uma reforma em seus estatutos "para dar mayor representatividad a los socios y a los distintos rubros en el Consejo Directivo." (www.sna.cl)

A despeito dessa reação, consolidam-se organizações especializadas por ramo de atividade. Exemplos dessas organizações por produto de caráter específico são a: Associação Gremial de Produtores de Suínos do Chile, Associação Agrícola Ganadera e Madreira - Agrigama, Associação Chilena de Criadores de Corriedele, Associação de Citricultores Citrus, Associação de Empresários Agrícolas de Produtos de Exportação,

Associação de Feiras Ganaderas de Chile, Associação de Indústrias Lácteas, Associação de Vitivinicultores do Chile A.G, Associação Gremial de Produtores de Milho, Associação Gremial Nacional de Produtores de Sementes - Anpros, Associação Regional de Produtores de Uvas de Exportação, Federação de Produtores de Fruta, Federação Gremial Nacional de Produtores de Bovino - Fedecarne, Federação Nacional de Cooperativas Agrícolas e Leiteiras do Chile, Federação Nacional de Produtores de Beterraba, Federação Nacional Gremial de Produtores de Leite.

Também se consolidam as organizações de caráter regional e provincial, como é o caso da Asociación de Agricultores Rancagua Machalí, Asociación de Ganaderos de Magallanes-Asogama A.G., Asociación de Pequeños Agricultores de Elquí A.G., Asociación de Produtores de Leche de Linares A.G., Asociación Gremial de Agricultores Aconcagua - San Felipe, Asociación Gremial de Agricultores de Cauquenes, Asociación Gremial de Agricultores de la Provincia de Petorca, Asociación Gremial de Agricultores de la Provincia de Quillota. Ou ainda cooperativas de bases locais congregadas em federações regionais e na Confederação Nacional de Cooperativas Campesinas.

Portanto, num momento em que o Chile passa por uma política de incentivo à descentralização, com a criação em 1991 dos Governos Regionais, que são organismos administrativos descentralizados territorialmente, em que novos espaços de governança são criados, e se reclamam a participação da sociedade civil organizada, é importante levar em consideração todo espectro da representação de interesses preocupados com a formulação e gestão das políticas agropecuárias.

## 6. Para superar dilemas, problemas e assimetrias

Em primeiro lugar, é preciso ter clareza que nem sempre os governos locais estão motivados para aplicação de políticas públicas locais. Além dos compromissos firmados com os governos centrais, o potencial ganho financeiro, as demandas de eleitorado e dos grupos de interesses específicos se propõe, ainda, “a criação de instituições de co-provisão agropecuária” como forma de estimular os políticos locais em investir em serviços públicos para o desenvolvimento rural. Essa institucionalização de espaços de governança local pode atender aos diferentes interesses dos governos locais sem que signifique a perda de participação nas decisões.

De outro lado, para a sociedade civil organizada, a descentralização e criação de espaços de governança local em que se garanta sua participação, é motivador em função do envolvimento do poder político local e a possibilidade de compromissos com suas demandas. Essa articulação entre o setor público e privado em nível local pode implicar, inclusive, em maior força na reivindicação por maiores recursos orçamentários junto aos governos de nível intermédio e central. Assim, como destaca Finot (2005:29):

*La concertación entre actores políticos, sociales y privados en escenarios locales puede ser de gran utilidad para estimular la competitividad económica, pero para ello sería indispensable que las colectividades locales contaran con más autonomía y recursos, e igualdad de oportunidades. (Finot, 2005:29)*

Portanto, não se pode desconsiderar que as políticas agropecuárias descentralizadas ainda enfrentam dificuldades impostas pelos restritos volumes de recursos com que podem contar as municipalidades latinoamericanas. Mesmo tomando o caso do Brasil, país da região em que as políticas de descentralização estariam mais avançadas, a participação média no gasto público (sem a seguridade social) no total dos gastos públicos nacional, entre os anos de 1991 e 1998, foi de apenas 15,7%, enquanto a participação do governo central foi de 54% e dos governos estaduais de 30,3%. No caso do México, a participação municipal, entre os anos de 1991 e 2000, foi em média 7,4%, dos governos intermédios 27,7% e do governo federal 65%. Por sua vez, no caso chileno, a distribuição da participação do gasto público, entre 1992 e 2001, foi de 8,1% pelos municípios e 91,9% pelo governo central. Estes números, portanto, revelam que, para atender as demandas resultantes das crescentes políticas de descentralização, a realidade orçamentária ainda é bastante concentrada, e impõem limites às realizações almejadas pelos diferentes segmentos sociais locais. (Finot, 2005)

Muitos críticos nos relembram, ainda, outros sérios limitantes às políticas descentralizadas. Dentre as quais destacam-se a necessidade de se levar em consideração o ambiente macroeconômico nacional em que estão imersas as localidades; os conflitos políticos locais na construção de projetos de desenvolvimento concertados e a necessidade

de levar em consideração a história e inserção na ordem capitalista em tempos de globalização. (Graziano da Silva, 2000 e Brandão, 2003)

Evidentemente que a institucionalização de espaços de participação da sociedade civil não garante automaticamente um mesmo grau de envolvimento dos diferentes segmentos sociais locais. Verificou-se nos estudos realizados nos diferentes países que problemas de informação podem torná-los menos eficientes. Ademais, essa questão está intimamente relacionada com a assimetria de poder entre os diferentes segmentos sociais.

Assim, ressaltando as assimetrias de poder, Graziano da Silva (2000) nos chama a atenção para o fato de que:

*“... é necessário reconhecer que as políticas administrativas e econômicas não são suficientes por si só para fortalecer o poder de novos atores sociais que estão emergindo, é necessário criar novos mecanismos para facilitar a participação das populações locais, mecanismos que devem ir para além da criação de ‘mecanismos de desenvolvimento’, onde os atores sociais têm apenas a possibilidade de expressar suas opiniões sobre o destino dos fundos transferidos aos governos locais.”*

Porém, como destacamos anteriormente, a construção de um projeto de desenvolvimento cujo somatório é diferente de zero, ainda que não contemplem a todos de maneira igualitária, é vantajoso para todos, como se pode verificar nas experiências mais exitosas de desenvolvimento local. A institucionalização da participação de todos nestes espaços de governança pode, portanto, ser importante até que a repetição de práticas consensuadas mostre suas virtudes e o aprendizado troque a obrigatoriedade pela voluntariedade.

## **Bibliografía**

Arenas, V.F. “Organización territorial y desarrollo regional en Chile.” In: ***Estudios Geográficos***. Madrid, C.S.I.C – Instituto de Economía y Geografía, LX nº 234, enero-marzo, 1999.

Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A. y Triglia, C. ***El capital social. Instrucciones de uso***. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.

Brandão, C.A. ***A dimensão espacial do desenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos***. Campinas, IE/Unicamp, 2003. (Tese de Livre Docência)

Dagnino, E. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.” In: Dagnino, E. (Org.) ***Os anos 90: política e sociedade no Brasil***. São Paulo, Brasiliense, 1994.

Dagnino, E. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”. In: Dagnino, E. (org.) ***Sociedade civil e espaços públicos no Brasil***. São Paulo, Paz e Terra, 2002.



- Finot, I. “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local.” In: *Revista de la CEPAL*. Nº 86, Agosto-2005. (29-46)
- Gomez E, Sergio. “Organizaciones Rurales en América Latina: marco para su análisis”. *Revista Austral de Ciencias Sociales*. Valdivia, enero 2000, Nº 4. (pp. 27-54).
- Gómez, S. e Echenique, J. *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*. Santiago, FLACSO, 1991. (Terceira Edição)
- Graziano da Silva, J. **Las representaciones empresariales en la moderna agricultura brasileña: las disputas en la transición hacia la democracia**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Políticas agrárias e grupos sociais nos processos de transição democrática (América Latina, Espanha e Portugal), Córdoba (ESP), 1992. mimeo.
- Graziano da Silva, J. *A nova dinâmica da agricultura*. Campinas-SP-BRA, Instituto de Economia-Unicamp, 1996.
- Graziano da Silva, J. artigo espanhol que apresenta limitações (artigo com emanoel)
- Graziano da Silva, J. *O novo rural brasileiro*. Campinas-SP-BRA, Instituto de Economia-Unicamp, 1999.
- Graziano da Silva, J. O desenvolvimento local sustentável: um novo desafio para os países retardatários. In: *X Congresso Internacional de Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, 2000.
- Hidalgo da Silva, O. **Representación de intereses y organizaciones patronales en la agricultura brasileña**. Córdoba (ESP), Universidad de Córdoba, 1992. (tese de doutorado)
- Hirschmann, A. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1958.
- Janvry, A. et al. *Reformas del Sector Agrícola y el Campesinado en México*. San José Costa Rica. FIDA-IICA, 1995.
- Janvry, A. e Soudoulet, E. “Toward a territorial approach to rural development”. In: *Fourth Regional Thematic Forum in Latin American*. San José-Costa Rica, 2004.
- Mendonça, N. e Ortega, A.C. “Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC x Governo Lula”. In: *Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*, Ribeirão Preto-BRA, 2005.
- Moyano Estrada, E. *Corporalismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Madrid, M.A.P.A., 1984.
- Moyano Estrada, E. “Algunos elementos teóricos para el análisis de la acción colectiva en la agricultura.” In: Moyano Estrada, E. *Sindicalismo y política agraria en Europa*. Madrid, M.A.P.A., 1988.
- Moyano Estrada, E. “El concepto de capital social e su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo.” In: *Revista Economia Ensaios*. Vol. 13, n.2 e vol. 14, n. 1, jul-dez, 1999.
- Myrdal, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Saga, 1957.
- Ortega, A.C. *Agronegócios e representação de interesses rurais no Brasil*. Uberlândia-BRA, EDUFU, 2005.
- Putman, R. D. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 2000.



Quispe, Anibal, Valtierra, E., León, A., Figueroa, O. y Jiménez, L.  
***Experiencias recientes de las organizaciones económicas del medio rural en México.*** VI Conferencia Fidamerica, 1999.

Rojas Herrera, J.J. ***El corporativismo agrario en México: desarrollo histórico y situación actual de las organizaciones campesinas mexicanas.*** Córdoba-ESP, Universidad de Córdoba, 1995. (Tese de doctorado)

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

Urani, A., Cocco, G. e Galvão, A.P. ***Empresários e empregos nos novos territórios produtivos. O caso da Terceira Itália.*** Rio de Janeiro, DP&A, 1999.

Veiga, J.E. ***Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula.*** Campinas-BRA, Editora Autores Associados, 2002.