

## DESENVOLVIMENTO RURAL: O ENFOQUE TERRITORIAL

Régis Borges de Oliveira\*

---

ORTEGA, Antônio César. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas-SP: Ed. Alínea; Uberlândia-MG: Edufu, 2008.

---

A temática do desenvolvimento territorial, nos anos recentes, constituiu-se importante e vasta área de debate no meio acadêmico, com importantes transbordamentos para a prática de gestão de políticas públicas. De caráter multidisciplinar, este campo vem chamando a atenção de economistas, sociólogos, geógrafos e pesquisadores de áreas afins, possibilitando uma visão mais dinâmica das possibilidades e potencialidades do desenvolvimento econômico-social. O enfoque territorial se destaca por sua forma de percepção da realidade através do re-ordenamento espacial do território, sendo este entendido não só estritamente do ponto de vista geográfico, mas agregando características econômico-sociais que conferem a algumas regiões características singulares.

A partir dessas singularidades são analisadas as formas de intervenção Estatal (modelo *top-down*) e o processo de gestão participativa, com demandas locais, coadunando as proposições *top-down* com as do tipo *button-up*. Não se trata, portanto, de uma defesa ao localismo. O mote do livro, nesse espectro, é mostrar a importância do capital-social enquanto detonador do processo de

---

\* Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia, atualmente é aluno do programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente da Universidade Estadual de Campinas, bolsista do CNPq.

gestão participativa, porém, devidamente alicerçado pelo aparato Estatal, concatenando os interesses subnacionais com os de âmbito nacional.

Neste sentido, o autor trabalha esses conceitos aplicando-os à diversa e complexa realidade rural do Brasil, identificando as fragilidades, os retrocessos e os avanços no que diz respeito à trajetória de desenvolvimento rural brasileiro. É de suma importância a ressalva feita pelo autor, que trata o meio rural não apenas como lócus da produção agropecuária. Conforme apontado por Veiga (2002), também são considerados rurais aqueles municípios de baixa densidade demográfica, pequena população e predominância de atividades ligadas a agropecuária.

O livro, referência obrigatória para pesquisadores da área e gestores das políticas públicas, se divide em dez capítulos, abrangendo desde discussões preliminares acerca do conceito de desenvolvimento até estudos de caso como mostram os capítulos finais 9 e 10, apresentando as experiências mexicana e chilena, respectivamente, no que tange à descentralização e estratégias de desenvolvimento. Segundo o próprio autor, trata-se de uma obra motivada fundamentalmente pela experiência das aulas nos cursos de graduação e pós-graduação em Economia, sendo portanto, num primeiro momento, de intuito didático. No entanto, o livro vai além das salas de aula, trabalhando de forma precisa a temática proposta, sendo referência para estudos e planejamento de políticas públicas.

No primeiro capítulo, como substrato da discussão geral do livro, Ortega faz uma síntese da evolução conceitual da ideia de desenvolvimento, resgatando desde as escolas positivistas até Keynes e seus sucessores, estabelecendo uma relação entre a ideia de desenvolvimento e seus respectivos períodos históricos. O capítulo lança luz sobre o esvaziamento do planejamento centralizado e a emergência do planejamento descentralizado, apontando as raízes históricas dessa reversão. É interessante notar como já mencionado, as duas estratégias de planejamento com vistas à adoção de políticas públicas de desenvolvimento territorial, quais sejam: *i*) uma orientada de cima para baixo (*top down*), em

que o desenvolvimento local é planejado fundamentalmente pela esfera federal; e *ii*) outra onde a dinâmica é de baixo para cima (*button-up*) e os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, com participação das esferas públicas e privadas locais. Segundo o autor, a segunda estratégia possui maior potencial de desenvolvimento social, caracterizando-se por uma gestão participativa, entre governo e sociedade local. A grande questão é que esta estratégia requer um grau elevado de organização da sociedade-local, interagindo e apresentando propostas/demandas ao governo central. De extrema lucidez teórica, o livro aponta ainda para as dificuldades em se combinar as duas formas de desenvolvimento local. O ideal seria uma forma de governança mista, com participação local, mas que não se reduza ao localismo ingênuo.

O capítulo segundo está centrado na discussão entre descentralização e capacidade de promoção do desenvolvimento endogenamente. Analisando a América Latina, são considerados os exemplos práticos das estratégias desde baixo (*button-up*) e desde cima (*top-down*). O autor questiona a capacidade dos territórios deprimidos em promoverem um processo de desenvolvimento endogenamente, dadas as assimetrias na correlação de poder e interesses. Essa questão se liga umbilicalmente à ideia de *embeddedness* (enraizamento) das relações sociais no território, visto que a racionalidade dos indivíduos não é ilimitada, mas sim restringida pelo contexto social. Ainda assim, existem diferenciações no que diz respeito à habilidade social, chave para cooperação dos atores.

No terceiro capítulo são abordadas questões referentes à concepção de território e territorialidade, mostrando como o enfoque territorial se tornou importante ponto de partida para análises dos fenômenos econômicos. Com a globalização, a ideia era de que o mundo estaria sofrendo um processo de desterritorialização, com rompimento das fronteiras de acumulação do capital. É factual que o processo de acumulação capitalista rompe com as limitações geográficas, porém, justamente apropriando-se das diferenciações regionais, territoriais e espaciais. Alicerçado em diversas visões/

autores e confrontando as contribuições seminais sobre a questão dos territórios, Ortega finaliza o capítulo mostrando que o território deve ser concebido a partir de uma perspectiva integradora, articulada em múltiplas escalas, levando em conta as hierarquias, o poder, as classes sociais, elementos macroeconômicos, etc.

A quarta parte se dedica à análise do meio rural brasileiro, apontando suas transformações recentes. É de grande importância reter que o rural deixa de ser sinônimo de produção agrícola, ou melhor, deixa de ser entendido enquanto mero lócus de produção agropecuária. O intuito deste capítulo é mostrar como essas alterações sofridas no meio rural brasileiro devem condicionar a forma de pensar políticas públicas para o campo. O autor aponta para a superação da dicotomia rural-urbano, pois existem municípios cuja dinâmica é fundamentalmente comandada por atividades agropecuárias e, portanto, não faz sentido classificá-los como urbanos. O rural deve ser compreendido enquanto espaço, lócus de conflitos e não como setor da atividade econômica. Por fim, o autor mostra como a agricultura familiar pode contribuir com a construção de pactos territoriais rurais, mostrando a importância dessa agricultura no total da produção agropecuária brasileira e sua inserção competitiva no mercado, comparando a experiência brasileira com a estratégia de desenvolvimento rural europeia, analisando o programa Leader. Com base na experiência europeia, lança os caminhos e desafios do enfoque do desenvolvimento territorial rural (DTR) para a América Latina e o Caribe.

A questão da representação de interesses rurais é tratada no capítulo quinto. Grosso modo, com o processo de modernização da agricultura (adoção dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde), principalmente a partir das décadas de 60 e 70, há a fusão do capital industrial com o capital agrícola, conformando uma agricultura cada vez mais integrada com a indústria. Dessa união capitalista emergem os complexos agroindustriais, ou seja, cada produto gera em torno de si uma cadeia produtiva, demandando políticas específicas e insumos cada vez mais voltados para suas especificidades. Tem-se então o complexo agroindustrial da soja, do café, da cana-de-açúcar, da pecuária de corte, da pecuária

leiteira, e assim por diante. Neste contexto as relações de poder e interesses se complexificam, pois, cada complexo agroindustrial defende políticas e incentivos *ad hoc*.

No sexto capítulo, o autor apresenta a experiência dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS). O processo de modernização da agricultura brasileira foi fortemente concentrado, tanto regionalmente como em alguns tipos específicos de culturas. A grande maioria do crédito subsidiado, destinado à modernização da agricultura, foi canalizada para região centro-sul do Brasil, e para grandes produtores, principalmente de produtos exportáveis, ou seja, grãos e pecuária. Neste sentido, cabe observar que os pequenos e médios produtores ficaram à margem desse processo. Muitos sucumbiram diante da onda modernizante e outros sobreviveram enquanto pequenos produtores. Pela sua representatividade, tanto em termos de pessoas ocupadas quanto no que diz respeito à produção de insumos e alimentos, a agricultura familiar necessita de políticas públicas que garantam a reprodução e a estabilidade dessas famílias nesse importante segmento da agricultura brasileira. Partindo desse ponto, em 1995 o Governo Federal lança o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), estabelecendo três linhas principais de financiamento: Capacitação; Infra-estrutura e Serviços e Crédito. O autor analisa especificamente cada uma das três linhas, com ênfase nas duas últimas (Infra-estrutura e Serviços e Créditos) por entender que estas têm uma maior relação com políticas de desenvolvimento territorial. Através do estudo de alguns casos, Ortega explicita a importância do PRONAF como instrumento de desenvolvimento rural, cumprindo um papel de mitigação da pobreza nas regiões mais deprimidas do país. Ainda assim, o autor deixa claro que seria providencial uma maior interação das políticas públicas, coadunando fatores econômicos e sociais, como por exemplo, saúde e educação.

O sétimo capítulo se dedica a apresentação e avaliação das políticas de desenvolvimento territorial em execução no país. A inserção das estratégias de desenvolvimento local na prática de políticas públicas brasileiras teve início nos anos 90, por meio da

criação dos Territórios Rurais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. São investigadas as principais ações do governo Fernando Henrique Cardoso e as políticas mais recentes arquitetadas no governo Lula.

O texto apresenta com clareza as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), arvorado na criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 1999. Além disso, apresenta as experiências no âmbito do desenvolvimento local do governo FHC, como: *i)* o Programa Comunidade Solidária, cujo mote era ocupar um espaço intermediário entre o governo e as organizações da sociedade civil, tornando-se um espaço de debates entre os governos e a sociedade, tendo em vista a convergência de projetos a serem implementados mediante a formação de parcerias; *ii)* o Programa Comunidade Ativa, conclamando a sociedade civil através de fóruns locais de concertação visando o combate a pobreza e a promoção do desenvolvimento. No governo Lula é analisada a política territorial rural, consubstanciada nos Territórios Rurais e no programa Territórios da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Por fim, o autor tece considerações sobre as rupturas e continuidades do desenvolvimento territorial rural brasileiro, pontuando que parcela expressiva dos territórios ainda se depara com sérios problemas na condução de processos “autônomos” de desenvolvimento, o que exige maior atenção das políticas públicas, fortalecendo e mobilizando as sociedades locais.

O desenvolvimento territorial rural está, obviamente, ligado à questão da segurança alimentar. Políticas de desenvolvimento territorial devem atentar para a questão da insegurança alimentar e pensar estratégias para mitigação da fome e da pobreza. Nesta perspectiva, o capítulo oitavo se encarrega de estudar os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), cujo objetivo principal é contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, visto que a questão da insegurança alimentar é, sobretudo, uma questão de (falta de) acesso, ou seja, de insuficiência de renda. Foi concebido por meio dos CONSADs, no Governo Lula, o Programa Fome

Zero, buscando desenvolvimento local e segurança alimentar. O autor apresenta toda a arquitetura dos CONSADs e do PFZ, com o devido mapeamento da população sujeita a insegurança alimentar, bem como aponta os avanços e deficiências desses programas.

No nono e décimo capítulos são abordadas as experiências de descentralização e desenvolvimento rural do México e Chile, respectivamente. No México, destaca o caso do Programa PROGRESA–OPORTUNIDADES como estratégia de desenvolvimento rural. Em linhas gerais, inicialmente o Programa Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) foi um programa de transferência de renda, lançado em 1999 pelo governo mexicano com o objetivo de garantir que famílias carentes tivessem acesso a níveis suficientes de nutrição e saúde. Passando por modificações, o PROGRESA, que era dirigido estritamente para áreas rurais, se estende para conglomerados urbanos mudando seu nome para *oportunidades*.

No caso do Chile, cuja experiência no âmbito da descentralização é mais antiga, porém impulsionada nos anos recentes, não há intermediação dos governos municipais com o governo federal na gestão dos programas de desenvolvimento territorial rural. O autor destaca que o processo de descentralização chileno foi peculiar, conformando uma divisão político-administrativa diferente, por exemplo, do caso brasileiro. O processo de consolidação da descentralização chileno vem fortalecendo a criação de representações da sociedade civil, que passaram a atuar mais intensamente com poderes políticos constituídos em nível subnacional. Aliado ao programa de formação de territórios e desenvolvimento rural, o Chile, assim como o Brasil e o México, possui atuação também no âmbito social através do Programa Chile Solidário. Criado em 2002, o programa tem como objetivo o combate a pobreza por meio de três etapas envolvendo as famílias beneficiadas. Na primeira fase, chamado de Programa Ponte (apoio psicossocial) e Aporte Solidário há um processo de acompanhamento da família com o objetivo de construir um “espírito” de superação na unidade familiar. Paralelamente a esse programa, as famí-

lias selecionadas recebem subsídios monetários, e por meio do acesso preferente aos programas sociais; estas têm acesso preferencial aos programas sociais, públicos e privados. Por fim, é feito um balanço comparativo das diversas experiências, analisando os diferenciais e aspectos positivos a serem considerados na formulação de programas sociais.

A quantidade de informações e o núcleo teórico utilizados em “Territórios Deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural” fazem dessa obra importante marco na forma de pensar políticas públicas de caráter estruturalistas de combate efetivo às, historicamente marcantes, desigualdades sociais do Brasil em específico e da América Latina em geral. Em um contexto de esvaziamento da atuação do Estado e de foco conjunturalista das políticas públicas, o livro lança luz sobre questões fundamentais, chamando a atenção para a mobilização da sociedade civil e para a indispensável e providencial atuação do Estado, sobretudo, naqueles territórios onde o grau de organização social é incipiente.