Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula.

Nilton César Mendonça[1]
Antonio César Ortega[2]

Área: Economia Agrária, Espaço e Meio Ambiente.
Sub-área: Economia agrária e do meio ambiente.

Resumo

Esse artigo analisa as concepções de desenvolvimento territorial rural dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) para ao final verificar se as estratégias do atual governo representam continuidade em relação às do governo anterior. No final da década de 1990 o governo FHC inseriu as estratégias de desenvolvimento territorial em seus programas para espaços rurais deprimidos do país. O atual governo também vem implementando programas com esse objetivo. Ao comparar as estratégias de desenvolvimento territorial rural dos dois governos esse trabalho busca contribuir com o aprofundamento dessa discussão, tentando avaliar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, desenvolvimento rural, políticas públicas.

This article analyzes the conceptions of the rural territorial development of both Fernando Henrique Cardoso's (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva's (Lula) government so that at the end it is checked if the present government's strategies represent some continuity in relation to the previous government. At the end of the 1990-decade, the FHC government put in the strategies of territorial development in its programs for the rural dejected areas of the country. The current government has also implemented programs with this objective. When comparing the strategies of rural territorial development of both governments, this article aims at contributing with a deeper discussion of the topic, trying to evaluation of the capability of the territorial approach to contribute in facing poverty, and social and regional differences.

Key words: territorial development, rural development, public policies

1. Introdução

A constatação que o desenvolvimento de um território depende em parte da organização e pactuação de sua sociedade em torno de objetivos comuns e que essas condições podem ser construídas, tem se traduzido em uma diversidade de experiências internacionais, sobretudo a partir dos anos 1970. Uma temática que tem despertado o interesse

[1] Mestrando em Economia pelo Programa de Pós-graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).
[2] Professor do Programa de Pós-graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

de diferentes áreas do conhecimento, além de organizações públicas e privadas, inclusive internacionais (como o Banco Mundial).

No Brasil essas experiências de desenvolvimento territorial ganharam expressão a partir dos anos 1980. Sob um contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes buscou-se em muitos casos encontrar respostas autônomas de desenvolvimento para os seus espaços locais. Em contraste com essa visão hegemônica surgiram também nesse mesmo período outras visões sobre o desenvolvimento territorial, que mesmo reconhecendo a força do processo liberalizante implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios.

Nos anos 1990 as estratégias de desenvolvimento territorial foram incorporadas às políticas públicas federais. Esse artigo analisa as estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) para ao final verificar se as estratégias do atual governo representam continuidade em relação às do governo anterior. A motivação principal desse trabalho é avaliar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras, representando uma "alternativa real" de geração de cidadania e de inserção competitiva dos territórios rurais deprimidos nos circuitos econômicos regionais, nacionais e internacionais mais dinâmicos.

No item 2 apresentamos algumas interpretações alternativas de desenvolvimento territorial. No item 3 discutimos as transformações recentes do meio rural brasileiro e os desafios para formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento para os seus territórios deprimidos. Apresentamos pesquisas que atestam as transformações e o potencial dinâmico dos espaços rurais brasileiros e analisamos os desafios e as possibilidades da abordagem territorial no desencadeamento de processos de desenvolvimento nos territórios rurais deprimidos. Por fim nos itens 4 e 5 analisamos as estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

2. Estratégias de desenvolvimento territorial: do pensamento único liberal às concepções "alternativas"

A noção de desenvolvimento, apesar de antiga, ganhou espaço relativo e forma teórica em meados do século XX. Uma teoria que incorporou novos elementos a uma literatura econômica baseada majoritariamente nos postulados do *laissez faire*. Lançou as bases para uma maior participação do Estado no desenvolvimento econômico, a partir de uma

interpretação alternativa quanto à natureza desigual do desenvolvimento econômico e das causas do atraso de algumas regiões do mundo.

Foi sob esse contexto que surgem às discussões sobre "ciência regional" e as tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades territoriais. No início do século XX essas questões eram tratadas dominantemente pelas teorias da localização das atividades econômicas. Em linhas gerais esses estudos buscavam entender as causas da ineficiência das alocações de recursos inter e intra-espaços.

Nos anos 1950 surgem diversos estudos enfocando a natureza desigual do desenvolvimento. Myrdal (1957) e Hirshmann (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".

As divergências entre essas teorias, quanto às possibilidades de convergência ou não do processo de desenvolvimento, não as impediam de convergir no sentido da utilização de um enfoque de desenvolvimento essencialmente "produtivista", baseado no ideário mítico do progresso material universal.

No início dos anos 1970, no livro "Mito do Desenvolvimento Econômico" [3], Celso Furtado afirmou que a idéia de universalização do desenvolvimento econômico é um "simples mito".

> *[...] os mitos operam como faróis que iluminam o campo de percepção do cientista social, permitindo-lhe ter uma visão clara de certos problemas e nada ver de outros, ao mesmo tempo em que lhe proporciona conforto intelectual, pois as discriminações valorativas que realiza surgem no seu espírito como um reflexo da realidade objetiva. (FURTADO 2001: p. 7).*

Ou seja, com uma visão da realidade "iluminada" pelo mito do desenvolvimento econômico as teorias sobre desenvolvimento econômico contribuíram para a formulação e implantação de projetos desvinculados da diversidade econômica, social e política desses territórios. Para Furtado (2001), projetos que desviaram "[...] as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade [...], para concentrá-las em objetivos abstratos" (ibid: p. 89).

Marginalizada durante algumas décadas a noção de desenvolvimento voltou a ser valorizada pela literatura e pelas políticas públicas nos anos 1990. Mas voltou remodelada. Um tema até então relegado praticamente aos economistas e cientistas sociais dos países em

[3] Editado pela primeira vez em 1974.

desenvolvimento e, quando muito, a vozes isoladas de prestígio internacional passou a ser incorporado inclusive pelas teorias econômicas ortodoxas. A partir de experiências específicas ocorridas, sobretudo, 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 baseado numa nova forma de organização da economia e da sociedade – flexível e descentralizada.

Contrastando com essa visão hegemônica liberal surgiram visões e experiências alternativas de desenvolvimento territorial. 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.

A experiência européia – com destaque para a "Terceira Itália" [4] –, tornou-se uma referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo. Uma região que conseguiu encontrar respostas próprias e inovadoras de desenvolvimento, garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial.

Outras contribuições importantes valorizando os processos de desenvolvimento territorial surgiram também na área ambiental. Sob a influência e pressão política dos movimentos ambientalistas, desde os anos 1970 desenvolveram-se diversas experiências locais de desenvolvimento, baseadas na noção de sustentabilidade[5].

As organizações internacionais (como o Banco Mundial) também passaram por reformulações em suas estratégias de desenvolvimento. Passaram a incorporar uma perspectiva multidimensional, traduzida principalmente pela incorporação da noção de capital social em sua concepção de desenvolvimento. A criação do conceito de desenvolvimento humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi um marco dessa reformulação, explicitando o processo de adaptação pelo qual os organismos multilaterais passaram no período.

Essas transformações também refletiram no formato das políticas públicas. Nos anos 1980 surgem várias proposições de mudanças na organização da gestão pública, na maioria

[4] Expressão cunhada por A. Bagnasco (1977) referindo-se à região centro norte e norte oriental da Itália.

[5] Ainda nos anos 1960/70 desenvolve-se um amplo movimento ambientalista que abriria um novo debate sobre a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico vigente. Sob um contexto de crise do petróleo, surge o primeiro relatório do Clube de Roma. Em linhas gerais, o relatório apresenta uma crítica às concepções de desenvolvimento baseadas na idéia de uma natureza inesgotável, apresentando informações que demonstravam a possibilidade real do esgotamento de importantes matérias primas e fontes energéticas. Um processo que ganhou maior expressão nos anos 1990. Em 1992 realiza-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Eco-92). Um processo que culmina com o surgimento da agenda 21, introduzindo novas dimensões sobre as reflexões e experiências de desenvolvimento sustentável.

delas apoiadas em iniciativas de descentralização administrativa[6]. Políticas públicas descentralizadas que, em linhas gerais, buscavam valorizar as estruturas de organização dos governos locais e uma maior participação das sociedades na condução das políticas públicas.

Nos itens 4 e 5 analisaremos as estratégias de desenvolvimento territorial rural dos governos FHC e Lula. Antes, no próximo item, sintetizaremos importantes transformações no meio rural brasileiro que estabelecem novos desafios para formulação e implantação de estratégias para o seu desenvolvimento.

3. As transformações recentes do meio rural brasileiro

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

Independente das diferenças conceituais e teóricas o fato é que se até os anos 1980 ainda persistia o esvaziamento demográfico dos campos, a partir dos anos 1990 esse processo vêm perdendo força. Um desempenho que tem contestado muitas "verdades" ainda presentes nos estudos sobre o meio rural. Um desempenho que não está relacionado apenas com a sua contribuição às cadeias produtivas do agronegócio, mas principalmente ao caráter pluriativo e multifuncional dos estabelecimentos rurais. Uma realidade que pode abrir novas possibilidades para o desenvolvimento dos territórios rurais, mesmo os deprimidos.

3.1.Os Resultados do Projeto Rurbano

Baseado em dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD's), realizadas pelo IBGE, pesquisadores do Projeto Rurbano demonstraram que em meados dos anos 1990 ocorre uma inflexão no processo de queda de população rural brasileira (tabela 3.1). Se durante a década de 1980 e no início dos anos 1990 a taxa média anual de crescimento da população rural foi negativa, ela passa a ser positiva entre 1996 e 1999. Uma dinâmica que não é homogênea. Enquanto em algumas regiões do país o êxodo rural vem diminuindo em outras se observa até um crescimento da população rural[7].

[6] No caso específico brasileiro ainda nos anos 1980 a nova Constituição Federal garantiu avanços importantes nesse processo. A proliferação de conselhos locais também foi uma experiência importante ocorrida, sobretudo, a partir dos anos 1990.
[7] Ver: www.eco.unicamp.br/rurbano.

Tabela 3.1 – Evolução da população do Brasil[a], 1981– 99.

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

Fonte: GRAZIANO DA SILVA (2001).

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

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

NOTAS: a) não inclui a população das áreas rurais da região Norte, exceto Estado de Tocantins;
b) PEA restrita, que exclui os não-remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente ao auto-consumo.

Uma inflexão que traduz não só uma mudança quantitativa, mas também um conjunto de transformações mais gerais que estão ocorrendo nesses espaços. Observa-se, por exemplo, o crescimento de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas nos territórios rurais brasileiros nos anos 1980 e, principalmente, nos anos 1990. Enquanto entre 1981 e 1992 a taxa de crescimento das atividades não agrícolas foi de 1.2% ao ano, entre 1992 e 1999 foi de 3.7%. Uma taxa, inclusive, que na década de 1990, superou a do crescimento populacional do Brasil. No ano de 1999 a participação das atividades não agrícolas já representava 31% das pessoas economicamente ativas do espaço rural brasileiro (ver tabela 2.1) [8].

3.2.“Cidades Imaginárias”

A partir do estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPEA/IBGE/NESUR, 1999)[9], Veiga (2001) constrói uma tipologia que também contribui para o entendimento dessas transformações recentes que estão ocorrendo no meio rural brasileiro.

[8] Para um maior aprofundamento ver Graziano da Silva (2001).

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

Para José E. da Veiga, adotando-se o tamanho populacional do município, sua localização e, principalmente, sua densidade demográfica como critérios de urbanização aumentaria em muito a população rural brasileira (tabelas 3.2). Enquanto o Censo Demográfico do IBGE apresenta uma taxa de urbanização do Brasil de 81,2% em 2000, sob esse critério utilizado por Veiga a taxa estaria em 56,8%[10]. Mais de 90% dos municípios brasileiros (5052 municípios) estariam fora das aglomerações e centros urbanos.

Segundo Veiga (2002) essa visão distorcida em relação à configuração do território brasileiro é atribuída, sobretudo, a abordagem normativa utilizada nessas pesquisas oficiais. De acordo com essa abordagem o rural é definido como aquele espaço fora dos limites dos perímetros urbanos, definidos pelas prefeituras municipais. Um espaço residual que ainda não foi atingido pela "urbanização". Uma metodologia, portanto, que além de superdimensionar o grau de urbanização do Brasil, ao considerar toda sede de município como cidade, afeta em muito a compreensão da dinâmica do espaço brasileiro e as políticas públicas direcionadas para os espaços rurais do país.

Tabela 3.2 – Rede Urbana brasileira (1991 – 2000).

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

Fonte: Veiga (2002).

Os 567 "municípios relativamente rurais"[11] seriam aqueles com uma população entre 50.000 e 100.000 habitantes, ou com uma população menor que 50.000 habitantes e densidade populacional acima de 80 habitantes por Km2. Observa-se na tabela 3.3. que 249

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

[11] Divididos em três categorias de municípios: "a dos ***esvaentes***, que tiveram fortes quedas populacionais relativas (e muitas vezes absolutas); a dos ***letárgicos***, que também tiveram perdas relativas, mas assim mesmo cresceram em termos absolutos em compassos não muito distantes ao de seus respectivos Estados; e a dos ***atraentes***, que tiveram crescimentos superiores aos de seus Estados". Veiga (2001).

desses municípios ("municípios atraentes") apresentaram uma taxa de crescimento populacional superior a taxa de crescimento urbana.

Tabela 3.3 – Municípios "relativamente rurais", Brasil 1991 – 2000.

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

Fonte: Veiga (2002).

Entre os 4.485 "municípios essencialmente rurais" muitos também apresentaram uma taxa de crescimento positiva entre 1991 e 2000. Sendo que em 1.109 municípios houve um forte crescimento populacional, bem superior à taxa de crescimento urbana. (tabela 3.4).

Tabela 3.4 – Municípios "essencialmente rurais", Brasil 1991 – 2000.

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

Fonte: Veiga (2002).

3.3.A agricultura familiar

A expressão "agricultura familiar" ganhou expressão na literatura e nas políticas públicas brasileiras a partir de meados dos anos 1990. Segundo Abramovay (2003) anteriormente esse segmento era definido por outros termos: "pequena produção", "pequena agricultura", "agricultura de baixa renda" ou até "de subsistência". Expressões que explicitavam uma espécie de julgamento histórico quanto ao futuro desses agricultores: o da eliminação pelo próprio processo competitivo ligado ao crescimento.

Contrastando com essa visão fatalista estudos e fatos têm comprovado que parte desse segmento de "agricultores familiares" além de apresentarem uma participação importante na produção rural brasileira também tem apresentado uma grande capacidade competitiva, como demonstra o estudo feito pelo Convênio FAO/INCRA (2000) – baseado no Censo Agropecuário de 1995/96.

Nesse estudo definiu-se a agricultura familiar baseando-se em duas condições[12]:

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

O estudo da FAO/INCRA estruturou uma tipologia dividindo os agricultores familiares em quatro grupos de renda. Uma diferenciação socioeconômica que, "grosso modo, associa os tipos A, B, C e D a, respectivamente, agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados" (ibid: p. 41)[13].

Observa-se na tabela 3.5 que, com cerca de 30% da área total, o "conjunto" da agricultura familiar foi responsável por 38% do valor bruto da produção da agropecuária brasileira. Um dinamismo econômico, entretanto, que não foi generalizado. Enquanto os grupos A e B foram responsáveis por 19.2 e 11.1% do VBP, respectivamente, os grupos C e D, contribuíram com apenas 3.6 e 4.1% do VBP, respectivamente.

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

Tabela 3.5 – Agricultores Familiares – Estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT).

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

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

Para além do desempenho econômico da agricultura familiar devem ser reconhecidos também outros aspectos relacionados à diversidade social, cultural, ambiental, etc. que contribuem para a sua valorização como um agente essencial do desenvolvimento do país.

[12] Alem dessas duas condições também em alguns casos também se considerou o tamanho dos estabelecimentos. Para um maior aprofundamento ver FAO/INCRA (2000).

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

3.4.Os Desafios para desenvolvimento dos territórios rurais

Mais do que um aspecto quantitativo, essas pesquisas tem contribuído para contestar alguns conceitos e visões tradicionais sobre o meio rural brasileiro.

O conceito de rural não pode ser identificado exclusivamente com as atividades agropecuárias. Essa identificação exclusiva já não era verdadeira em outras épocas. Atualmente essa inter-relação entre os diferentes setores tornou-se ainda maior, aumentando a heterogeneidade e a complexidade do meio rural. Nem o rural é sinônimo de atividades agropecuárias, nem o urbano pode ser identificado somente com atividades industriais e de serviços.

A própria relação urbano-rural precisa ser redefinida. O conjunto de transformações que estão ocorrendo em nível mundial, sobretudo a partir dos anos 1970, tem influenciado fortemente essa relação. Um contexto caracterizado por um processo ampliado de interdependência das relações econômicas, sociais, culturais, políticas, etc.

Para Graziano da Silva (1999: p. 1) atualmente o rural

> *[...] só pode ser entendido como um continuum do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária .*

Um processo de "urbanização do campo" que está diluindo a tradicional dicotomia urbano-rural[14]. O tradicional crescentemente está cedendo lugar ao "novo rural". Um novo que não representa um ineditismo das atividades não agrícolas, mas sua maior importância na dinâmica desses espaços.

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

---

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

Em suma, um novo contexto que abre novos desafios e possibilidades para o desenvolvimento do meio rural – mesmo daqueles territórios deprimidos. É sob essa nova realidade em transformação que a abordagem territorial ganhou importância na formulação das políticas públicas brasileiras direcionadas aos territórios rurais a partir dos anos 1990.

Para Veiga (2002) uma abordagem que além de superar as visões unidimensionais, produtivistas, passa a reconhecer e valorizar o papel ativo de outras dimensões no processo de desenvolvimento dos territórios rurais (sociais, ambientais, entre outros) [15].

> *[...] as vantagens das palavras espaço e território são evidentes: não se restringem ao fenômeno local, regional, nacional ou mesmo continental, podendo exprimir simultaneamente todas estas dimensões. (VEIGA, 2002: p. 286).*

Um processo que já vem ocorrendo em muitos países, em especial da Europa.

> *Reconheceu-se de fato que as diferenciações territoriais são o resultado da inter-relação entre os aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais que caracterizam uma realidade determinada conjuntamente com as ligações de natureza variada que ela tem com o resto do mundo. (SARACENO: p. 6-7).*

Um processo que na Europa reflete uma transição lenta[16], influenciada por interesses políticos variados, mas que exprimem também o surgimento e o fortalecimento de uma visão diferenciada sobre o meio rural – baseada crescentemente em atividades multifuncionais.

> *Muito mais que simplesmente uma nova forma de legitimar velhos interesses, a noção de multifuncionalidade aponta para o esgotamento de um modelo de intervenção de caráter setorial (sustentar a renda da agricultura) e sua substituição por uma ação pública cada vez menos homogênea, que leva em conta as características das diferentes regiões e que tende a se estruturar em torno de projetos (e, portanto, de contratos) tópicos e localizados. (ABRAMOVAY, 2003: p. 144-145).*

Na base dessas propostas está o reconhecimento da importância das diversidades territoriais para a formulação de políticas de desenvolvimento. Apesar de estarem vinculadas a um contexto histórico específico, reconhece-se que essas diversidades podem ser potencializadas, através de políticas que valorizem a organização desses territórios em torno

---

[15] No caso específico das estratégias públicas direcionadas às áreas rurais, elas ganharam espaço maior nos anos 1990, com a Iniciativa Comunitária LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural). Diante das crescentes pressões sobre a política agrícola européia e dos problemas decorrentes da incorporação de novos países a União Européia, a Iniciativa Comunitária LEADER representou uma das respostas ao desafio de revitalizar e integrar competitivamente "velhos" e "novos" territórios rurais deprimidos da União européia.

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

de objetivos comuns pactuados, contribuindo com um processo de desenvolvimento sustentado.

Segundo Campanhola e Graziano da Silva (2000: p.31)

> *[...] o processo de desenvolvimento local traz consigo novas perspectivas de adequação das políticas públicas nacionais às peculiaridades regionais, e dos espaços urbanos e rurais, em sua dimensão física, econômica, social e cultural, respeitando, portanto, todos os preceitos do desenvolvimento sustentável.*

Graziano da Silva (2001) enfatiza a importância de trazer a discussão da política pública federal para a esfera municipal. Para o autor, além de aproximá-la da população mais diretamente envolvida, o enfoque no desenvolvimento territorial permite que esta arena se democratize cada vez mais, ampliando a participação de outros atores que não só aqueles representantes da elite local, urbana ou rural.

Esse processo, entretanto, no caso brasileiro, deve levar em consideração que as suas desigualdades sociais e territoriais são também resultado de problemas "histórico-estruturais" da sociedade brasileira.

Nos próximos itens faz-se uma análise das estratégias de desenvolvimento territorial rural implantadas no governo FHC e em implementação no governo Lula.

4. Estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo FHC

Em entrevista à revista Veja de 24/08/1994 o então candidato a presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) afirmava que os "problemas do Brasil [eram] internos" [17]. Fazendo uma leitura otimista do cenário internacional e sob um contexto de estabilização monetária, FHC dizia que os o Brasil não "[...] [era] mais um país subdesenvolvido. [...] [era] um país injusto". Para FHC existia, naquele momento, uma "brecha histórica" para a retomada do crescimento brasileiro. Tratava-se, portanto, de implementar as mudanças internas "necessárias" para beneficiar-se da nova fase de desenvolvimento em que o mundo estava entrando. Mudanças que não se restringiam à área econômica, mas ao conjunto das políticas públicas do período, inclusive as sociais.

[17] Um diagnóstico que contrasta com conceitos que serviram de base para formulação de diversas teorias no Brasil e na América Latina, ressaltando a natureza específica e estrutural do desenvolvimento regional. Uma questão amplamente discutida por autores originários da linha de pensamento estruturalista.

4.1.Comunidade Ativa

Sob a liderança do Programa Comunidade Solidária as políticas sociais do Governo FHC tinham como objetivo básico comum "o enfrentamento da pobreza e da exclusão social com base em um 'novo referencial' de atuação do Estado no campo social".

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

O pressuposto básico era a necessidade de uma maior eficiência dos gastos públicos.

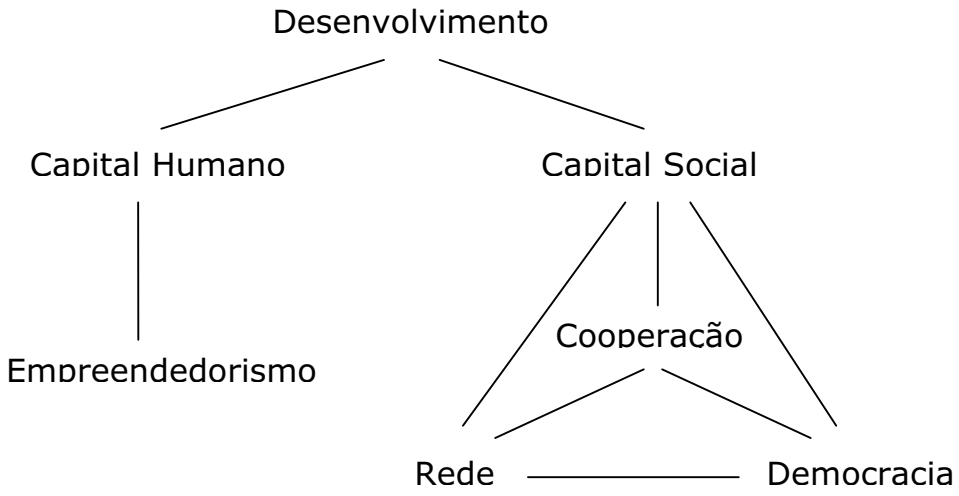
> *O Brasil gasta um montante considerável de recursos públicos com programas sociais. Mas, guardadas as sempre válidas exceções, em geral estes não chegam aos mais pobres. Sem uma focalização adequada, os gastos públicos tendem a reproduzir as desigualdades sociais. Não haveria justificativa para criar um outro fundo governamental dirigido a financiar projetos sociais fragmentados. Tais mecanismos centralizados usualmente resultaram em desperdício de recursos. Trataram pessoas e comunidades como recipientes passivos de programas pensados e implementados de cima para baixo. (ibid: p. 3).*

No final da década de 1990 o governo FHC, articulou a criação do Programa Comunidade Ativa inserindo as estratégias de desenvolvimento territorial em suas políticas sociais. Coordenado pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária o Programa Comunidade Ativa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento através da indução do "Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável" (DLIS). Um Programa de indução ao desenvolvimento local dos espaços mais deprimidos do país operado, basicamente, em parceria com os governos estaduais e municipais e com o SEBRAE[18].

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

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

[18] O SEBRAE já possuía um programa voltado a promoção do desenvolvimento local – o PRODER. Em 1999 houve uma adaptação transformando-o em PRODER-especial, inserindo-o no do Programa Comunidade Ativa.



Fonte: Franco (2000)

> *O que o DLIS "faz"? Incentiva a participação dos atores locais na esfera pública, estimula a cooperação e a conexão horizontal entre as pessoas e democratiza procedimentos e processos decisórios. Ao fazer isso, contribui para quebrar, pela base, o elo inferior mais extremo da cadeia clientelista que extermina capital social. Só isso – ou tudo isso – contribui para liberar as energias empreendedoras, coletivas e individuais. Temos razões para acreditar que o restante – novas iniciativas empresariais, governamentais e sociais – vem daí, da vontade das pessoas de fazer, da confiança de que vai dar certo. Trata-se, por certo, de uma aposta. É a nossa aposta. A aposta na criação de ambientes favoráveis ao desenvolvimento.(FRANCO, 2002: p. 101)*

Portanto, seria uma estratégia que representa uma transformação "radical" na forma de atuação do Estado nacional.

> *O máximo que o Estado pode fazer [...] – além de se engajar no esforço, como vem fazendo no Brasil o governo federal desde 1999, com o Programa Comunidade ativa – é criar ambientes legais e institucionais favoráveis que incentivem o surgimento de tais iniciativas. (ibid: p. 96-97)*

4.2. Desenvolvimento dos "territórios rurais": os CMDRS (o Pronaf infraestrutura)

Em 1996, o governo criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Um Programa assumido como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Em termos das linhas de financiamento, uma das principias "inovações" do Pronaf foi à criação da linha "Pronaf infra-estrutura e serviços". O objetivo básico dessa linha de financiamento era:

> *[...] eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em área em que predomine a presença de agricultores familiares. [...] Como exemplos de infra-estrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, etc. (BRASIL, 2000, p. 13).*

O financiamento estaria disponível para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional do Pronaf e que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Ou seja, a existência do CMDRS e de um PMDRS era uma precondição para pleitear o financiamento.

Para além da dotação imediata de infra-estrutura e serviços, essa linha de financiamento tinha também a "pretensão inovadora" de mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade, "complementando-a sem substituí-la". Buscava-se "[...] o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário" no sentido da geração de um processo de desenvolvimento "autônomo" destes territórios (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999: p. 7).

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

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

5. Estratégias de desenvolvimento territorial rural do governo Lula

Se no governo FHC, desde o seu início, tinha-se um claro protagonismo das políticas liberalizantes (abertura comercial, privatizações, focalização políticas sociais, etc.), no governo Lula, a expectativa de mudanças incluía novos rumos para as políticas públicas.

> *O Estado não pode limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica em reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos. (Um Brasil para Todos, 2002).*

Uma expectativa de mudanças que se transformou rapidamente num paradoxo. O paradoxo de compatibilizar os "novos" programas com o protagonismo da política econômica ortodoxa; de compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e as desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes. Uma situação paradoxal que fundamentou a formulação do Plano Plurianual (PPA) de 2004-07.

5.1.Programa Fome Zero (PFZ)

De acordo com documentos oficiais, a implantação do Programa Fome Zero (PFZ) objetivava basicamente a "[...] erradicação da fome através de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de segurança alimentar e nutricional". (GRAZIANO DA SILVA, 2001).

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

Em linhas gerais, a política de segurança alimentar no âmbito da proposta do Programa Fome Zero, em sua fase inicial, envolvia ao mesmo tempo:

a) Uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar;
b) Uma política articuladora de iniciativas de competência de outras pastas, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil, na área social.
c) Uma gestão participativa; visando tornar as comunidades como protagonistas de sua própria emancipação.

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

5.1.1. Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's)

Entretanto, no campo das ações territoriais, teve continuidade no novo ministério a proposta de instalação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Os CONSAD's constituem-se num espaço de cooperação entre poder público e a sociedade civil voltado para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes, visando a geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local.

Segundo Franca (2003a) a constituição de consórcios intermunicipais já era reclamada por atores sociais locais que participaram do Programa Comunidade Ativa no âmbito dos Fóruns DLIS, que destacavam que muitas questões municipais deveriam ser enfrentadas numa perspectiva regional. No início do governo Lula retomou-se essas discussões – realizadas ainda no governo FHC –, adaptando-as e inserindo-as nas políticas estruturais do Programa Fome Zero. Entretanto, apesar dessa continuidade, a prioridade na segurança alimentar diferencia a proposta de um e outro governo.

A concepção dos CONSAD's está, portanto, em grande parte, assentada na noção de desenvolvimento territorial. A obtenção de uma condição de segurança alimentar seria alcançada não só através de políticas e ações compensatórias, mas também através da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos, "[...] criando as condições para que as carências e necessidades transformem-se em incentivo ao empreendedorismo local e a fixação da renda nestas sub-regiões" (FRANCA, 2003b: p. 8).

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

- Propor uma conceituação e uma nova institucionalidade que levasse para a esfera microrregional a metodologia do desenvolvimento local;

- Iniciar a identificação dos municípios que poderiam fazer parte dos CONSAD's.

A idéia básica que norteia a atuação dos CONSAD's é a de que existem problemas locais que extrapolam os limites municipais. Nesse sentido, o enfrentamento destes problemas, a alavancagem das potencialidades, e a construção e o fortalecimento do capital social, em muitos casos, poderia ter mais viabilidade se realizado através de um nível de articulação entre grupos de municípios unidos por laços de identidade social, cultural, ambiental, tecnológico ou econômico.

A importância desta institucionalidade intermunicipal reside, principalmente, no perfil socioeconômico dos municípios destas regiões.

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

Após a identificação dos territórios são contratadas as Entidades Implementadoras Regionais (EIR's). Elas atuam diretamente no território, buscando agregar integrantes locais para participarem das fases de implantação dos CONSAD's.

De modo geral os CONSAD's se encarregam:

- Da promoção de projetos concebidos, de forma pactuada, entre a sociedade civil e o poder público; e,
- Do fornecimento de apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos junto a parceiros estaduais, nacionais e internacionais.

Os CONSADs mantêm uma organização centrada numa estrutura decisória que têm um órgão de deliberação máxima com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional. As decisões negociadas e pactuadas no Fórum devem dar origem a um Plano de Ação. Esse plano deve ser acompanhado de um processo seguinte de monitoramento e avaliação dos processos, resultados e impactos das ações implementadas [19].

[19] Além do Fórum, os Consads possuem o Conselho Fiscal que fiscaliza e aprova suas contas. Cabe ao Conselho do Consad a implementação das ações definidas pelo Fórum. O Conselho é constituído por uma representação que deve ser espelhada do Fórum, constituindo-se numa instância colegiada operacional. Essa operacionalização é realizada por uma Secretaria Executiva através de parcerias com agentes governamentais nos três níveis, com ONGs, OSCIPs, etc.

Um dos papéis das instituições executoras é apoiar os esforços dos CONSAD's na preparação dos seus Planos da Ação através da identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal que possam integrar esses planos. Paralelamente ao estabelecimento dos atributos que configuram se as experiências alcançam bons resultados, elas são classificadas por ordem de prioridade, possibilitando que o Estado possa apoiá-las por meio dos planos de investimentos públicos destinados ao combate à insegurança alimentar.

Existem duas modalidade de projetos financiados pelo governo federal para municípios envolvidos nos CONSADs:

- Os projetos regularmente apoiados pelo MDS, no âmbito dos CONSADs são: construção de cisternas, cozinha comunitária e popular e programa aquisição de alimentos – Compra Local, Agricultura Urbana.

- Os Projetos Inovadores, que são aqueles que surgem do Plano de Ação dos CONSADs e são aprovados em Assembléia do Fórum do CONSAD, especialmente convocada para esta finalidade.

5.2. Desenvolvimento dos "territórios rurais": Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

No início do governo Lula foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do MDA. Uma decisão de reorientação estratégica das políticas de desenvolvimento rural que em linhas gerais converge no sentido da implementação de ações definidas no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (1º PNDRS), idealizado em 2002 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. A abordagem territorial é o eixo central e o foco de atuação da SDT.

Segundo documentos oficiais a abordagem territorial permitiria uma maior capacidade de interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais mais organizados, compromissados e sintonizados em torno de projetos de desenvolvimento rural. Essa abordagem também permitiria uma maior articulação dos diferentes níveis do governo e das organizações da sociedade em torno de objetivos pactuados (BRASIL, 2003).

O objetivo da SDT seria encontrar uma melhor integração e articulação das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal e com associações da sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios onde predominem agricultores familiares e

beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios (BRASIL, 2003).

Com a criação da SDT a linha de financiamento PRONAF Infra-estrutura muda a sua unidade de atendimento. Ela passa a atuar como suporte ao desenvolvimento de "territórios rurais", de caráter intermunicipal.

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

A estratégia principal de atuação da SDT seria promover ações descentralizadas que valorizassem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios. Ações que pudessem contribuir

> *[...] com as necessidades de investimento público, integrando as ações de associativismo, comercialização e capacitação, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais* [20].

A idéia, portanto, é a de unir os municípios em torno de um projeto de desenvolvimento territorial através da formação de novos arranjos intermunicipais. O desafio da SDT seria identificar e constituir os territórios a partir da composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2003).

Os resultados esperados das ações das políticas públicas, entretanto, não se limitariam às transformações imediatas previstas nos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS), mas também a geração de processos contínuos e sustentados de desenvolvimento.

Sob essa orientação, o MDA vem coordenando a criação de Consócios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e até 2004 foram instalados 98 consórcios. (MDA, 22 dez. 2004).

---

[20] Resolução nº 37 de 16 De fevereiro de 2004 do CONDRAF.

6. Conclusão

Em contraste com o ideário liberalizante que vê nas estratégias de desenvolvimento territorial uma alternativa autônoma de desenvolvimento dos espaços locais, inclusive com a liberação dos Estados Nacionais da responsabilidade pela solução das questões sociais destes espaços, a incorporação das estratégias de desenvolvimento territorial nas políticas públicas federais pode representar um avanço no resgate de uma parcela importante dos espaços rurais deprimidos brasileiros e propiciar a inserção desses espaços nos circuitos comerciais regionais, nacionais e internacionais.

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

No caso específico brasileiro, o fato de as políticas públicas de combate à pobreza e as desigualdades sociais e regionais historicamente caracterizadas pelo assistencialismo e o clientelismo não significa que o problema e a sua solução estejam na eliminação dessas políticas. Isto não significa dizer, portanto, que o caminho liberalizante seja inevitável – direcionados à "mercantilização" dos problemas sociais.

Sob esta perspectiva, o Estado pode e deve cumprir um papel que extrapola a função de "facilitador de processos de desenvolvimento territorial", sobretudo para aqueles espaços deprimidos. A estratégia de desenvolvimento territorial, neste sentido, deve ser um instrumento importante para *auxiliar* na formulação e condução de políticas públicas nacionais, democráticas e descentralizadas de desenvolvimento. Ou seja, a constatação que o desenvolvimento de um território depende em parte da organização e pactuação de sua sociedade em torno de objetivos comuns e de que essas condições podem ser construídas não significa o afastamento ou minimização do Estado.

As concepções estratégicas dos governos FHC e Lula, em linhas gerais, valorizam as diversidades territoriais e a contribuição dos processos endógenos de desenvolvimento territorial rural. Ao mesmo tempo, reconhecem que, apesar de uma parte importante dos territórios rurais brasileiros terem conquistado condições de gerarem uma dinâmica própria de desenvolvimento, esse processo não foi generalizado. Ou seja, uma parte expressiva desses territórios ainda tem sérios problemas para conduzirem processos "autônomos" de

desenvolvimento, exigindo uma maior "intervenção pública" que atue no sentido de fortalecer e mobilizar ações ativas das sociedades locais. Como?

No governo FHC buscando aumentar a "eficiência" das políticas públicas e incentivando a autonomia das ações locais.

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

No governo Lula a partir de políticas e ações públicas de caráter nacional com vistas ao desenvolvimento territorial (CONSEA, CONDRAF, CONSAD's, entre outros).

> *Definir a questão social como elemento estruturador do governo não constitui apenas um imperativo moral. As conquistas sociais são, também, uma grande alavanca para o progresso. Esse é o significado do Programa Fome Zero. Daí seu aposto técnico: uma política de segurança alimentar para o Brasil. Daí também sua alavanca estratégica: a reordenação das políticas sociais de Estado no nível municipal, estabelecendo sinergias voltadas para a dinamização da economia local, juntamente com a participação comunitária. (GRAZIANO DA SILVA, 2004).*

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

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

_____; VEIGA, J. E. *Novas Instituições para o desenvolvimento Rural*: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

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

_____. *O novo rural brasileiro*. Campinas: IE/Unicamp, 1999. Disponível em: <http://www. eco.unicamp.br/projetos/rurbano>

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

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

IPEA/IBGE/NESUR. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1999. (2 volumes)

LEADER. Disponível em: <http://www.europa.eu.int/comm/>

MDA. Disponível em: <*http://www.mda.gov.br*>

ORTEGA, Antonio C; CARDOSO, Alessandra. Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: O PRONAF à Luz do LEADER. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 40, n. 2, abr. / jun. 2002.

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

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

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

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

VEIGA, José E. A face rural do desenvolvimento. In: 27º Encontro Nacional de Economia. Belém: 1999.

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

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

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

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

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