

ORTEGA, Antônio César. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008, 244p.

As transformações neoliberais ocorridas a partir da década de 90 deram abertura a construções de modelos de desenvolvimento local e endógeno, em um resgate do território como espaço para a elaboração de políticas. É neste contexto, sob uma ótica crítica, que Antônio César Ortega elabora seu livro *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*, em uma proposta de discussão multidisciplinar dos territórios, utilizando-se não apenas de um debate teórico, particularmente da apresentação das políticas recentes implementadas na América Latina e, no Brasil.

Ortega advoga que a desterritorialização seria um mito, ao compartilhar da visão de diferentes autores apresentados por ele, de que o que estaria acontecendo é a reconstrução dos territórios em novas bases. A ideia-chave do livro, que perpassa por toda a obra, é justamente como as políticas públicas podem contribuir para isso, em especial, incluindo em sua formulação e gestão a valorização dos espaços de concertação, ou seja, o quanto podem estimular a criação de capital social, identificado como fator decisivo no desenvolvimento territorial, sobretudo para os territórios economicamente deprimidos.

Para explicar o surgimento das políticas com enfoque local, o primeiro capítulo apresenta a evolução da ideia de desenvolvimento a partir da evolução do sistema capitalista. Ressalta que, até o século XIX, a ideia de desenvolvimento correspondia à ideia de progresso, relacionada à industrialização e à urbanização. A partir das primeiras décadas do século XX, com as grandes crises econômicas e as guerras mundiais, momento no qual se coloca a preocupação com o pleno emprego e a necessidade de intervenção do Estado (mesmo porque era necessário ao sistema fazer frente ao socialismo), o debate sobre desenvolvimento passa a se basear na concepção de crescimento econômico.

Contudo, reconhecendo a desigualdade econômica e social como fatores intrínsecos ao sistema, o livro apresenta propostas reformadoras, dentre as quais, o desenvolvimento regional passa a ser visto como forma de superação das desigualdades das nações, em uma crítica à ideia de desenvolvimento econômico como sinônimo apenas de crescimento. Neste sentido, classifica como “neologismo hipócrita” o uso da expressão “países em desenvolvimento” e revela como os aspectos regionais ganham peso na década de 90, com a crise do desenvolvimento e do planejamento centralizado.

Assim, o autor revela como a descentralização, por meio das estratégias locais de planejamento, passa a focar o desenvolvimento territorial tanto de cima para baixo, definido pela esfera federal com maiores impactos sobre o econômico e administrativo; quanto de baixo para cima, mediante de políticas locais, com a presença da esfera pública e privada, em que a participação social proporciona legitimidade e eficácia, esta última com melhores resultados em termos sociais. Justifica, então, a necessidade de combinação desses dois tipos de ações, com políticas estruturantes para a realidade local, e elaboradas de maneira participativa com base em um pacto territorial.

O segundo capítulo do livro detalha as propostas de descentralização e desenvolvimento endógeno para a América Latina. Nele, Ortega procura identificar como os arranjos sócioprodutivos são criados, especialmente em termos de financiamento. Para isso, parte do questionamento sobre qual seria o propósito da descentralização político-administrativa: desobrigar governos centrais na provisão de bens públicos, ou atender às demandas de maior participação na gestão pública.

O autor classifica a importância da descentralização como consensual entre diferentes vertentes políticas, e apresenta, inicialmente, fundamentos de uma descentralização a partir “de cima”. Esta, impulsionada pela crise de governabilidade das últimas décadas, e com o aval das

agências multilaterais, contribuiu para a redução do papel do Estado, aumentando a autonomia local dos projetos de desenvolvimento, por meio da descentralização fiscal e político-administrativa, apesar de ter mantido a centralização das receitas. O fortalecimento dos atores locais na luta pela democratização é a base do enfoque da descentralização “a partir de baixo”. Nesse contexto, é destacada a necessidade de arranjos sócioprodutivos locais com respostas específicas para cada realidade.

Esse capítulo argumenta que há limitações nas propostas de desenvolvimento local para a América Latina, em especial, no que se refere aos territórios deprimidos. Tais limitações: baixo grau de desenvolvimento rural, fome e considerável população abaixo da linha de pobreza, levariam ao ceticismo acerca das políticas de desenvolvimento territorial para essas realidades. Contudo o autor distingue capital social como fonte de desenvolvimento e superação da pobreza e, apesar das dificuldades, a possibilidade de construção de pactos territoriais fundados em objetivos comuns da sociedade local e de suas representações. Desta forma, a capacidade de desenvolvimento dos municípios rurais poderia ser ampliada, já que estes teriam maior potencial para cooperação, dada a estabilidade e antiguidade de suas relações comunitárias.

O terceiro capítulo apresenta os aportes teóricos e os conceitos de território. Critica a ideia de que estaria ocorrendo uma desterritorialização, ou seja, o fim das fronteiras, e defende a ideia de des(re)territorialização - a destruição de territórios, mas sua reconstrução em novas bases. O capítulo retoma brevemente os fatores que deram origem ao uso do enfoque territorial no período recente, mas sob o prisma da organização territorial da produção. Neste aspecto, em um nível de abstração mais amplo, a contribuição marxista de Harvey é utilizada para a compreensão do espaço-tempo como possibilidade de reorganização do espaço no processo de acumulação do capital.

É apreciada, também, a teoria alemã, como origem dos primeiros teóricos da economia espacial (criticada pelo pressuposto de homogeneidade dos espaços) e, em paralelo, a teoria dos distritos industriais marshallianos, base para os estudos de desenvolvimento endógeno (como o da conhecida Terceira Itália) calcado na existência de capital social. Dada a importância deste fator, uma das seções desse capítulo destina-se a sua definição e ao questionamento de como os territórios podem criá-lo; e uma outra reconhece a necessidade de associá-lo a relações territoriais organicamente articuladas para a obtenção de um resultado positivo em termos de desenvolvimento. Para explicar essas relações sociais no território, é utilizada a contribuição da Nova Sociologia Econômica (em confronto com a Nova Economia Institucional), destacando-se o conceito de *embedness* e a importância da confiança e cooperação nessas relações. Por fim, aponta a convergência do marco teórico territorial para a análise do desenvolvimento rural, tema do próximo capítulo.

No quarto capítulo, Ortega discorre sobre a necessidade de superação da velha dicotomia rural-urbana no estabelecimento das políticas rurais. As transformações pelas quais passou o meio rural nos últimos tempos, em particular a especialização agropecuária e a integração com a indústria, provocaram uma redução do tempo sobrando de trabalho e a emergência de atividades rurais não agropecuárias, atividades urbanas importantes na geração de emprego e renda para o mundo rural. Esta realidade é refletida pelo projeto Rurbano, que mostra uma nova face do meio rural no Brasil.

O autor classifica o caso brasileiro como paradigmático de uma realidade regional e global em termos de novo dinamismo do meio rural, que deve ser reconhecido não mais como setor, mas como espaço, abrindo margem para que um enfoque territorial das políticas públicas represente uma alternativa mais adequada para pensar o planejamento e desenvolvimento local. Ressalta, portanto, o imperativo de que as visões unidimensionais e produtivistas, com que o mundo rural era analisado, sejam superadas, na constituição de políticas que explorem o caráter pluriativo e multifuncional dos estabelecimentos rurais, sua inserção em mercados dinâmicos e a criação de novas estruturas de governança.

Destarte, considera a proposta de trazer a discussão da política pública federal para a esfera municipal, e promover uma articulação institucional de caráter microrregional e intermunicipal, com atenção eparticular para as recentes políticas de desenvolvimento rural destinadas à agricultura

familiar, cuja participação é importante na produção rural dos países. Um exemplo desse novo papel das políticas públicas é o programa LEADER, política de desenvolvimento rural europeia para zonas deprimidas, que busca alternativas para o padrão tecnológico hegemônico da agricultura atual, revelando novos modelos fundamentados nas realidades e potencialidades locais e recursos dirigidos ao financiamento dos projetos de desenvolvimento territorial. A partir dele, o autor destaca algumas dificuldades desse processo, dentre as quais, está a representação de interesses rurais.

Ao analisar a organização e a representação de interesses agrários na América Latina, no quinto capítulo, Ortega chama a atenção para toda a multiplicidade dos interesses que emergem nas comunidades rurais, o que dificulta a construção de pactos políticos para projetos de desenvolvimento rural. O autor cita peculiaridades da atividade produtiva agrária que contribuem para que esta tenha caráter individualista, favorecendo a dispersão e atomização dos agricultores, e, por outro lado, como fatores socioculturais e ideológicos podem criar identidade coletiva ante agentes externos, estimulando a formação de identidades especializadas de caráter político e de caráter econômico.

O histórico das políticas de descentralização do Brasil, México e Chile, realizado neste capítulo, mostra, por exemplo, casos em que a representação unitária do meio rural vai perdendo espaço para representação especializada em razão das atividades desenvolvidas, da localidade ou do perfil dos produtores. Estariam sendo criados, portanto, novos espaços de governança, para os quais a criação de novos mecanismos de desenvolvimento poderia contribuir.

O sexto capítulo traz um desses mecanismos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS), uma estratégia municipal de desenvolvimento rural. Este capítulo verifica os limites desses conselhos, em razão da organização municipal rural, para prescrever as possibilidades da constituição de Consórcios Intermunicipais, numa perspectiva rural mais ampla.

A exclusão e a desagregação da produção familiar, acirradas pelo processo de globalização, bem como as respostas a esse processo (cooperativas de crédito, associações de produtores, negociação com poder público local e instituições bancárias, diversificação da produção e desenvolvimento de atividades não agrícolas), levam o autor a defender a necessidade de políticas que garantam a dinamização de pequenos municípios, onde o rural é peça essencial. Este imperativo norteou a criação, em 1996, de um modelo de financiamento exclusivo para os agricultores familiares, de “inegável possibilidade de inclusão social e econômica”: o Pronaf. Foi a criação deste programa, cujas características, potenciais e limites estão descritos de forma detalhada no livro, que passou a exigir a formação dos CMDRS, bem como dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) para a demanda de crédito nos municípios selecionados.

A experiência com a coordenação de equipes, para conhecer municípios contemplados pelo Pronaf, e a participação em oficinas de Avaliação dos Cursos de Capacitação dos CMDRS, permitiram ao autor uma avaliação vivenciada desse mecanismo e a possibilidade de transmiti-la mediante a apresentação do estudo comparado de dois municípios capacitados, cujos resultados foram extremamente divergentes, delineando potencialidades e limites para os territórios de perfil rural no Brasil.

De forma geral, Ortega observou uma série de problemas, em especial a dificuldade de transformar os conselhos em espaço de concertação de interesses que visem a construção de pactos territoriais em prol do desenvolvimento local, e a falta de reflexão própria das comunidades sobre os rumos de desenvolvimento. As dificuldades observadas levaram-no a classificar os PMDRS e CMDRS como de “caráter meramente formal”, embora reconheça que tenham propiciado maior politização e capacidade de enfrentamento ante o poder público local.

Ortega questiona até que ponto essa experiência tem condições de se efetivar como uma política de desenvolvimento rural/local de resgate da agricultura familiar, qual a capacidade de construir as próprias alternativas e se essa capacidade de resposta pode emergir, expandir-se e direcionar uma trajetória de desenvolvimento da própria economia local na implementação de políticas públicas. Por fim, considera que há uma articulação de fatores que explicam o

desenvolvimento local, dentre eles, o grau de urbanização e desenvolvimento dos municípios e o contexto socioeconômico microrregional.

O capítulo 7 mostra o reconhecimento da importância desse contexto, com a mudança de um enfoque municipal, para a adoção do enfoque territorial, por meio da constituição dos “Territórios Rurais”, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Governo Lula.

Ortega expõe o histórico e a dinâmica de funcionamento das políticas locais na década de 90: o Programa Comunidade Solidária, de 1995, estruturado em parceria entre o governo e organizações da sociedade civil, e articulação dentro do próprio governo (em nível federal, estadual e municipal), cujo desfecho foi o Programa Comunidade Ativa. Este, criado em 1999, tinha como objetivo principal combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da constituição de fóruns locais de concertação. Estes fóruns elaborariam seus Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: local como característica definidora de identidade, integrado dada a articulação dos atores e dos fatores que interferem no desenvolvimento. Como resultados, segundo o autor, esses programas aumentaram o capital social, mas realizaram muito pouco em termos de dinamização das economias locais, integração das políticas e construção de novos arranjos para gestão de projetos inovadores.

Assim, a criação da SDT, cujas metas e a forma de atuação podem ser conhecidas nesse capítulo, procurou reorientar a estratégia da política de desenvolvimento rural brasileira. Para deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), visando estimular a formação de arranjos sócioprodutivos que auxiliassem as articulações intermunicipais a exercer uma influência ativa sobre o processo de desenvolvimento dos Territórios Rurais, constituídos mediante a composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável.

Ortega enfatiza os pressupostos inovadores desses territórios: o enfoque territorial, a superação dos limites municipais, a visão do rural para além da visão setorial da agricultura, a superação da dicotomia rural-urbana, a superação dos conflitos intra e inter-classes por meio de pacto territorial e promoção de desenvolvimento endógeno. Para isso, a presença do Estado na infraestrutura básica, a capacitação dos atores sociais, e a assistência técnica oficial são apontadas como avanço dos espaços rurais deprimidos brasileiros.

O eixo mais atual de ação do governo federal em prol do desenvolvimento local, lançado em 2008, também é contemplado nesse capítulo: os Territórios da Cidadania. Constituídos a partir dos Territórios Rurais, notadamente, os denominados deprimidos, contam com a mobilização de 19 Ministérios, e são classificados com concepção e gerenciamento diferente dos outros programas com enfoque territorial, por não se limitar a enfrentar problemas específicos e ter ações dirigidas a articular diferentes interesses para promover o desenvolvimento.

Por fim, há uma síntese comparativa das políticas realizadas pelo Governo de Fernando Henrique e pelo Governo Lula. Entre as continuidades, observam-se a organização social local, a descentralização política administrativa da gestão pública e o protagonismo da economia ortodoxa. As principais rupturas destas três perspectivas são: o papel mais intervencionista do Estado, a mudança de foco municipalista agrarista para intermunicipalista e de superação da dicotomia rural-urbano, e o empenho na superação da fragmentação das políticas.

O oitavo capítulo contribui para uma compreensão mais ampla do direcionamento das políticas do atual governo, ao relatar a iniciativa do Programa Fome Zero de criação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads). Estes consórcios visam ao enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, por meio da geração de emprego e renda em territórios de “insegurança alimentar”. O autor tem o cuidado de apresentar a evolução do conceito de segurança alimentar, já que este está, atualmente, vinculado, de forma bastante estreita, aos territórios rurais deprimidos: muitas áreas rurais e pequenas e médias cidades estão abaixo da linha da pobreza, e a pobreza é posta hoje como maior causa da insegurança alimentar.

O expressivo percentual de insegurança alimentar, verificado no meio rural, tem tornado prioritárias ações territoriais de segurança alimentar. Neste sentido, o autor menciona as políticas estruturais que trabalham com as bases sociais e culturais das populações consideradas em situação de risco e cita as políticas específicas que atuam diretamente sobre a questão alimentar; além de abordar as políticas locais que estão ao alcance das organizações civis, prefeituras e consórcios de municípios.

Há, nesse capítulo, o detalhamento de como os Consads são constituídos, quais suas funções, como são formados seus fóruns de deliberação e o perfil socioeconômico de seus municípios. Para o autor, esses consórcios, associações intermunicipais com participação da sociedade civil e do poder público, visam ao equilíbrio entre o planejamento de baixo para cima com intervenções de cima para baixo, como forma de assegurar o êxito das políticas de desenvolvimento de caráter territorial. Ressalta, contudo, que as avaliações preliminares dessa política revelam problemas na construção dos pactos intermunicipais, dada a heterogeneidade entre municípios selecionados, a carência de uma instância que articule as ações dos governos estaduais e federais, a necessidade de ampla articulação interministerial para seu êxito, além de dificuldades conjunturais em sua implantação.

Os dois últimos capítulos do livro relatam a evolução de políticas com enfoque territorial de dois países latino-americanos: o México e o Chile. No México, em que 98% dos municípios são considerados rurais, Ortega destaca a necessidade de programas sociais dirigidos a populações de baixa renda rural e apresenta duas iniciativas recentes: o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), uma modesta recuperação do gasto social com a participação da sociedade na definição das prioridades e execução de obras; e o Programa Educação Saúde e Alimentação (PROGESA), que intentava criar oportunidades de inclusão e complementar a renda de famílias em extrema pobreza, exclusivo para áreas rurais, cujo nome foi substituído por “Oportunidades” e passou também a atender conglomerados urbanos.

Mantendo a abordagem crítica predominante em todo o livro, o autor se questiona, apesar do apoio dos organismos multilaterais, até que ponto o atendimento das necessidades desse último programa garante a plena autonomia familiar e inclusão social. Reconhece, contudo, que vem ocorrendo um processo de revisão das ações dirigidas ao meio rural deste país. O estabelecimento de novos instrumentos orçamentários para o desenvolvimento econômico passou a visar ao bem estar social e combate à marginalização, em vez de incorporar o padrão agropecuário hegemônico. Foram criadas ações coordenadas (vertical e horizontal) entre as diferentes instâncias do governo, para evitar a duplicidade de ações e permitir o uso mais eficiente dos recursos, e instituídos Distritos de Desenvolvimento Rural, de âmbito intermunicipal, com enfoque territorial, para os quais o rural é apreendido como espaço multidimensional e multifuncional na hora de desenhar a política pública.

Em uma comparação com o Brasil, Ortega observa que a política de desenvolvimento territorial mexicana, do mesmo modo que a brasileira, apoia-se num programa de transferência de renda como forma de promover mais rapidamente a inclusão social e econômica de amplas camadas marginalizadas em seus territórios deprimidos. Além disso, apesar do processo de desregulamentação e descentralização econômica dos últimos anos, no caso das políticas de desenvolvimento rural, o caráter interventor do Estado nesse país também foi garantido.

A experiência chilena, capítulo dez, mostra um programa social bem mais modesto que o brasileiro e mexicano e particularidades, quando comparada à desses países. O Chile, pioneiro na adoção de políticas neoliberalizantes na América Latina, e país que foi mais longe na adoção desse modelo, não possui uma instância de governo intermediária entre o governo federal e os municípios. Neste caso, ações descentralizadoras partiram, pelo menos no início do processo, de iniciativas exclusivas do governo nacional, e foi com o processo de redemocratização do país que se consolidou a responsabilidade do poder municipal na provisão da infraestrutura básica local. Outra particularidade é que, ainda hoje, é reduzido o reconhecimento da importância de um processo participativo nos arranjos sociais territoriais.

Contudo o processo de consolidação da descentralização, em especial, no âmbito regional, vem fortalecendo a criação de organismos da sociedade civil, e tem sido incentivada a criação de estruturas institucionais como “Estratégias Regionais de Desenvolvimento e os Planos de Desenvolvimento Comunal” para o desenvolvimento local. Pode-se verificar a preocupação de promover uma articulação intermunicipal para a implementação dos programas governamentais. Segundo Ortega, nesse país, o desenvolvimento rural avançou na utilização do enfoque territorial como estratégia de desenvolvimento e de políticas setoriais, ainda que sem grandes reformas institucionais. Articulou-se a economia do território aos mercados dinâmicos nacionais e internacionais, numa interação e concertação de atores locais, entre si e com os de fora do território. As ações territoriais de incentivo ao desenvolvimento chileno vêm sendo acompanhadas de um programa social, Chile Solidário, desde 2002.

Por fim, a leitura dessa obra leva-nos a concluir que, certamente, ela cumpre a motivação revelada pelo autor ao escrevê-la: é um material denso, que, de fato, apresenta e discute de forma crítica as principais questões que perpassam o tema de políticas de desenvolvimento territorial com enfoque rural. Não apenas pela densa bibliografia, mas também pela vivência do autor no ambiente de elaboração dessas políticas, refletida nos exemplos transcritos, este livro torna-se material cuja utilização pode, em muito, enriquecer cursos de graduação e de pós-graduação de diferentes áreas que abordam o tema.

Sabrina de Cássia Mariano de Souza
Mestre em Economia e Administração pela UFU
Professora do Instituto Federal do Triângulo Mineiro