

GUILHERME SILVA FRACAROLLI

**ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL PERANTE OS PAÍSES
DO CONE SUL**

CURITIBA

2011



GUILHERME SILVA FRACAROLLI

**ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL PERANTE
OS PAÍSES DO CONE SUL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Desenvolvimento Regional do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional do dep. de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Msc. Rafael Gustavo Tortato

CURITIBA

2011

Aos meus avós, pais e filha, pela
importância em minha vida, dedico.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela iluminação do meu caminho e por me dar condições de seguir minha vida com austeridade, prazer, saúde e oportunidades.

A meus pais, Marinalba da Silva e Luiz Antônio Fracarolli que sempre me apoiaram em minha carreira e vida e terem paciência e sabedoria em meus momentos mais difíceis.

A meus avós, Neli Dori Carvalho e Antonio Nelson Fracarolli, por todo o carinho e conselhos que me deram, sem os quais eu não seria capaz de ser bem sucedido na minha vida pessoal.

A meus avós, Maria Luiza e Antônio Moreira da Silva, que sempre me se serviram de inspiração para minha vida acadêmica.

A minha filha, Júlia Oliveira Fracarolli, legado de minha existência e meu coração pulsante em outra vida que norteia meu caminho.

Aos meus colegas de trabalho, Marcelo Gualberto Caldeira e Maria Aparecida Morcef Bouzada, pela grande contribuição técnica e fonte de conhecimento.

Ao meu orientador, professor Mestre Rafael Gustavo Tortato, pelas preciosas contribuições e auxílio no desenvolvimento desta monografia.

A todos os professores do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UFPR pelo conhecimento compartilhado.

A todos os meus amigos Rafael Leda Minetto, Vítor Hugo Ferreira, Fábio Henrique Vanni, Vinícius André Coneglian, Letícia Pedroso Ramos, André Martins

Zaratin, Marianne Fogaça Alves e Roberto Murilo Palma que, de alguma forma, contribuíram para que eu tivesse força e pudesse continuar este trabalho.

A mente que se abre a uma nova ideia
jamais voltará ao seu tamanho original.

Albert Einstein

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Objetivos Esperados	5
1.1.1 Objetivo Geral	5
1.1.2 Objetivos específicos	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 Abordagem geral.....	6
2.1.1 Políticas Institucionais.....	10
2.1.2 Desenvolvimento Regional	12
2.1.3 Desenvolvimento Territorial Rural.....	14
2.1.4 Cone Sul	15
2.2 Nacional	18
2.3 Internacional.....	23
2.3.1 Argentina	23
2.3.2 Chile.....	28
2.3.3 Paraguai	30
2.3.4 Uruguai	32
2.3.5 REAF	33
3. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE AÇÃO.....	36
4. ANÁLISE DOS DADOS.....	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6. CONCLUSÃO.....	57
7. REFERÊNCIAS.....	59

RESUMO

Estudo comparativo sobre a política institucional de desenvolvimento territorial rural no Brasil perante os outros países do Cone Sul, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, a partir de um índice criado para nortear e facilitar a compreensão desta forma de desenvolvimento e estabelecer uma base para que os países possam ser comparados. O índice foi criado baseando-se nos pilares estabelecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Brasil, colocando este no topo do desenvolvimento territorial rural de forma geral, mas não como o mais desenvolvido em todos os parâmetros. Para subsidiar a análise e fundamentar a pontuação foram levantadas informações baseadas em literatura recente desenvolvida sobre e nos países em questão. Os resultados mostram que o Brasil encontra-se mais desenvolvido nessa forma de política, seguido de Argentina e Chile empatados em segundo, e por último Paraguai e Uruguai também em um mesmo patamar, com uma vantagem para o último por critérios de desempate.

Palavras-chave: Cone Sul. Desenvolvimento Territorial. Rural. Índice de desenvolvimento.

ABSTRACT

Comparative study on the institutional policy of territorial development in rural Brazil to other South American countries, Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay, from an index created to guide and facilitate the understanding of this form of development and establish a basis so countries can be compared. The index was created based on the pillars established by the Territorial Development Secretary of the Ministry of Agrarian Development of Brazil, putting this at the top of the territorial rural development in general, but not as the most developed in all parameters. To help analyze and support the scores, information were obtained based on recent literature carried out in the countries involved. The results shows that Brazil is more developed in this form of politics, followed by Chile and Argentina tied at second, and last Paraguay and Uruguay in the same bracket with an advantage for the last one the tiebreakers.

Keywords: South Cone Territorial Development. Rural. Development index.

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desenvolvimento Territorial no Brasil.....	43
Gráfico 2 – Desenvolvimento Territorial na Argentina.....	44
Gráfico 3 – Desenvolvimento Territorial no Chile.	45
Gráfico 4 – Desenvolvimento Territorial no Paraguai.....	46
Gráfico 5 – Desenvolvimento Territorial no Uruguai.....	47
Gráfico 6 – Articulação de Políticas Públicas no Cone Sul.....	48
Gráfico 7 – Dinamização Econômica nos Territórios Rurais no Cone Sul.....	49
Gráfico 8 – Fortalecimento da Gestão Social no Cone Sul.	50
Gráfico 9 – Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação no Cone Sul.	51
Gráfico 10 – Desenvolvimento Territorial no Cone Sul.	52

FIGURAS

Figura 1 - Cone Sul16
Figura 2 - Provincia de Misiones24

QUADROS

Quadro 1 – Pontuação dos Países do Cone Sul nos Pilares do Desenvolvimento Territorial.....	42
---------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
COFEPLAN	Comisión Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
GMC	Grupo Mercado Comum
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Proterritorios	Programa Iberoamericano de Cooperação em Gestão Territorial
PTDRS	Plano Territorial Desenvolvimento Territorial Sustentável
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial

1. INTRODUÇÃO

O Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal foi lançado em 2008, durante o sétimo ano da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o objetivo de “promover o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”, segundo o MDA (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO a, 2011), resultado da implementação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do mesmo Ministério, no ano de 2003, em seu maior esforço.

O programa até o ano de 2010 era composto de 120 Territórios da Cidadania dispostos em todo o Brasil, com 141 ações e valor previsto de execução de R\$ 26.583.787.248,48 (vinte e seis bilhões, quinhentos e oitenta e três milhões, setecentos e oitenta e sete mil, duzentos e quarenta e oito reais e quarenta e oito centavos), no referido ano. O mesmo abrange 1.852 (mil oitocentos e cinquenta e dois) municípios e beneficia cerca de 42,4 milhões de habitantes (quarenta e dois milhões e quatrocentos mil), segundo o governo federal (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO b, 2011, não paginado).

Tal programa foi concebido para que pudesse ser facilitado o acesso a políticas públicas da população residente em regiões mais necessitadas do país, especialmente no meio rural. Regiões essas que devem partilhar de características em comum entre os municípios de cada território, tais como a economia, o ambiente, a identidade e coesão social, a cultura e geografia, segundo o MDA (2009, p. 3).

Essa política, no Brasil, é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, um Comitê Gestor

Nacional, composto pelos Ministérios parceiros, e define o rumo desta política em âmbito federal; um Comitê de Articulação Estadual, composto também por órgãos estaduais indicados pelo Governo Estadual e representantes das prefeituras dos respectivos Territórios e; um Colegiado Territorial, que deve ser composto, obrigatoriamente, de forma paritária entre os representantes governamentais e a sociedade civil organizada. Cada uma dessas partes representa as regiões designadas de acordo com a própria nomenclatura, tendo cada uma delas, voz na discussão das políticas desenvolvidas.

Sob a ótica do meio rural é permeada a política em questão, objeto de trabalhos significativamente diferentes da questão da territorialidade no meio urbano devido a suas peculiaridades.

Ainda dentro do meio rural, o cenário deixou de se tornar exclusividade de grandes produtores perante o governo federal quando se desmembrou do MAPA em 1996 e posteriormente, como Ministério do Desenvolvimento Agrário em 1999, sob o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo como carro-chefe o famigerado PRONAF, que financia projetos com finalidade de gerar renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com taxas de juros reduzidas.

Tal política pública não é novidade no mundo, tampouco no Brasil, exceto, sob essa nomenclatura e trabalhada dessa forma. Para a concepção desta, tomou-se como base as experiências dos projetos Assocene (Projeto Umbuzeiro), Dom Helder Câmara e Pólos Sindicais, como bem exemplificaram Bonnal & Maluf (2009, p.98). Também é válido mencionar o trabalho dos técnicos e pesquisadores do IICA, que em muito colaboraram para o desenvolvimento territorial, ainda que muitos

deles por meios questionáveis, no tocante às inúmeras consultorias com meios discutíveis, no que dizem respeito a sua ligação com o MDA.

Essa política foi fortalecida por um instrumento sem o qual seria impossível alcançar os avanços que hoje foram obtidos, ainda que esteja longe do ideal. Esse instrumento é o CONDRAF, Conselho em âmbito federal que trata de todas as questões do meio rural, não limitando-se à produção essencialmente agrícola, mas com todos os fatores que permeiam e influenciam a qualidade de vida dos atores do campo. Este conselho será abordado e melhor detalhado neste mesmo trabalho.

Há alguns exemplos de sucesso no mundo, no tocante a política de territorialidade, sobretudo na Europa, onde um dos programas mais bem avaliados tenha sido o LEADER, e seu sucessor, o LEADER +. Entretanto, o referido continente não é único a abordar esta questão. Também são desenvolvidos trabalhos acerca do assunto em outros países, nos mais variados pontos do globo, sejam eles da América do Norte, África, Ásia ou América Latina. Parte desta última, devido às semelhanças históricas, culturais e à realidade local, escolhida como cenário desta pesquisa, de modo que sejam delimitados seus limites apropriadamente para que a comparação possa condizer o mais próximo possível da realidade.

Os trabalhos de desenvolvimento territorial vêm de encontro com o programa Proterritórios, lançado a partir de um acordo entre os líderes de todos os países participantes, em outubro de 2008, que busca integrar e acelerar essa forma de política visando o meio rural em 12 (doze) países, Espanha, México, Brasil, Colômbia, Guatemala, Peru, Bolívia, El Salvador, Chile, Costa Rica, Panamá e

Argentina, todos países iberoamericanos de língua originária do latim, estreitando os laços históricos que os unem.

O Proterritórios é seqüência à cooperação previamente existente entre Brasil e El Salvador, em seu programa Territórios Ciudadanos quanto à sua gestão.

Nesse sentido, quanto ao plano maior e objetivo principal deste trabalho, ampliar e colaborar com a discussão da gestão da política de territorialidade, baseada no meio rural, sob a ótica da gestão social nesta dada macro-área, este trabalho se propõe a avançar também pontualmente em objetivos específicos na discussão de que a política desenvolvida no Brasil avançou; no que se manteve estagnada; ou ainda retrocedeu, mantendo como referência o Cone Sul, que tem sua cultura, colonização e evolução de seu povo, assemelhados e, portanto, mais pertinente a comparações.

1.1. Objetivos Esperados

1.1.1 Objetivo Geral

- Investigar, sob a ótica político-institucional, os avanços e desafios da política de desenvolvimento territorial no Brasil perante outros países do Cone Sul quanto a política de territorialidade.

1.1.2 Objetivos específicos

- Indicar, sob a ótica político-institucional, os avanços na política territorial rural nos países do Cone Sul.
- Indicar, sob a ótica político-institucional, os pontos estagnados da política territorial rural no Cone Sul.
- Indicar os retrocessos, sob a ótica político-institucional na política territorial rural no Cone Sul.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Abordagem geral

O termo território foi primariamente abordado por Friedrich Ratzel, ainda em 1871, na Alemanha, com a geografia começando a ser institucionalizada em universidades européias, como disciplina. Por ele foi abordado como parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano. Também dizia que o território deveria ter por referência o Estado, e constitui expressão legal e moral, podendo justificar a defesa deste ou mesmo a busca por novos.

Após cair em desuso, suprimido pelo termo região durante décadas, a questão de território só volta a ser debatido na década de 1970, principalmente por geógrafos, quando voltam a ser associados ao termo, referências de geografia, política e economia, iniciando uma definição mais honesta e ampla, contrariamente ao que veio deturpando-se ao longo de todo o período citado, tendo como base alguns exemplos relevantes apresentados por Schneider e Tartaruga (2005, não paginado). Essa unidimensionalidade do conceito foi criticada por Raffestein (1993, não paginado), que alegou a não consideração dos conflitos e divisões no interior dos estados, baseado nas formulações de Foucault.

Possivelmente uma abordagem mais moderna usada como referencial para a criação de políticas públicas no sentido de territorialidade usada no Brasil, tenha sido a de Santos (1999, p. 51) de que o território é formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações que não devem ser considerados isoladamente, mas, como marco único, onde a

história evolui. Essa forma de pensamento vem de encontro à universalização dos inúmeros aspectos que envolvem a formulação de políticas públicas para as regiões demarcadas como territórios no país e implementadas e pensadas pelo governo federal na última década.

A questão de cultura e identidade não podem ser dissociadas do conceito, sobretudo a última, que serviu como base e nome primordial para a definição dos territórios rurais, como “Territórios de Identidade”, e comumente servem como precedentes para se tornarem “Territórios da Cidadania”, programa do governo federal, previamente citado. A identidade é algo partilhado pelos habitantes, viventes e oriundos de determinadas localidades. Essa os une de forma que essas pessoas passam a partilhar família, apreço, orgulho e sentimento de parte de algo, assim como a cultura, que em muitas vezes é comum no território e pode diferir em localidades imediatamente vizinhas, entre tantas outras formas. São grandes exemplos desse enraizamento e cenário incorporado pelos atores das regiões, o Território da Cidadania do Jalapão, no Estado do Tocantins, onde os habitantes se denominam “jalapoeiros” e o Território da Cidadania da Chapada Diamantina, no Estado da Bahia, onde o nome território e referência de localidade são igualmente mencionados pelos locais quanto o próprio estado em questão ou mesmo o país. Essas abordagens implicam na abordagem do processo histórico de construção e ocupação da região, bem como o envolvimento dos grupos sociais e resultados dos conflitos, migrações, movimentos e manifestações e sua interação com o ambiente dentro de seus sistemas agrários e como se sucedeu o acesso a terra na localidade em questão, todos bem abordados por Perico (2009, p.62).

Portanto, nesse sentido, a territorialidade, como supracitadamente sugerida de forma positiva por Perico (2009, p.63) como a maneira como os grupos se organizam para fazer gestão, defender ou integrar seu território, e se manifesta nos valores, como patriotismo, no amor a terra, na diferenciação, na afirmação e na competência em relação a outros grupos ou territórios.

Para que sirva de embasamento para este trabalho, é importante direcionar o termo “território” como “espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais”, sintetizado por Schneider (2004, p. 99).

O rural tem dentro de seus vários aspectos, o real, o que se mostra bastante subjetivo, o econômico, o abordado no meio acadêmico, ou mesmo o senso comum. A abordagem tratada neste trabalho vai de encontro com a vertente defendida pelos consagrados José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, que, de forma mais moderna, tratam do tema pela abordagem territorial. Fora da forma simplista de diferenciar rural e urbano determinado no Decreto-Lei Oficial nº 311 de 1938, que delimita o urbano como população localizada na sede do município ou vila e o rural é aquela que se situa fora disso, é necessária uma abordagem multidisciplinar acerca do tema, valorizando o capital social e integrando outras ciências sociais além da pura e simples abordagem pelo critério geográfico.

Quanto ao desenvolvimento, sustenta-se por Veiga (1998, p. 11), um pouco mais distante, mas extremamente bem abordado como “um processo sistêmico mediante o qual uma economia consegue simultaneamente crescer, reduzir desigualdades sociais e preservar o meio ambiente”, ou ainda de uma forma mais poética, pelo premiado com o Nobel de economia, Amartya Sen (1996), “desenvolvimento é a possibilidade de avançar com um pouco de ajuda de meus

amigos – ajuda que pode provir da interdependência no mercado... mas também dos serviços públicos, que conferem às pessoas mais capacidade para se ajudar a elas mesmas e aos outros”. Em qualquer das definições, desenvolvimento é tratado como algo positivo e necessário dentro de uma sociedade moderna e que visa ser justa e competitiva, seja ela em cenário interno (nacional) ou externo (internacional).

No tocante ao desenvolvimento rural, que é bem diferente de desenvolvimento agrário ou agrícola, que se limita ao campo e à produção oriunda desse, enquanto o rural é algo sensivelmente maior e abrange outras temáticas sociais e econômicas, de forma multidisciplinar. Vem daí minha grande crítica quanto à nomenclatura governamental do órgão relacionado ao pequeno agricultor e que aborda o rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que por abordar as mais variadas temáticas no meio, deveria se chamar Ministério do Desenvolvimento Rural. Partindo daí, a política de territorialidade se insere como ferramenta e estratégia para que seja trilhado o caminho direcionado à melhoria da qualidade de vida da população no meio rural. Aqui e no exterior, tem se desenhado em quatro eixos, este debate. São eles, erradicação da pobreza rural, o protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental, conforme Schneider (2004, p. 94), o que embasa a pertinência da discussão de tal forma de política no desenvolvimento de uma sociedade, a começar pelo meio rural.

Estabelecidos o desenvolvimento, o rural, o território e sua importância nesse meio, é possível prosseguir com a discussão e comparação.

É importante para embasamento deste trabalho que sejam colocados em que termos caminha o desenvolvimento territorial no Brasil e nos demais países latinoamericanos.

Devido aos inúmeros meios de se abordar o desenvolvimento territorial e sua caracterização multifacetada e extremamente complexa em suas várias dimensões, este trabalho se propõe apenas a abordar aspectos focais previamente descritos em literatura e estabelecer avanços e retrocessos frente a nossos vizinhos.

No Brasil há uma complexa relação para nortearmos o desenvolvimento territorial, de modo que cada território se posta de uma forma diferente e tem uma dinâmica diferente adaptada à suas realidades, culturas locais e, não menos importante, a relação dos movimentos sindicais e sociais de cada ambiente.

2.1.1 Políticas Institucionais

As políticas institucionais nada mais são que a forma como um grupo, no caso o Estado, em qualquer lugar do mundo, assume uma posição definida, aplica na sociedade e conforme as decisões tomadas nos gabinetes, sendo ou não, previamente discutidas com o público alvo atingido por meio destas, são as políticas públicas implementadas pelo governo através de suas instituições.

Essa visão de institucional reforça-se quando reconhecemos o governo local como ente representante da sociedade democrática, apesar de nem sempre atuar em seus interesses, o que é corroborado por Carvalho (1992, p.36 apud Guimarães, 2001, p. 189), como uma “[...] inversão do espaço público, submetendo-o a interesses privados. Esse desinteresse pelo que é comum e público beneficia a

apropriação privada do que é, por direito, de todos, descaracterizando a esfera pública”.

Entretanto, apesar de partir da instituição, a discussão não pode estar restrita a um único ente, devendo então, ser partilhados através de redes, que segundo Boussaguet, et. al. (2004) são “comunidades de políticas públicas o conjunto de relações existentes entre grupos de interesse no sentido amplo da palavra, podendo fazer parte dessas redes e comunidades firmas, grupos profissionais, movimentos sociais e o Estado”

Baseada nessa descentralização, fundamental ao processo de territorialidade e imprescindível na discussão institucional desse processo, ainda que autores como Fung (2003) diz que algumas características do desenho institucional dos fóruns participativos podem contribuir para uma maior fiscalização no uso de recursos, para a promoção de políticas apropriadas às condições de seu público alvo, e também para ampliar e incentivar a mobilização popular. Outros autores ainda, como Mattei e Duarte (2005) observaram que parte relevante dos novos mecanismos institucionais cumpre apenas, e foram criadas para tal, para atender exigências legais para receber verbas públicas de políticas públicas específicas. Apesar da diferença de opiniões, em ambos os casos os autores reconhecem a existência delas e finalidade, corroborando com a ideia de que são destinadas, de uma forma ou de outra, à aplicação efetiva de políticas públicas, e a instituição como meio para tal.

São esses os meios pelos quais são tomadas decisões e implementados os meios que implicam em alguma transformação na sociedade, seja ela para aumentar a arrecadação de impostos, melhoria da qualidade de vida de algum público em específico, transferência de renda ou qualquer outro fator que o governo de uma

determinada localidade acha necessário para que seja provocada alguma mudança de modo a gerar desenvolvimento naquele lugar.

Podem ser aplicadas tais políticas em qualquer que seja o assunto, saúde, educação, meio ambiente, entre outras. Neste caso, será dada mais atenção às políticas desenvolvimentistas voltadas ao meio rural, mais especificamente através da política de territorialidade, uma entre as muitas dentro do leque do meio rural, como o PRONAF, as políticas de segurança alimentar, o PAA, o PNAE, o Garantia-Safra, o SEAF, ou políticas de ATER e, abordando de forma ainda mais específica a formulação, criação, finalidade e razão dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável, seja ele nacional, estadual ou municipal, dada a importância e vinculação que estes tem com a política de territorialidade e função meio para tal.

2.1.2 Desenvolvimento Regional

Muitas são as formas de promover o desenvolvimento regional. Porém, primeiramente é necessário definir os conceitos “desenvolvimento” e de “regional”. Regional é, aparentemente, mais simples, uma dada região, delimitada área.

Já “desenvolvimento” é um termo substancialmente mais amplo, que cada indivíduo possui, empiricamente, seu próprio conceito. Comumente associado à produção de forma quantitativa, ou a industrialização e geração de riquezas, esse termo é qualitativamente descrito, contendo inclusive o histórico em aptitude mundial, por Diniz (2009).

Em ambientes como a Amazônia, no Brasil, há frequentemente a associação entre desenvolvimento e desmatamento, de forma que se possam ampliar áreas

produtivas, não levando em conta outros fatores, como ampliação da qualidade de vida, manutenção da biodiversidade, a questão climática e, futuramente, inclusive, o aumento de preços e regulação do equilíbrio ecológico da região.

Albuquerque (2003, tradução nossa), traz uma definição pertinente a este sub-tema, de que o desenvolvimento local (extrapola-se então para regional) não é unicamente desenvolvimento municipal, argumentando da seguinte forma “O sistema produtivo local, que inclui entre outros elementos, o conjunto de relações e ligações produtivas e comerciais relevantes para explicar a eficiência produtiva e competitividade da base econômica de um determinado território, não tem porque coincidir com as fronteiras ou delimitações administrativas de um município ou fronteira”¹

Outra colocação interessante sobre o desenvolvimento local (então extrapola-se ao regional novamente), é a de Bava (1996, p. 58), onde afirma que este é “endógeno, nasce das forças internas da sociedade; constitui um todo, com dimensões ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, sendo que a ação a seu serviço deve integrar todas essas dimensões”, vindo de encontro com as demais afirmações, indicando o sentido amplo da caracterização de desenvolvido, ampliado da esfera municipal.

O desenvolvimento regional não depende de, mas é fortemente influenciado, pelas políticas públicas locais, tais quais isenções de impostos ou incentivos à geração de empregos e renda da região. Políticas setoriais como o turismo, também

¹ “El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio, no tiene porqué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia”

são grandes incentivadoras do desenvolvimento, captando recursos de outras regiões para serem multiplicados na região em questão.

Está claro também que o fator “capital” não é o único promovedor de desenvolvimento, especialmente se este não for bem distribuído, devendo-se atrelar ao IDH, saúde, educação, renda, qualidade de vida, saneamento básico, lazer e esporte, entre tantos outros, de modo que faça mais sentido, pois não existiria lógica em se falar que um local é desenvolvido se houver desigualdade em níveis elevados, onde, para tal, serve como parâmetro o índice de Gini.

2.1.3 Desenvolvimento Territorial Rural

Assim como definido previamente os conceitos de “desenvolvimento”, “território” e “rural”, entende-se que todos os três termos são intimamente ligados. Territórios, especialmente no Brasil, são fundamentalmente criados e concebidos a partir do rural, meio em que se desenvolve uma sociedade e com suas diferenças e peculiaridades em relação ao urbano. Entretanto, vale ressaltar o que o recente uso do termo “rururbano” é pertinente pois há em uma quantidade significativa de municípios no interior do Brasil pequenos em quantidade populacional e essencialmente rurais, onde metade da população vive nesse meio e a outra metade vive dos produtos produzidos no campo e compartilham das mesmas tradições, ambiente e cultura.

Como definição do tema abordado, tem-se a referência direta e bem delineada por Abramovay (2003, apud Schneider, 2004, p. 108), afirmando que os

“territórios podem ser definidos como lugares de interação entre sociedades humanas e ecossistemas. O território é a maneira como uma determinada sociedade se organiza em sua relação com a natureza. Esta organização supõe formas de coordenação entre organizações sociais, atores econômicos e representantes políticos necessariamente específicas e com uma história própria a cada lugar. No meio rural a noção de território adquire uma dupla importância: em primeiro lugar, ela convida a reflexão sobre o desenvolvimento a voltar-se a um conjunto variado de protagonistas e a superar assim um âmbito estritamente setorial. A diversificação das economias rurais é, portanto, o resultado mais importante do desenvolvimento territorial em áreas não densamente povoadas. Além disso, a noção de território, no meio rural, chama a atenção ao fato de que o processo de desenvolvimento depende fundamentalmente da maneira como cada localidade vai relacionar-se com os ecossistemas em que vive.”

Mais adiante, na abordagem de desenvolvimento, porém anteriormente na questão temporal, as definições acadêmicas que deram base para essa discussão e agricultura familiar estão discutidas profundamente no Projeto RurUrbano de Graziano da Silva (1999), quanto a diminuição do fluxo migratório contrário ao meio rural, o trabalho de Veiga (2002), mostrando tamanho real do meio rural e Leite (2000), relacionando reforma agrária e desenvolvimento regional. Esse conjunto fixa uma base consistente para que seja consolidado a importância do desenvolvimento territorial rural.

Dessa forma, fecha-se o conceito, delimitando a área de trabalho e esclarecendo o meio onde é desejável o desenvolvimento e a forma como é necessário ser conduzido tal processo.

2.1.4 Cone Sul

O Cone Sul é uma região da América do Sul composta pelos países e/ou regiões ao sul do Trópico de Capricórnio, englobando na sua totalidade os países de Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai e, parcialmente, o Brasil, considerado-se os

estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Excepcionalmente considera-se o resto do Brasil. Mesmo o Paraguai não é incluído sempre como referência, conforme a Figura 1.



Figura 1 - Cone Sul
Fonte: wikipedia (2011)

Esta região possui uma área de 7.372.685 km², população de 60.715.454 habitantes, portanto, uma densidade demográfica de 22.9 hab/km². Tem como principal língua falada o espanhol, por ser a oficial em 4 dos 5 países, mas o

português também é valorizado, pela maior população do Brasil, inclusive com a cidade mais populosa da região, São Paulo.

Diferencia-se do resto da América do Sul pelo grau de desenvolvimento econômico e alto padrão de vida, com a única exceção sendo o Paraguai, usando-se como parâmetro o IDH, portanto, índices como renda, expectativa de vida e educação.

As atividades agropecuárias também ocupam papel relevante nesta região. Destacam-se as culturas do milho, soja, trigo, arroz, uva, centeio, cevada e aveia, principalmente por questões edafoclimáticas, além da pecuária bovina, suína e avícola.

É importante mencionar também a agricultura familiar nesta região, que difere positivamente de outras localidades, com menores índices de concentração de terra e maior proporção dos alimentos consumidos oriundos de pequenos e médios produtores.

Por motivos como expostos por Ferreira (2011), a região é deveras importante. O posicionamento do autor é de que “o construtivismo explica como os países do Cone Sul cooperam mesmo diante de uma anarquia internacional. Isso deve-se ao fato de que as identidades dos países é muito forte na área social.”

Na obra de Almeida & Machado (2009) os autores tratam da região, em especial o ambiente rural, o que torna pertinente a este trabalho, que

a região do Cone Sul, tendo em vista a importância em termos econômicos, sociais e ambientais dos países membros, é marcada por uma importante desigualdade social e econômica, tendo vivenciado nas últimas décadas um importante debate em torno das reconfigurações sociais e territoriais decorrentes da rearticulação do sistema agroalimentar e da necessidade de ações em prol de uma redistribuição mais justa da renda e da minimização da pobreza, principalmente no meio rural.

Sendo assim, destaca-se a importância da região no cenário rural, latino americano e mundial da região do Cone Sul, explicitadas pelos fatores e referências acima.

2.2 Nacional

Essas diferenças locais são bem abordadas por Cazella, Bonnal e Maluf (2009, não paginado), exemplificando a partir dos territórios de Borborema, na Paraíba, Norte do Espírito Santo, no próprio, em Marabá, no Pará e a região Litorânea de Paraty, no Rio de Janeiro. Nesses casos são exemplificados os apoios e conflitos ocasionados pela gestão do território quanto a sua institucionalidade, sejam elas convergentes (Paraíba e Espírito Santo), divergente (Pará), ou frágil (Rio de Janeiro) para gestão de seus projetos coletivos, princípio fundamental para desenvolvimento da territorialidade, sem o qual, deixa de ser sustentável e passa a ser fadado ao fracasso, o que por vezes acontece, em função da formalização de territórios, não em função da identidade que partilham, das semelhanças, urbanismo, ruralidade e culturas que as mantém unidas, mas, com uma justificativa puramente geográfica, se unem e procuram os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável para homologar o território, com finalidade de obter recursos para a região, sem a concepção da política de territorialidade, como exemplo, o recém criado Território do Nordeste do Tocantins, mesmo que não tenha sido, ainda, aprovado pelo CONDRAF.

Ainda dentro do aspecto prerrogativo de insucessos, é necessário mencionar como alguns são resultados de territórios mal geridos ou criados fundamentados em

propósitos divergentes e distintos do que é preconizado na política de territorialidade, incentivando e devendo servir como base, a identidade que caracteriza uma dada região. Em função dos motivos expostos, não é raro encontrar grande força e apoio político no início, como uma somatória de esforços imaginando um grande aporte de capital, nem sempre para o desenvolvimento do meio rural, mas que se configuram astronômicos diante da realidade do orçamento de municípios pequenos, com populações ínfimas, muitas vezes, menores que cinco mil habitantes, e que acabam servindo como propaganda eleitoral pelo tamanho da obra, configurando posteriormente, verdadeiros elefantes brancos, pois em um expressivo número de vezes acaba não sendo funcional devido a falta de estudos preliminares que possam avaliar o impacto e necessidade das obras em cada região ou município. Como consequência disso, é visível um forte esvaziamento dos colegiados ao longo dos anos, fundamentados na ideia de que o programa de territorialidade é apenas mais um programa do governo que não dá certo, quando na verdade, não há participação, entendimento, entrega e compreensão do que representa essa forma de abordagem.

O desenvolvimento territorial no Brasil, conforme foi brevemente relatado anteriormente, é fortemente influenciado e guiado pelo programa Territórios da Cidadania, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. As políticas públicas deste segmento aplicadas são todas debatidas, intensamente discutidas, formuladas, propostas e implementadas pelo CONDRAF, sigla em alusão ao Desenvolvimento Rural, à Reforma Agrária e à Agricultura Familiar, por um grupo na forma de colegiado e é resultado da reformulação do antigo CNDRS composto heterogeneamente, tanto pelo poder público, representada pelos mais variados

ministérios e secretarias especiais envolvidos, quanto pela sociedade civil, representada pelas mais variadas formas de organização, buscando que toda a sociedade envolvida com o meio rural esteja representada, conforme o decreto nº 4.854/2003.

De forma semelhante, foram criados nos estados órgãos colegiados normalmente nomeados como CEDRS, buscando a participação do poder público e sociedade civil, em âmbito estadual, aos moldes do CONDRAF.

Ainda na mesma linha de raciocínio foram criados nos municípios órgãos colegiados nomeados CMDRS, também aos moldes do CONDRAF e do CEDRS, com participação de sociedade civil e poder público. Entretanto, há um grande percentual de municípios que não criaram esse conselho de fundamental importância para a discussão de políticas públicas em ambiente mais próximo ao efetivo público atendido pelas políticas criadas em instâncias superiores. Em algumas situações o CMDRS existe, porém não funciona de fato, ou acaba sendo mera formalidade processual para a homologação de certos atos, não envolvendo os entes e atores necessários ou havendo debate das questões inerentes ao assunto.

O objetivo destes conselhos é empoderar a sociedade civil que antes era excluída da discussão. Trazer a representatividade da sociedade para debater seus anseios e, juntamente com o poder público em sua referida instância, direcionar e dar diretrizes para as políticas públicas e auxiliar na implementação das mesmas. Esse repasse de poder para o povo, por meio de seus representantes, nas suas mais variadas formas, é de suma importância para a política de territorialidade, de modo que a gestão social possa gerir o meio em que vive, descentralizando o poder,

podendo ser mais eficaz e garantindo a melhoria na qualidade de vida da população, que, invariavelmente, nos territórios tem os menores índices de desenvolvimento humano.

Em âmbito federal, o CONDRAF é apoiado por 8 comitês permanentes e 4 grupos temáticos, que servem de base para subsidiar o conselho de forma técnica na tomada de decisões. Através de suas reuniões as decisões tomadas tornam-se resoluções que devem ser colocadas em prática, na forma de normativa oficial.

Para uma avaliação constante do andamento do processo de gestão social e principalmente dos recursos aplicados nos territórios são elaborados de tempos em tempos os chamados PTDRS, elaborados por consultores e terceiros contratados pelo MDA para detectar os avanços, falhas e uma caracterização holística do determinado território.

Todas essas vertentes e braços governamentais que se destinam a olhar de forma mais atenciosa para o público rural, em especial a agricultura familiar, de forma muito justa e merecida, é resultado de uma caminhada intensa e incessante dos movimentos sociais organizados que foram se multiplicando desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando por 6 presidentes, entre eleitos diretamente, eleitos indiretamente, mandato tampão, e reeleições, e estouraram com movimentos de maior repercussão no cenário nacional como o MST, a Via Campesina e articulações do público característico por diversas ONGs. Estes foram e são fundamentais para o processo de forma endógena e exógena, nos cenários nacional e internacional. Essa foi a forma de interlocução encontrada para que os desafios da agricultura familiar iniciassem a ser enfrentados e que soluções comesçassem a ser encontradas.

Juntamente com recursos de investimento, oriundos do PROINF (PRONAF Infraestrutura), destinados a fortalecer determinadas cadeias de maior importância nos territórios, ou obras de importância para a região, escolhidas através de um colegiado local, há também, anualmente, recursos destinados a custeio, com intuito de permanentemente capacitar os atores do processo a gerir o próprio território, sobre a importância e o funcionamento da política de territorialidade e como tais, devem ser profundamente averiguadas sobre a real efetividade destas.

De forma muito pertinente, Bonnal e Maluf (2009 p. 223) ressaltam a importância da continuidade das políticas públicas entre os governos de FHC e Lula, quanto a preocupação com a agricultura familiar, porém durante a gestão do segundo houve uma atenção maior quanto ao território, por motivos previamente abordados neste texto, a ampliação e integração das políticas sociais de combate a pobreza e diversificação de linhas de crédito destinadas às famílias rurais.

Também abordado por Bonnal e Maluf (2009, p.243) houve um grande incremento de técnicos e consultores trabalhando na temática, relacionados aos “atores institucionais fortemente implicados nos processos de desenvolvimento econômico, social e ambiental na área rural, notadamente, movimentos sociais, ong’s, academia, administração pública e instituições financeiras”. E, seguindo a mesma linha, reforço de que seja essencial investigar a natureza e estabilidade das relações entre os técnicos e consultores e a gestão pública.

Sendo assim, as políticas territoriais brasileiras sinalizam coerência no que vem sendo desenvolvido, entretanto, até onde o meio acadêmico pode detectar, ainda apresenta como ponto frágil a relação interministerial e entre os governos federal, estaduais e municipais, que por questões alheias à territorialidade, por falta

de conhecimento ou interesse, o que trava o processo de desenvolvimento regional, como bem abordado por Bonnal e Maluf (2009, p. 245).

É preciso também mencionar a importância de se vincular a questão da territorialidade no Brasil com a multifuncionalidade da agricultura familiar, dessa forma, o pequeno agricultor pode sobreviver de outros meios que não apenas a agricultura de subsistência, assim, podem manter-se com produtos diversificados, originados de diversas fontes provindas do campo. Essa forma de competir é mais justa e minimiza a desigualdade e abismo social do público característico do campo, que não o grande agricultor, com o restante da sociedade, sendo uma forma interessante e válida de promoção do desenvolvimento, conseguindo ainda o rótulo de produto oriundo de território, o que nos dias de hoje, acaba sendo um agregador de valor.

2.3 Internacional

2.3.1 Argentina

Conforme Nardi e Pereira (2006), no caso argentino, após a crise político econômica na década de 1990 que forçou pequenos e médios produtores agrícolas a diversificarem suas atividades quanto às cadeias produtivas em suas atividades para manterem suas famílias e vida no meio rural. Essa situação, como consequência natural, acabou fortalecendo os mecanismos locais de tomada de decisão, assim como a gestão dos recursos naturais e humanos existentes no território.

Ainda segundo Nardi e Pereira (2006), os principais atores deste processo foram: O Estado, manifestado nas esferas nacional, provincial e municipal; ONGs, também manifestadas nas esferas internacionais, nacionais, provinciais e locais e; pequenos e médios produtores agropecuários organizados. Nesse contexto da necessidade de diversificação, surgiram as feiras francas, na província de Misiones (Figura 2), como estratégia dos produtores tradicionais da região, com destaque para erva-mate, chá e tabaco.

Provincia de Misiones. Ferias Francas y relaciones de proximidad : sedes y delegaciones de las principales organizaciones participantes en la conformación y difusión de las ferias en Misiones

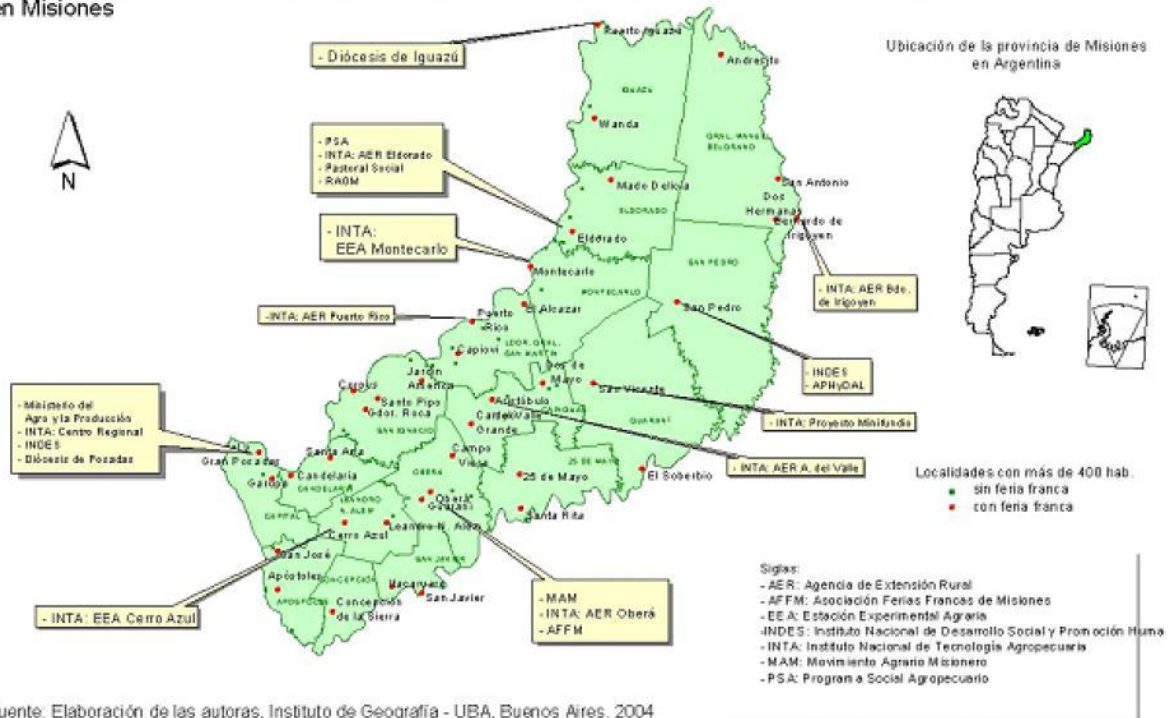


Figura 2 - Provincia de Misiones
 Fonte: Nardi e Pereira (2006)

Tais acontecimentos históricos e a organização social do povo local, associados à questão fundamental da multifuncionalidade do rural, permitiram e conduziram para que os atores do processo pudessem se unir e através de

características em comum entre os produtores e outros fatores supracitados, se associassem em prol do território de Misiones.

Para a concepção argentina de território, destaca-se a colocação de Boscherini e Poma (2000), que consideram o território como originário de ações e práticas dos agentes que lá atuam, inferindo que a análise territorial implica em observar a trama de relacionamentos entre a dimensão sócio-econômica e a dimensão institucional e, a partir disso, os agentes e as instituições se constituem em promotores diretos do processo produtivo e não uma externalidade.

Em entrevista a revista Fórum DRS: Boletim Eletrônico (2011), Martín A. Perez, do Instituto de Desenvolvimento Rural, de Mendoza, na Argentina, menciona que no caso deste país há que se equilibrar o jogo da redistribuição de poder. Cita o caso da província de Mendoza como experiência abordada pelo IDR, mas que há outras dentro e fora da mesma província, a exemplo da Subsecretaria de Agricultura Familiar, trabalhando na forma de territórios, assim como algumas universidades, como a Universidade de Córdoba. Entretanto, compara com o caso do Brasil, categorizando que são abordados de forma diferente, em sua forma inicial, começando a discutir sua realidade de outra forma. Segundo ele, exemplificando o referido caso:

A província de Mendonza tem 18 municípios, dos quais dois municípios são totalmente urbanos, portanto, estes dois não tem entrado muito nessa proposta de desenvolvimento territorial, ou seja, temos 16 municípios que estão no esquema. Propriamente é muito particular o caso de Mendonza porque estamos localizados em uma zona árida, semiárida, onde a atividade agropecuária, agrícola, a vida do homem se da em oásis, em diferentes oásis da província. Ou seja, a própria relação homem-natureza já gerou um território. O território ja está marcado que é um Oásis, isto já é um território. [...] Mas o oásis não tem identidade política, é uma situação politico-ambiental que determina essa questão, não tem uma identidade política própria. Esse me parece que será o primeiro passo no momento da regionalização através de políticas desenhadas para esse oásis. (Fórum DRS, 2011, p. 9)

A partir de Nardi e Pereira (2006), conclui-se que a Argentina fomenta através de programas governamentais e parcerias com demais instituições os territórios naturalmente conhecidos e desenvolvidos de forma endógena, reconhece a necessidade, e através de ações como a de feiras, promove-os. Entretanto, não há ainda uma formalização dos territórios, reconhecendo-os como instância de tomada de decisão para as políticas públicas locais e alocação de recursos federais ou provinciais.

Uma outra colocação pertinente ao caso argentino, em Feito (2010, p. 75, tradução nossa) afirma que:

O territorio se define como uma realidade política (Pírez,2004, tradução nossa), no sentido de que a organização estatal impõe uma fragmentação inicial, político-institucional, que não contempla o governo local, como tal, mas que distingue os níveis territoriais; um nacional ou global a cargo dos governos federal e outros dois parciais: regional ou intermediário a cargo de governos provinciais e local, a cargo de governos municipais.²

Ou seja, não há uma instância governamental que fortaleçam os territórios, sendo o ponto mais relevante desta política na Argentina a gestão endógena, segundo o autor.

Segundo o Proterritorios (2011), a política de ordenamento territorial argentino está orientada em um processo de produção social do espaço, por meios que têm por finalidade a manutenção e melhoria da qualidade de vida da população, sua integração e coesão social no território e o uso de recursos econômicos, sociais,

² El territorio se define como una realidad política (Pírez, 2004), en el sentido de que la organización estatal impone una fragmentación inicial, político institucional, que no contempla el gobierno local como tal, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional o global a cargo del gobierno federal y otros dos parciales: regional o intermedio a cargo de gobiernos provinciales y local, a cargo de gobiernos municipales.

naturais e culturais. Para isso, tem como marco o trabalho da COFEPLAN, que se constitui um espaço central de institucionalidade territorial permanente com o objetivo de conduzir a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial, toda coordenada pelo governo nacional e da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Os conceitos básicos do anteprojeto de lei argentino direcionado ao ordenamento territorial apontam o caráter social do espaço, a regulação do uso do solo de acordo com os princípios de desenvolvimento sustentável, a igualdade do desenvolvimento territorial, a sustentabilidade, a conciliação do desenvolvimento econômico, social e ambiental, o solo como recurso natural e a cidade como produto coletivo, o respeito pelas autonomias, a articulação institucional, a interjurisdicionalidade e participação cidadã, o planejamento territorial, a coerência dos planos, a cooperação técnica e financeira, a atualização e revisão, a recuperação de mais-valias, a concentração de usos industriais e acessibilidade universal.

Tendo como fundamento a jovialidade desta forma de política, já mencionada, observa-se que ainda há espaço para o crescimento e desenvolvimento da territorialidade, baseada na ruralidade, na Argentina, restando apenas a integração da vontade política e força do capital social daquele país para que se ocorra.

A partir destas experiências, tiramos que a Argentina está iniciando o processo de territorialização, optando por fazer isso através de províncias previamente existentes, que têm características rurais e ambientais, aliados a ainda insípida organização de seu povo quanto a esta política, porém, esta deve ser

valorizada que é o que tem de mais forte para implementação, a mobilização de baixo para cima.

2.3.2 Chile

O Chile tem há algum tempo um processo de descentralização, desde o período de regime autoritário. Entretanto, não possui um órgão específico para intermediar as políticas necessárias para o desenvolvimento, passando a depender quase exclusivamente de sua própria população para se mobilizarem e constituírem o processo de territorialidade de forma endógena.

Nesse sentido, Ortega (2008, p. 208) argumenta:

O processo de descentralização chileno apresenta diferenças se comparado ao que constatamos no caso brasileiro. No Brasil, o processo de descentralização foi apreendido pela sociedade civil organizada como forma de ampliação da participação nos processos de tomada de decisões. Portanto, não se origina apenas de iniciativas do governo nacional, mas também é reivindicado desde baixo. Por sua vez, no caso chileno, as ações descentralizadoras partiram, pelo menos no início do processo, exclusivamente de iniciativas exclusivas do governo nacional.

Destacam-se no Chile como fatores que dificultam o desenvolvimento descentralizado do país a tradição centralizadora que percorre sua história e a prioridade do Estado em se definir meios institucionais desconsiderando que a população local, a real beneficiada pela política, esteja apropriada desse mecanismo e esteja capaz de conduzir o processo.

Os últimos 30 anos de governo no Chile colaboraram para a descentralização com medidas que visavam a melhor gestão do serviço público nacional, como ampliação da democracia e mais transparência da gestão pública.

Alia-se a isso, a gestão Lagos (2000-2006), dando mais oportunidades para que a população pudesse se empoderar, permitindo a eleição direta de prefeitos municipais, sistema diferente do adotado até então com fórmulas que dificultavam o acesso do povo escolher seus governantes.

A partir da década de 90, influenciado pelas mudanças descentralizadoras governamentais, a sociedade civil vem se fortalecendo, principalmente através de associações e grupos representativos associados mostrando um início de inversão da lógica “de cima para baixo”.

Raczynski (2004) aponta que a descentralização chilena está fundamentada no âmbito institucional, sendo meramente divisão das responsabilidades governamentais, não estimulando o encontro do Estado e da sociedade em nível local, tendendo a permanecer truncado. Acrescenta Raczynski (2004, p. 24, tradução nossa) que “um enfoque territorial que privilegie o desenvolvimento local com superação da pobreza. [...] facilitaría e fortalecería a colocação em prática desta concepção de descentralização”³ “un enfoque territorial que privilegie el desarrollo local con superación de la pobreza. [...] facilitaría y fortalecería la puesta en práctica de esta concepción de descentralización”.

Visivelmente fora do ideal, a concepção chilena também não é desastrosa. Desde 1998, o programa PRORURAL visava promover uma integração dos programas governamentais através de articulações entre os municípios participantes de um mesmo território, concebido como “agrupações de comunas ou parte delas, estabelecidas de acordo com parâmetros institucionais, físicos ou econômicos”, como definido por Ortega (2008, p.213)

³ un enfoque territorial que privilegie el desarrollo local con superación de la pobreza. [...] facilitaría y fortalecería la puesta en práctica de esta concepción de descentralización.

Apesar dos gastos governamentais voltados para o meio rural terem decrescido nos últimos anos, algumas estratégias de cunho territorial vêm sendo implementadas e com algum sucesso, como o caso do governo regional de Bío-Bío, de acordo com Chadwick (2007), o PRORURAL, o Chile Empreende e o Programa de Desarrollo Territorial, este, apoiado pela FAO.

Entretanto, não pode deixar de ser mencionada a importância histórica, ao menos neste aspecto, o governo Pinochet (1973-1990), que através de incentivos à participação estatal e empresarial, utilizando-se de estratégias territoriais, veio a fortalecer as cadeias agroindustriais, em especial, de frutas e vinho, tornando-as referências mundiais para as mesmas.

Segundo o Proterritorios (2011), não há marco institucional ou legal para a questão de ordenamento territorial, apenas normativas dispersas e independentes umas das outras.

O Chile encontra-se em processo de evolução desta política. Algumas posições já foram tomadas, tais como processos oficiais de descentralização, instituiu o primeiro passo, optando por organizar a questão territorial de cima para baixo e descentralizando a gestão, passo importante, mas ainda muito distante do ideal.

2.3.3 Paraguai

O Paraguai é o único desses países a não ter adotado ainda a política de territorialidade como política pública, nem tem a curto prazo plano para isso, entretanto, não seria possível inferir que é dado a isso os piores índices sociais,

financeiros e de desenvolvimento em relação aos outros países da região, já que é uma política de longo prazo, necessitando que toda a população tome conhecimento e se empodere da mesma, o que leva muitos anos para que possa ser plenamente desenvolvida e esta, como relatada previamente é recente em nosso continente.

Um exemplo simples disso está na declaração de Figueredo (2009, p. 240), em que diz que com relação à integração regional e agricultura, o país possui uma alta dependência socioeconômica dos países vizinhos, especialmente Brasil e Argentina.

Segundo ainda o Proterritorios, o Paraguai conta com um Secretariado Técnico de Planejamento, da Presidência da República, que determina o conjunto de normas, procedimentos, instrumentos metodológicos e sistemas de informação que regulam, desenham e executam as ações de ordenamento do território visando o desenvolvimento do país, mas nada consta sobre como são tratadas as políticas territoriais em uma forma ampla.

Há também, segundo Almada (2009, tradução nossa)

A realidade do setor rural agrário no Paraguai e as experiências de ações estatais de sucesso – ainda que setoriais – demonstram a necessidade de uma construção e execução de políticas de estado diferentes e inovadoras às existentes, baseadas em um alto consenso e compromisso entre as partes interessadas e uma visão de longo prazo que extrapole os períodos de governo, buscando soluções sustentáveis e dinâmicas dos territórios do país.⁴

Esse discurso reforça o insucesso paraguaio na política territorial rural de cima para baixo, bem como todo o insucesso e falhas no desenvolvimento rural,

⁴ La realidad del sector rural agrario en paraguay y las experiencias de acciones estatales exitosas – aún siendo sectoriales – demuestran la necesidad de una construcción y ejecución de políticas de estado, diferentes e innovadoras a las existentes, basadas en un alto consenso y compromiso entre los actores involucrados y una visión de largo plazo que extrapole los periodos de gobierno, buscando soluciones sostenibles y dinámicas de los territorios del país.

como uma forma mais ampla que, possivelmente, poderia ser alterada com sucessivos anos de gestão territorial junto ao meio rural paraguaio.

2.3.4 Uruguai

De acordo com a edição número 79 da revista Forum DRS (2011), o lançamento do livro “Políticas para Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico-Normativo” vai de encontro com início de diálogos entre governos para que a política de territorialidade passe também a ser adotada no Uruguai, coincidindo também com o Curso Internacional de Atualização Conceitual e Intercâmbio de Experiências em Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial realizado em Montevideú, entre julho e agosto de 2011.

De acordo com a revista, o curso supracitado é resultado do interesse do governo uruguaio, através da Diretoria de Desenvolvimento Rural do “Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)” e da “Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP)” da Presidência da República, como parte do projeto uruguaio de dar início à política de territorialidade naquele país.

Riella e Mascheroni (2011), afirmam que não há muitos relatos na literatura referente a política territorial desenvolvida por lá, e os poucos abordam de forma apenas setorial. Essa afirmação mostra em que estágio se encontra essa temática no Uruguai, ainda não é vastamente conhecido, mas já começa a mostrar-se interessante em alguns exemplos vizinhos e, por isso, merece ser estudado.

Estes autores na mesma obra, discutem também a importância da pluriatividade do rural relacionados à questão territorial, necessária para transcender

as perspectivas agrárias sobre a questão. Segundo Riella e Mascheroni (2011, tradução nossa) “ [...] pode ser ajustada a combinação ponderada em cada território, novas abordagens serão a ferramenta ideal para abrir novas formas para a construção dos atores dos territórios rurais no futuro.”⁵

A partir da exposição da situação uruguaia da política territorial rural, infere-se que está ainda em fase embrionária, estão tomando conhecimento do que é, estudando casos para então poderem, ou não, aplicar em sua realidade, conforme julgarem interessante, da parte governamental. Para tal, ainda não há relatos do auto-reconhecimento social denominados na forma territorial, onde a ocorrência desse fenômeno apenas o tempo dirá.

2.3.5 REAF

De acordo com seu site oficial, a REAF (2011) iniciou-se em 2004, por iniciativa do governo brasileiro através do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério das Relações Exteriores, junto ao GMC, do Mercosul, diante da necessidade de que fosse criada uma instância dentro do grupo que pudesse ser debatida a questão diferenciada em que se enquadra a agricultura familiar, e retomada de um processo de reintegração regional, fortalecendo as políticas de geração de renda pela facilitação do comércio dos produtos originados deste segmento.

Segundo a REAF (2011) seus objetivos fundacionais “são os de fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar no Mercosul e promover e facilitar o

⁵ En tanto se pueda ponderar ajustadamente esta combinación en cada territorio, los nuevos enfoques constituirán una herramienta idónea para abrir novedosos caminos a los agentes constructores de los territorios rurales del futuro.

comércio da produção de base familiar, a partir dos princípios da solidariedade e da complementaridade, visando a redução das assimetrias e o desenvolvimento da região.”

Para que seja inserido no contexto de território, é necessário que seja explicada onde um tema tangencia o outro dentro da REAF, que de acordo com Costa e Pires (2009):

O estudo das políticas públicas destinadas à agricultura familiar contribui para a reflexão do território a partir de uma nova categoria social, que é institucionalizada, passa a ser dotada de direitos e tem sua dinâmica modificada. Entende-se que as dinâmicas territoriais da integração regional do Mercosul devem ser consideradas através do exame das trocas materiais, da existência de sistemas espaciais supranacionais, e das posições de territórios locais no interior desses sistemas. Desse modo, pensar as especificidades da agricultura familiar no contexto da integração latino-americana é pensar também acerca desses novos territórios em construção, que sofrem uma reorganização das atividades produtivas a partir da abolição das barreiras artificiais entre os países membros.

Tal abordagem mostra-se muito pertinente, pois é em um contexto de permanente discussão nessa região que até então dá mais ênfase, através de grupos temáticos, ao temas de Acesso à Terra e Reforma Agrária; Facilitação de Comércio; Gênero; Seguro Agrícola e Gestão do Risco e; Juventude Rural.

Até o momento não há um grupo temático específico para que seja discutida a política de territorialidade, mas como todos os outros temas permeiam a mesma, a começar pelo objetivo de reduzir as assimetrias e promover o desenvolvimento da região, e o fórum é de iniciativa do MDA, que tem como um de seus carros-chefe o desenvolvimento territorial, a temática não deixa de ser discutida. Como, em partes, fruto dessas discussões, já é possível observar o início da implementação de ações no sentido de fortalecer aspectos prerrogativos da territorialidade, como o fortalecimento das bases, descentralização governamental, empoderamento da

sociedade civil, a importância da pluriatividade do meio rural, entre tantas outras preconizadas por estudiosos, como sendo pertinentes à temática territorial.

Até o momento foram realizadas quinze edições da reunião, e será realizada a décima sexta edição em dezembro de 2011, não incorrendo no erro de acreditar que as políticas estão plenamente satisfatórias, mas sim, em tratá-las de forma continuada, com cada edição sendo ampliada em relação ao ano anterior.

3. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE AÇÃO

A área de estudo escolhida para este estudo é a do Cone Sul, com suas diversas culturas e peculiaridades, porém, todas com algo em comum entre os países membros, em especial a história e seu povo.

Justamente por serem “países irmãos”, a abordagem conjunta desses países faz mais sentido que sejam estudadas separadamente de países europeus ou de outras regiões por várias razões, entre elas, a cultura, a colonização, a língua, os hábitos, a história, a localização geográfica e semelhante desenvolvimento político ao longo dos anos.

Entre o político, considera-se o político-institucional e políticas públicas, ambas essenciais para o desenvolvimento adequado e progresso nacional, regional e continental, com destaque para a primeira, objeto principal deste texto.

O principal instrumento a ser usado na pesquisa é a comparação entre literaturas previamente existentes acerca de desenvolvimento territorial referentes ao Brasil e aos demais países desta região.

O embasamento metodológico foi essencialmente extraído e sumarizado de Van der Ploeg (2004, p.118). Segundo ele, “quando as descrições disponíveis dos processos de desenvolvimento rural estão fortemente associadas a localizações no espaço e no tempo, o método comparativo pode ser útil para ‘extrair’ a essência do desenvolvimento rural como uma categoria geral”, dessa forma, traça-se uma linha pela qual ilumina este texto.

As razões que levaram a escolha desta localidade e não outras justifica-se nas seguintes premissas:

É de essencial importância, que devido a história recente desse tipo de política pública, que vai além do âmbito geográfico e de descentralização, implica em alguma resistência por parte de governos, em especial aqueles com ainda vivas as memórias resultantes de ditaduras militares centralizadoras e fechadas, na adoção de políticas democráticas como estas, mostrando que esta ainda está no começo de uma longa trajetória histórica, onde só resultados futuros podem dizer se são vantajosas ou não, fazendo com que nem todos ainda tenham adotado em um universo de 5 países, estando assim, representados neste trabalho.

A ideia central é que a abordagem comparativa da pesquisa possa ajudar a compreender as diferenças de como cada país procura abordar essa temática de política pública através de suas instituições e órgãos governamentais, a política institucional. Partindo desse princípio, esse trabalho se propõe minimizar as dúvidas quanto as direções em que os governos, nessa região do mundo que vem ganhando notoriedade e importância pelo papel que veem desempenhando em vários aspectos, têm caminhado quanto a política de territorialidade, que vem crescendo como meio de desenvolvimento com destaque para o rural. É claro que só poderá ser comparado o que é comum a todos esses países. Também por esta razão, preferiu-se focar o objeto nas formas em que as políticas públicas são implementadas através das instituições governamentais. Sendo assim, a proposta consiste em esclarecer os meios usados, como e porque foram usados, suas semelhanças e razões destas, podendo servir de base para futuras pesquisas mais aprofundadas em cada país, ou como podem ser conduzidas, de modo que seja mais aplicável e adaptada a cada realidade e peculiaridade local.

Para este tipo de trabalho, é mais adequado guiar-se por métodos complementares. Foram usados tanto os qualitativos quanto os quantitativos.

Os métodos qualitativos são de fundamental importância, pois nestes “há [...] um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (NERY; BORGES, 2005, p.15), assim, é possível fazer uma abordagem indutiva, partindo do paradigma interpretativo da fenomenologia, um estudo empírico-comparativo de casos concretos, para generalizações teóricas, de acordo com o proposto por Boente & Braga (2004).

Foi também adaptado e traduzido em números, então para que se pudesse colocar os países em um patamar comparável.

A escolha desse complemento quantitativo foi embasada por Minayo & Sanches (1993, p. 247), que faz um feliz posicionamento implicando que “tem como campo de práticas e objetivos trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis. Deve ser utilizada para abarcar, do ponto de vista social, grandes aglomerados de dados, de conjuntos demográficos, por exemplo, classificando-os e tornando-os inteligíveis através de variáveis.”

É também essencial para o desenvolvimento e norteamento da avaliação da aplicação, e determinante para o sucesso da política de territorialidade, os quatro pontos fundamentais descritos pela SDT/MDA, chamados de Áreas de Resultado. São elas:

Articulação de Políticas Públicas, que segundo a SDT (2011a) “permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos arranjos institucionais –

fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento –, com autonomia, representatividade e legitimidade.”

Dinamização Econômica nos Territórios Rurais, que segundo a SDT (2011b):

Trata-se de um componente onde se articulam as redes de cooperação, a concepção de cadeias e de arranjos produtivos, agrupamento de setores e de empresas, criação de distritos industriais e agroindustriais, todos necessários à construção de uma visão integrada de desenvolvimento produtivo, competitividade, interdependência e cooperação. Nesse sentido, é importante a promoção de iniciativas que busquem desenvolver tecnologias e sistemas de gestão que se adequem à utilização sustentável dos recursos e potencialidades do território e ao seu estágio de desenvolvimento.

Fortalecimento da Gestão Social, que segundo a SDT (2011c), são espaços que:

devem evoluir para arranjos institucionais que exercitem a gestão compartilhada de assuntos de interesse público, autogestionem seus planos de desenvolvimento, conformem institucionalidades apropriadas às dinâmicas políticas e sociais do território, integrem redes de colegiados assemelhados, promovam o planejamento ascendente, a inclusão e a participação social de novos atores e articulem políticas públicas visando o estabelecimento das parcerias e a disponibilização dos recursos - sejam eles materiais, humanos, tecnológicos ou financeiros - necessários para a implementação do PTDRS.

E, por último, mas não menos importante, o Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação, que segundo a SDT (2011d) “são instrumentos eficazes de emprego do capital social gerado em um território a partir das relações humanas e sociais, que o transforma em instrumento de otimização das iniciativas coletivas, rumo à formulação, implementação e gestão de planos de desenvolvimento sustentável”.

Para a aplicação dos métodos quantitativos foi necessário que fosse estabelecido um referencial. Esse referencial foi construído não com o objetivo de

sanar todos os questionamentos acerca do assunto, nem de esgotar o mesmo. Este tem por função nortear as discussões, permitindo o início de um olhar equilibrado entre os métodos, sendo assim possível colocar os países abordados em condição de comparação, podendo, inclusive ser usado em futuras pesquisas acerca do tema.

Desse modo, de forma bastante simplificada serão quantificados o desenvolvimento para cada um desses quatro pilares determinantes, contidos neste Capítulo 3, sendo estabelecido o parâmetro 0 (zero) para nenhum ou insignificante, 0,5 (meio) para desenvolvimento parcial e 1 (um) para pleno ou bem desenvolvido.

Construído esse quadro com os países e seu grau de desenvolvimento em cada um desses pilares, destacar-se-á um gráfico para cada uma das situações.

Em todas as fases foram interpretados os dados encontrados em bibliografia existente e na redação deste trabalho.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Considerando que o Brasil instituiu órgãos e autarquias especificamente competentes para tratar dessa política, tem traçado os condicionantes indicativos de sucesso da política de territorialidade, conforme o descrito no capítulo 3, e tem programas governamentais específicos para tal, apresenta-se mais avançado é o país mais desenvolvido no tocante a política de territorialidade.

O Brasil possui e instituiu, de cima para baixo, políticas que pudessem fortalecer, como o caso dos CMDRs, os CEDRSs, o CONDRAF e principalmente os Colegiados Territoriais, dando a estes autonomia e poder de decisão quanto a como e no que serão aplicados os recursos destinados ao referido território, conforme abordado pelo item 4.1, e capacitar os atores do processo, de modo que esses pudessem se autogestar e desenvolver o processo no sentido “de baixo para cima”.

É claro que, a experiência mostra que nem sempre (ou na maioria dos casos), ainda é cedo para afirmar que esses colegiados e protagonistas do processo de territorialidade estão plenamente capacitados, cientes do processo e da transformação que estão fazendo e tem potencial de fazer, mas para quantificar mais precisamente cada avanço são necessários mais estudos acerca do assunto.

Baseado na revisão feita, pode-se afirmar que o Brasil avançou na articulação de políticas públicas, integrando horizontalmente os ministérios e órgãos públicos diretamente interessados e pertinentes ao desenvolvimento territorial, também reforçado pelos conselhos federais, estaduais e municipais, dos quais os entes públicos fazem parte.

Quanto a dinamização econômica o Brasil encontra-se hoje em fase inicial, com muitas associações e cooperativas, entretanto, se a efetividade necessária, onde alguns dos projetos são desenvolvidos em alguns lugares, mas não há em outros, portanto, não pode ser considerado como ponto plenamente atingido.

No que diz respeito ao fortalecimento da gestão social, nosso país começa a avançar, e já tem hoje uma sociedade muito mais capaz de decidir por si mesmos que antes do início do processo.

Referente ao fortalecimento das redes sociais de cooperação, a partir do estudo realizado e definições postas, temos que os grupos e potenciais gestores dos territórios, por parte da sociedade encontram-se em fase inicial de desenvolvimento.

Conclui-se então que, para o Brasil, a política de territorialidade encontra-se em um processo evolutivo positivo, principalmente levando-se em conta a recente implementação de ideias acerca do tema. Deve ser dado mais tempo para o desenvolvimento da política para que esta possa produzir resultados e ser melhor avaliada.

De acordo com a metodologia proposta, em pontuar-se o desenvolvimento de cada país nos respectivos eixos, temos o seguinte quadro:

	Brasil	Argentina	Chile	Paraguai	Uruguai*
Articulação de Políticas Públicas	1	0	0,5	0	0
Dinamização Econômica nos Territórios Rurais	0,5	1	1	0	0
Fortalecimento da Gestão Social	0,5	0,5	0	0	0
Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação	0,5	0,5	0,5	0	0

Quadro 1 – Pontuação dos Países do Cone Sul nos Pilares do Desenvolvimento Territorial.

Fonte: Autor

Desse modo, colocando em gráfico a situação brasileira de desenvolvimento, segundo os preceitos abordados, mostra-se da seguinte forma:

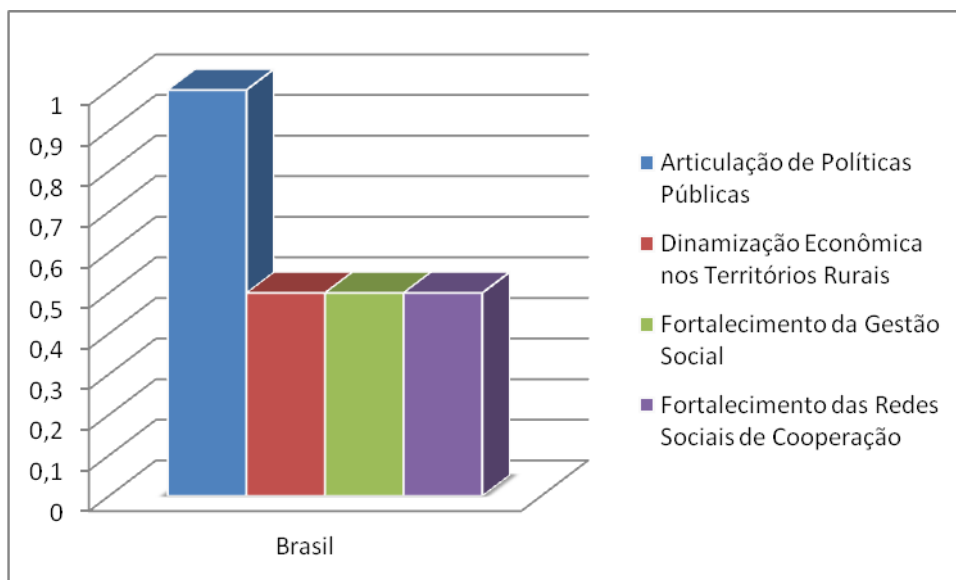


Gráfico 1 – Desenvolvimento Territorial no Brasil.

Fonte: Autor.

A partir do gráfico apresentado, é possível observar que o Brasil caminha em todos os sentidos do desenvolvimento territorial, se não a pleno, ao menos iniciou-se no processo, mostrando equilíbrio, com destaque para a Articulação de Políticas Públicas, assim como o observado.

É necessário ainda um melhor desenvolvimento nos outros três aspectos de desenvolvimento territorial, apesar de mostrar-se no caminho certo.

Quanto a Argentina, mostra-se a seguir na forma gráfica, como os quatro pilares do desenvolvimento territorial se caracterizam na realidade local conforme levantamento bibliográfico realizado. Desse modo, mostra-se da seguinte forma:

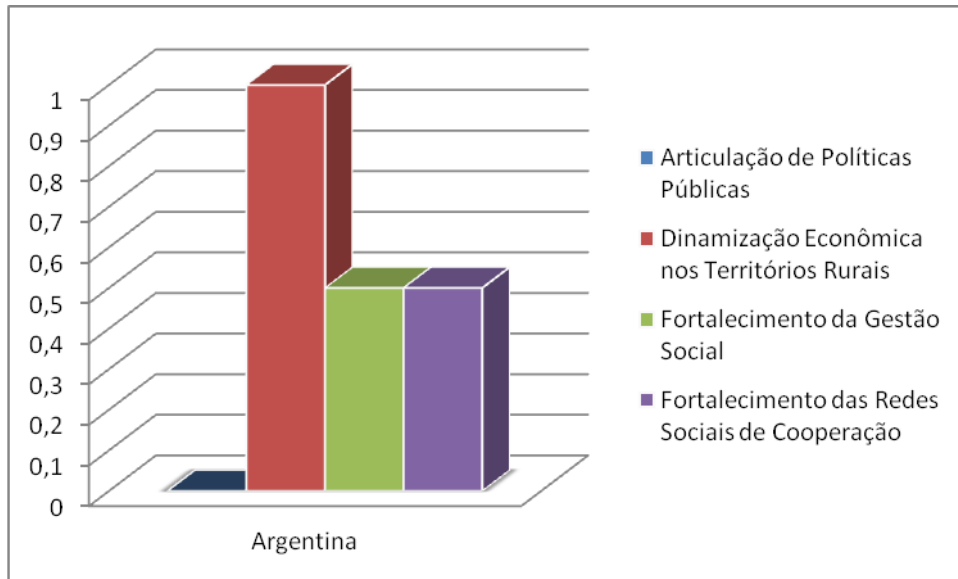


Gráfico 2 – Desenvolvimento Territorial na Argentina.

Fonte: Autor.

Quanto a Argentina e o levantamento realizado, de acordo com os preceitos indicativos da SDT, pode-se afirmar que há uma centralização do poder para conduzir a política de territorialidade, impedindo, portanto que várias instâncias se integrem nesse sentido. Tem na dinamização econômica seu ponto forte, pois foi daí que iniciou-se o processo de desenvolvimento dessa política, antes mesmo da esfera governamental. A gestão social é insípida, mas por ter articulado o início do processo merece alguma consideração. Existe, mas necessita ser fortalecida, indicando que o fortalecimento das redes sociais de cooperação ainda são um entrave ao processo.

O gráfico a seguir mostra como os 4 pilares do desenvolvimento territorial se apresentam na realidade chilena, sendo possível observar os pontos positivos e pontos negativos destes. Apresenta-se a seguir.

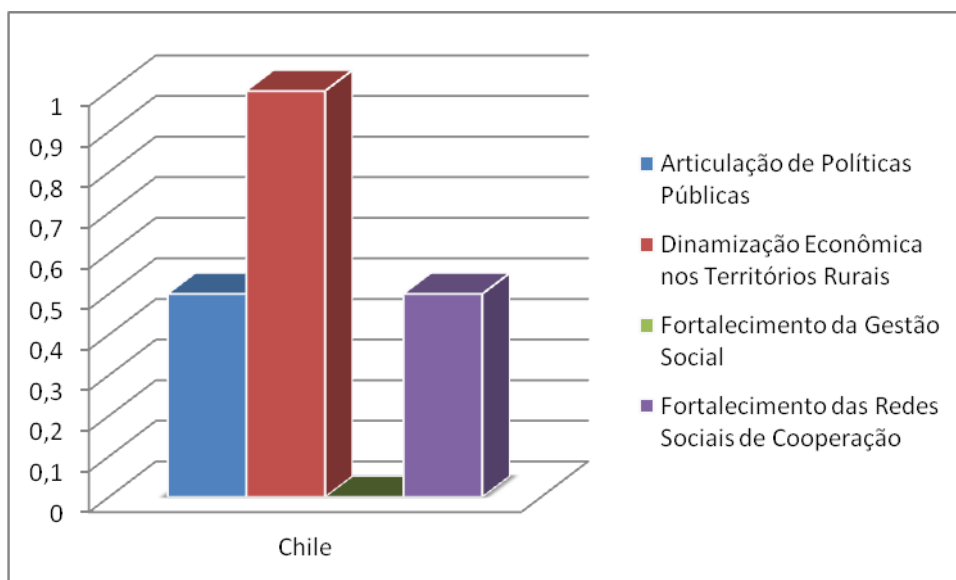


Gráfico 3 – Desenvolvimento Territorial no Chile.

Fonte: Autor.

No Chile, segundo o levantamento realizado, não há a articulação de políticas públicas necessárias de forma horizontal, apenas uma inicial descentralização governamental e delegação de poderes. A dinamização econômica foi realizada com sucesso, a partir da gestão Pinochet até hoje sendo visível e com uma forte marca mundial no mercado de vinhos e frutas, principalmente. A gestão social ainda não foi concretizada de forma satisfatória devido a história marcante da ditadura militar local, só hoje dando poder ao povo de tomar apenas as decisões elementares, como a decisão de quem serão os governantes. No caso do fortalecimento de redes sociais de cooperação teve início devido a questão da dinamização econômica, onde um alavancou o outro, tornando os territórios chilenos capazes de se dinamizarem por si próprios, porém, a partir de iniciativas coletivas, não podendo depender de delegação de poderes governamentais.

O caso do Paraguai é mostrado a seguir na forma gráfica segundo os pilares do desenvolvimento territorial e o estágio em que se encontra o desenvolvimento de cada um deles.

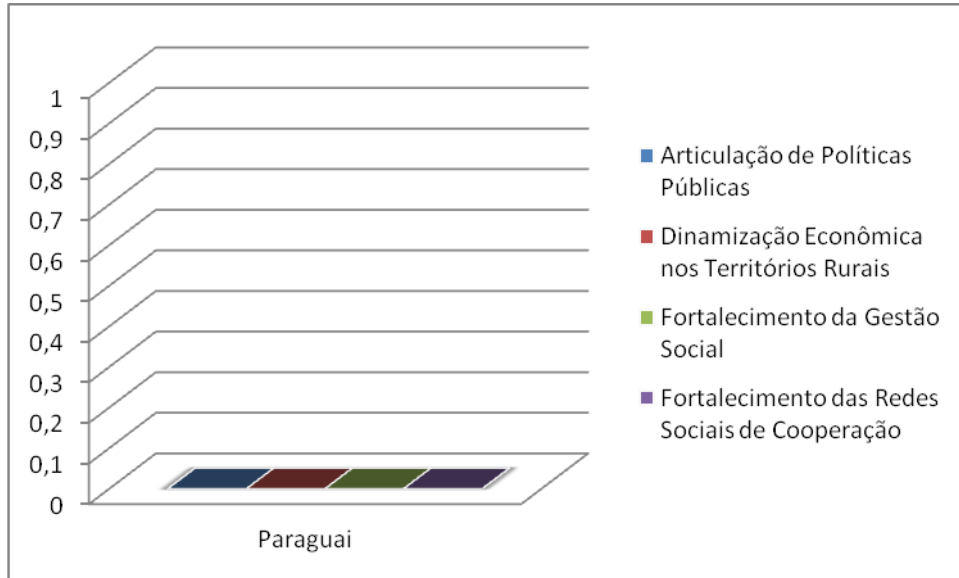


Gráfico 4 – Desenvolvimento Territorial no Paraguai

Fonte: Autor.

Em relação ao Paraguai, este possui sérias restrições em relação aos quatro tópicos fundamentais. Peca na articulação de políticas públicas pois centraliza todos os assuntos relacionados na Presidência da República. Falha também na dinamização econômica de territórios já que não há divisão desses em solo paraguaio. A gestão social também, se existente, em nada é relacionada à territórios rurais, e o mesmo acontece no fortalecimento das redes sociais de cooperação.

Abaixo encontra-se a forma gráfica do desenvolvimento territorial em que se encontra o Uruguai, segundo os preceitos de desenvolvimento territorial previamente discutidos neste trabalho.

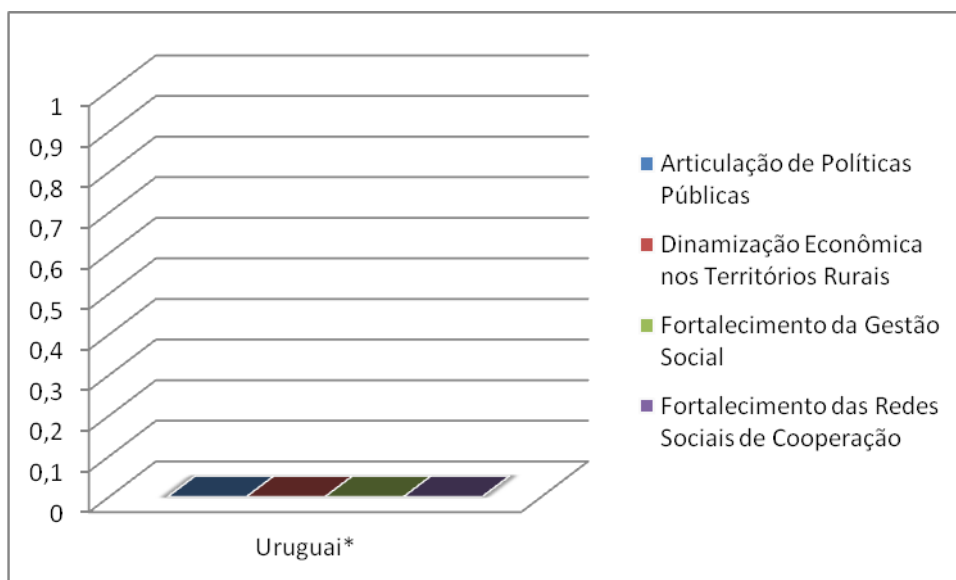


Gráfico 5 – Desenvolvimento Territorial no Uruguai⁶

Fonte: Autor.

No caso do Uruguai, a política de territorialidade efetivamente implementada encontra-se em fase muito semelhante à paraguaia, entretanto, com uma grande vantagem, vem sendo mostrado interesse e sendo buscados recursos técnicos e conhecimentos para que possa, por lá, ser implementada, através da REAF e de contatos com técnicos, políticos e estudiosos brasileiros, principalmente.

De uma forma geral, o desenvolvimento territorial no Cone Sul encontrado é substancialmente dísparo, assemelhando-se apenas na questão de que ainda têm muito a ser desenvolvido no tocante ao tema, devido aos fatores citados previamente.

Muitas são as vantagens da política de territorialidade, conforme citadas no desenvolvimento deste trabalho, devendo ser incentivado a estes países, que

⁶ O Uruguai contém um asterisco por se diferenciar do Paraguai ao iniciar o desenvolvimento territorial através de contatos com técnicos, políticos e estudiosos brasileiros.

apesar do curtíssimo espaço de tempo considerado, já é possível visualizar alguns ganhos.

Podem também serem mostrados na forma de gráfico o desenvolvimento desses países por cada ítem determinante de desenvolvimento conforme mostrados a seguir.

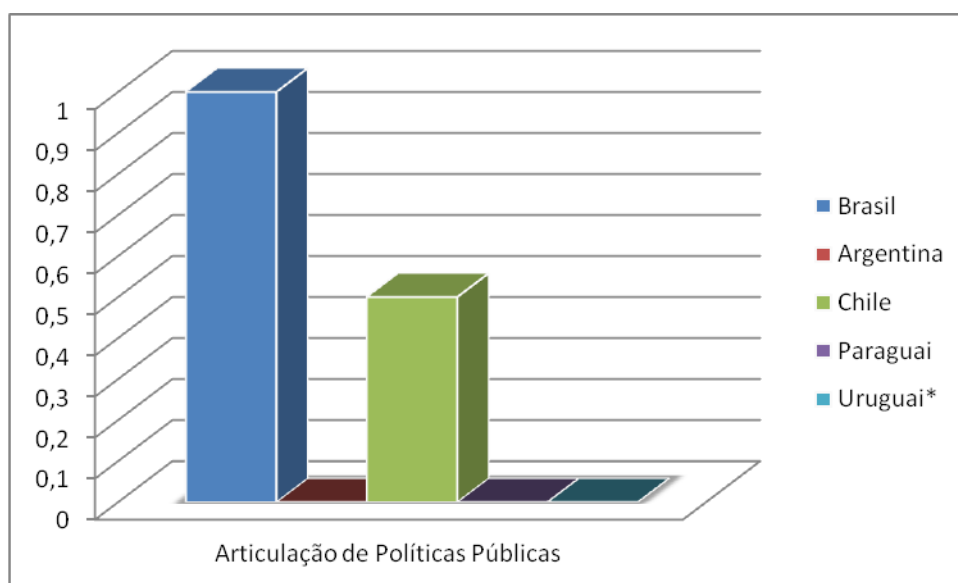


Gráfico 6 – Articulação de Políticas Públicas no Cone Sul.
Fonte: Autor.

No gráfico acima observa-se que quanto a Articulação de Políticas Públicas, o Cone Sul, de modo geral, não encontra-se em bom estado, com algum destaque para o Brasil que promove a questão da territorialidade através de seus órgãos governamentais, e parcialmente pelo Chile.

Nos demais países da região o desenvolvimento desse aspecto ainda é insípido, necessitando fortemente de fomento público.

No gráfico abaixo é mostrada a Dinamização Econômica nos Territórios Rurais, e em que estágio se encontram nos países abordados neste trabalho, sendo possível compará-los entre si.

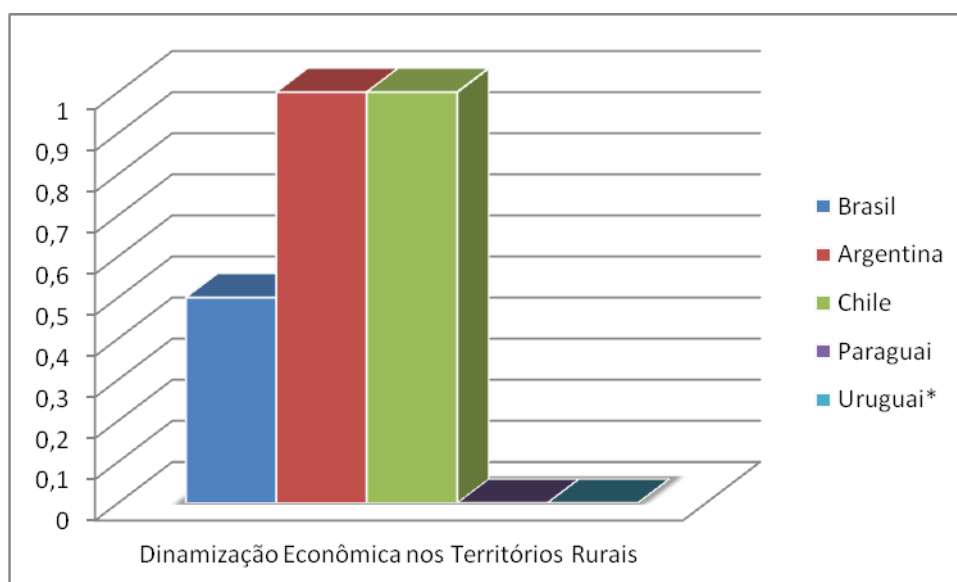


Gráfico 7 – Dinamização Econômica nos Territórios Rurais no Cone Sul.
Fonte: Autor.

O gráfico Desenvolvimento Territorial 7 observa-se que há um melhor desenvolvimento nesse aspecto com relação a Articulação de Políticas Públicas, com destaques para Argentina e Chile em estágio avançado, por razões diferentes, no Chile ocorreu de cima para baixo e no caso argentino com ação inversa, de baixo para cima, o Brasil em estágio intermediário, ainda prematuro para afirmar que é devido ao incentivo institucional, e Paraguai e Uruguai estagnados em função de não desenvolverem a política de territorialidade.

No gráfico abaixo é possível visualizar o andamento do Fortalecimento da Gestão Social nos 5 países componentes do Cone Sul, destacando suas diferenças.

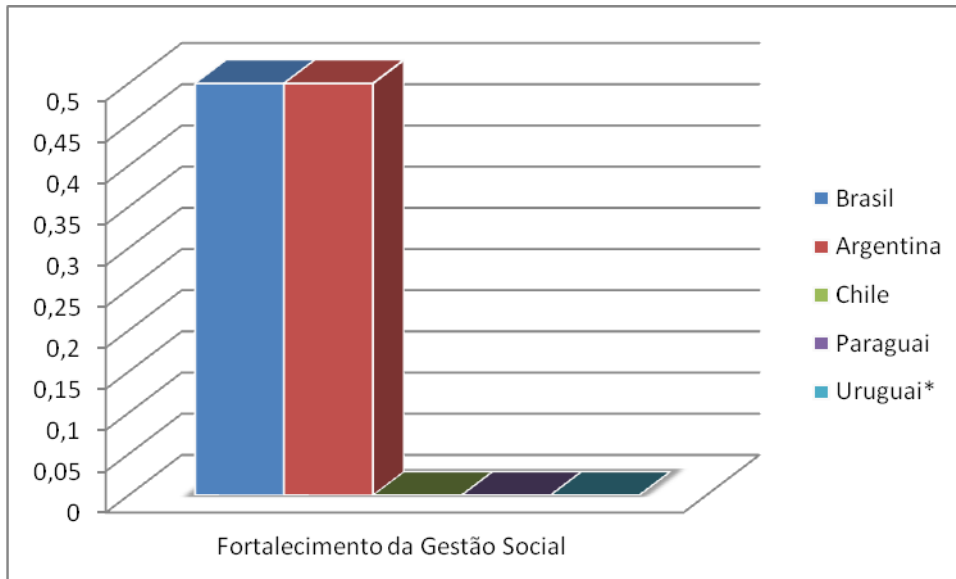


Gráfico 8 – Fortalecimento da Gestão Social no Cone Sul.
Fonte: Autor.

Quanto ao Gráfico 8: Desenvolvimento Territorial 8, é possível notar o baixo índice do Fortalecimento da Gestão Social nos territórios em todos os países componentes da região abordada neste trabalho. Enquanto Chile, Paraguai e Uruguai encontram-se em zero ou próximo dele, Brasil e Argentina destacam-se com o índice de 0,5 atribuído a ambos, mostrando pouco desenvolvimento nesse aspecto.

Nota-se que nenhum dos países atinge o grau máximo de desenvolvimento, ou próximo, configurando-se como um gargalo no processo de desenvolvimento territorial.

No gráfico abaixo, visualiza-se o Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação e como elas se comportam quanto ao desenvolvimento em cada um dos países do Cone Sul.

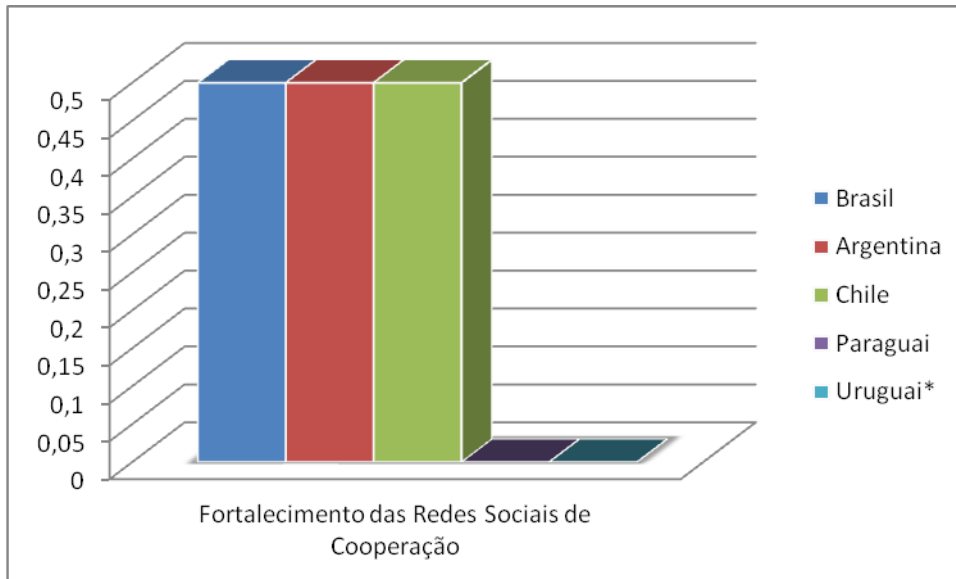


Gráfico 9 – Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação no Cone Sul.
Fonte: Autor.

No Gráfico 9: Desenvolvimento Territorial 9, observa-se que Uruguai e Paraguai, assim como nos outros quesitos, encontram-se estagnados em nível zero. Entretanto, os países mais avançados neste aspecto, Brasil, Argentina e Chile, também não alcançam níveis extremamente positivos, mas em estágio intermediário de desenvolvimento.

Nesse sentido, pode-se inferir que o Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação também é um gargalo significativo no processo de desenvolvimento territorial da região.

E de forma mais abrangente e ampla, pode-se observar como cada país se comporta frente aos pilares de desenvolvimento territorial, todos em um mesmo gráfico.

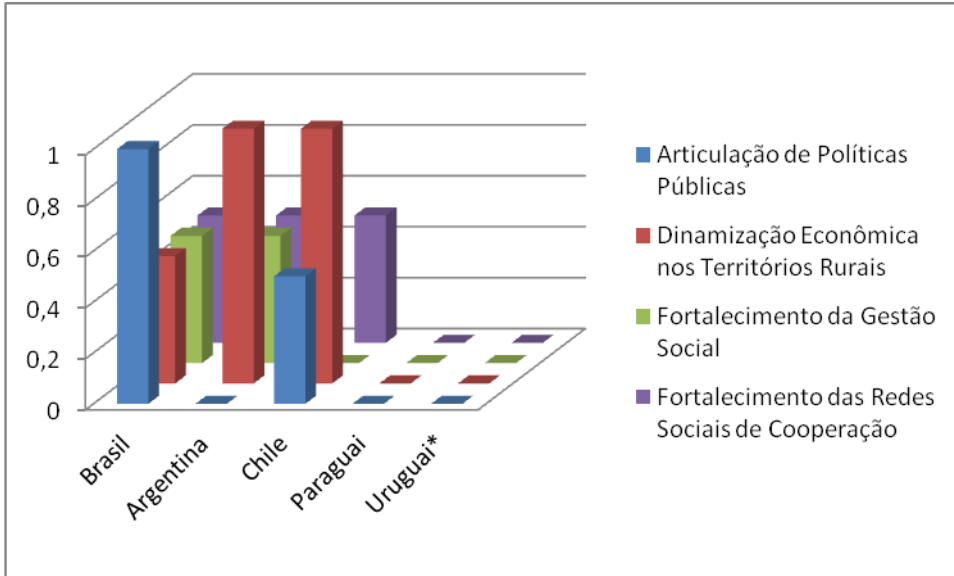


Gráfico 10 – Desenvolvimento Territorial no Cone Sul.

Fonte: Autor

A partir do gráfico acima é possível inferir que Paraguai e Uruguai estão em um nível baixo no processo de desenvolvimento sem avanços significativos.

Entre Brasil, Argentina e Chile, destacam-se em pontos isolados. O primeiro na Articulação de Políticas Públicas e o segundo e terceiro na Dinamização Econômica nos Territórios Rurais.

Apesar desse destaque em eixos pontuais, esses países demonstram um certo equilíbrio, variando pouco entre os outros eixos demonstrados, sendo portanto positivos e importantes para essa estratégia de desenvolvimento.

Sendo assim, de forma simplificada, se somarmos cada item, tem-se que o Brasil atinge uma pontuação total de 2,5 de um total de 5; Argentina e Chile somam 2 pontos cada e; Paraguai e Uruguai somam zero.

Dessa forma, nesse espaço do mundo, o Brasil encontra-se mais a frente no processo, Argentina e Chile em segundo e, por último, empatam em pontos

Paraguai e Uruguai, com leve vantagem para o país portenho por mostrar iniciativas para implantação da política de territorialidade.

Diante da exposição apresentada, o trabalho atinge seu objetivo geral, ao investigar nos países do Cone Sul e compará-los ao Brasil, sob a ótica político institucional quanto a política de territorialidade, inclusive quantificando o desenvolvimento de cada um e o total.

Atinge também os objetivos específicos ao mostrar no Capítulo 4, onde cada país avançou na política de territorialidade. Todo ponto acima de zero é considerado uma evolução.

Também no Capítulo 4, são mostrados os pontos estagnados durante a evolução da política de territorialidade, que corresponde a pontuação zero, atingindo assim seu objetivo proposto.

Como não foram identificados retrocessos no processo de desenvolvimento territorial rural, estes não são mostrados em gráfico, mas dessa forma também atinge ao objetivo específico proposto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após abordagem acerca do tema nos capítulos 2, 4 e exposição dos resultados obtidos no capítulo 5, foi possível comparar, de forma simplificada as temáticas propostas nos objetivos definidos e propostos pelo presente trabalho no capítulo 2.

A partir do mesmo, infere-se que o país mais desenvolvido na política de territorialidade é o Brasil, ainda que este não o tenha em sua plena forma e adequação segundo as diretrizes abordadas pela própria SDT e autores estudiosos desta estratégia de desenvolvimento.

O Brasil possui algum destaque no eixo de Articulação de Políticas Públicas, puxado pelo Programa Territórios da Cidadania, capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, com auxílio e articulação de outros entes governamentais como ministérios e autarquias. Ações nesse sentido, de cima para baixo, auxiliam no processo, mas há a compreensão dentro do governo de que é necessário que a corrente de baixo para cima também funcione, e é por isso que ações para o fortalecimento da gestão social dos territórios no país tem se fortalecido, ainda que esteja muito aquém do ideal. Porém, como previamente abordado, é um processo, e como processo, é uma ação contínua que dá frutos constantes, mas que leva algum tempo até o aparecimento dos mesmos, com tamanho e produtividade ascendentes.

Mostram-se ainda deficitários os outros três pilares abordados, necessitando que sejam fomentados pelo poder público, mas que devem emanar, principalmente, da sociedade civil, pois esta é quem dá a identidade do território e deve caracterizá-

lo conforme os preceitos, ainda que empíricos, dos mesmos para que o ambiente se mantenha da forma como a comunidade local deseja.

Nos casos argentino e chileno caracterizam-se ambos por um pico evolutivo no desenvolvimento da política de territorialidade, quanto à Dinamização Econômica nos Territórios Rurais.

Em ambos os casos os demais pontos possuem graus menores de desenvolvimento da política de territorialidade, sendo eles intermediários ou nulos. Com baixas mais significativas em Articulação de Políticas Públicas no caso do país portenho e Fortalecimento da Gestão Social no caso do país andino.

O contraponto curioso e válido para ressaltar é que o caso chileno é explicado pela forma adotada para o desenvolvimento da política, de cima para baixo, o que explica a falta de gestão social no país. No caso argentino o inverso. Pelo fato da iniciativa ter partido do social, a articulação de políticas públicas é que se torna mais deficitário e maior gargalo do processo.

Portanto, esses dois casos são emblemáticos para o fortalecimento do desenvolvimento territorial.

Os casos paraguaio e uruguaio são relevantes por mostrarem o contraste com os demais países do Cone Sul, seu nível de desenvolvimento territorial é zero ou próximo a isso devido ao fato de não terem ainda executado ou implementado qualquer ação de política territorial no país, nem emanado de seu povo.

Como previamente abordado nesse trabalho, é possível afirmar que o Uruguai possui uma estreita, porém importantíssima, margem que lhe confere uma posição a frente do Paraguai nesse processo, a iniciativa e interesse por essa forma de

desenvolvimento regional, privilegiando as bases. Tem procurado fontes, governos e instituições que possam auxiliá-la nesse processo, já que lhe falta experiência.

A partir do documento elaborado conclui-se que tanto Brasil, quanto Argentina e Chile avançaram na política de territorialidade, com relevante destaque para o primeiro, e Uruguai e Paraguai permanecem estagnados, não havendo, portanto, países que retrocederam nesse processo, indicando que uma vez adotado, seja pela ainda breve forma de abordagem, ou seja, pela importante e relevante forma de desenvolvimento regional, não parece ser interessante voltar atrás.

O presente trabalho também permite apontar a tendência de territorialização dos países do Cone Sul, podendo conforme o desenvolvimento atingido servir de modelo, como o caso brasileiro para alguns países da América Central ou o próprio Uruguai.

Mostrando-se positivo, a política de territorialidade abre possibilidade de novas formas de abordagem de desenvolvimento regional. Portanto, são louváveis as iniciativas de inclusão de povos nessa estratégia, desde que dentro de uma identidade, como forma de diminuição de pobreza, redução do abismo entre classes sociais e, sobretudo, fortalecimento da democracia, como meio fundamental de atingir a soberania local, assim como demonstrado no presente trabalho.

6. CONCLUSÃO

De acordo com o trabalho proposto foi possível indicar os pontos de avanço e estagnação quanto à política de territorialidade rural nos países do Cone Sul, e nenhum retrocesso.

Assim como apontado no Capítulo 4, foi mostrado que o Brasil é o país mais avançado da região em questão quanto à política de territorialidade, seguido de Argentina e Chile e por último Paraguai e Uruguai, este último um pouco a frente devido ao iniciar interesse neste tipo de política institucional como forma de desenvolvimento.

Foi possível então, de acordo com o levantamento de informações neste trabalho, atingir os objetivos propostos através da descrição do andamento da política de territorialidade em cada um dos países abordados baseados em literatura existente e através de gráficos construídos para mostrar de forma simplificada e, assim, poder determinar qualitativamente e quantitativamente os avanços e estagnações.

Partindo das premissas apresentadas no Capítulo 2 e análise dos resultados no Capítulo 4, atingiu-se o objetivo de investigar, sob a ótica político-institucional, conforme exposta pela SDT, no Capítulo 3, os avanços indicados na análise realizada, e os desafios considerados no Capítulo 5, o desenvolvimento territorial referenciado pelo Brasil frente aos outros países, conforme mostrado pelo Gráfico 10.

Conforme os Capítulos 4 e 5, também foram indicados os avanços, os pontos estagnados e demonstrados que não houve retrocessos na política territorial dentro do Cone Sul.

Este trabalho objetivou colaborar com o início da discussão acerca do tema na área do Cone Sul, subsidiando futuros trabalhos com a temática da região e/ou a temática de desenvolvimento territorial rural, no âmbito político-institucional e não tem a pretensão de esgotar o tema.

7. REFERÊNCIAS

ALBUERQUERQUE, F. **Desarrollo territorial y gestión del territorio**. [en línea]. Chile: Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, La Serena, Chile, 24 a 30 de agosto de 2003.

ALMADA, F. La percepción de desarrollo rural en el Paraguay. In: ALMEIDA, J.; MACHADO, J.A.D. (Orgs.). **Desenvolvimento Rural no Cone Sul = Desarrollo rural en el Cono Sur**. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2009. 365 p.

BAVA, S.C. **Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social?** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, 1996.

BOENTE, A. e BRAGA, G. **Metodologia científica contemporânea: para universitários e pesquisadores**. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2004.

BONNAL, P.; MALUF, R.S. Políticas de desenvolvimento territorial multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF, R.S. (Orgs.) **Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, NEAD, IICA, 2009. 301p.

_____. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade**. Florianópolis. v.8, n.14, 2009, p. 211-250.

BOSCHERINI, F. y POMA, L. **Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas**, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2000.

BOUSSAGUET, L.; JACQOUT, S. & RAVINET, P. Dictionnaire des politiques publiques. Paris, **Les Presses de Sciences Po**, 2004.

BRASIL. Decreto-Lei no 311, de 02 de março de 1938, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 7 mar. 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 16 de novembro de 2011.

BRASIL. Decreto Nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 out. 2004. Disponível em: <<http://www.portal.in.gov.br>>. Acesso em 6 agosto 2011.

CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF R.S. Multifuncionalidade da agricultura e território: avanços e desafios para a conjugação de enfoques. In: CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF, R.S. (Orgs.) **Agricultura familiar, multifuncionalidade e**

desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, NEAD, IICA, 2009. 301p.

COSTA, J. J.; PIRES, E. L. S. A Institucionalização da Agricultura Familiar na esfera do Mercosul: avanços e desafios. In: **12º Encuentro de Geógrafos de América Latina: Caminando en una América Latina en Transformación**, 2009, Montevideo, Uruguay. 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina: Caminando en una América Latina en Transformación, 2009.

CHADWICK, C. V. El Territorio Arauco em la Región del Bío-Bío, Chile. In: SOTO-BAQUERO, F.; BEDUSCHI FILHO, L. C.; FALCONI, C. (eds.) **Desarrollo territorial rural. Analisis de experiencias en Brasil, Chile y México.** Santiago, CH: RLC-FAO, 2007.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional (NO PRELO). **Nova Economia** (UFMG), v. 19, p. nº 1, 2009.

FEITO, M.C. Desarrollo rural en el partido del Pilar, provincia de Buenos Aires, Argentina. En **Cuadernos Des. rural.** 7 (64): 57-77, 2010.

FERREIRA, P. R. **Avanços e Desafios da Integração Regional no Cone Sul: os Processos de Integração Social no MERCOSUL.** I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana 2011. Santa Fé, Argentina. 9 a 12 de maio de 2011.

FIGUEREDO, O.A.T. Agricultura y políticas públicas en Paraguay. In: ALMEIDA, J.; MACHADO, J.A.D. (Orgs.). **Desenvolvimento Rural no Cone Sul = Desarrollo rural en el Cono Sur.** Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2009. 365 p.

FUNG, A. **“Recipes for public sphere”.** The Journal of Political Philosophy, v.11, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro.** Campinas: IE/Unicamp, 1999.

GUIMARÃES, M. Educação ambiental e a gestão para a sustentabilidade. In: **A contribuição da educação ambiental à esperança de Pandora.** Santos, José Eduardo dos e Sato, Michèle (orgs). São Carlos – SP: Rima, p. 183-195, 2001.

LEITE, S. Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável** MDA NEAD, Brasília, 2000.

MATTEI, L. DUARTE, L. **Institucionalidades para Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável.** Série Documentos, n.1 Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO a. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 16 jul 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=7789083>. Acesso em: 19 jul 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO c. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=8501165>. Acesso em: 29 set 2011.

NARDI, M. A.; PEREIRA, S.G. Proximidad territorial y desarrollo local - rural: las ferias francas de la Provincia de Misiones - Noreste Argentino. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 8, N. 13, p. 51-61, Set. 2006.

NERY, J. R. C.; BORGES, M. L. T. **Orientações técnicas para elaboração de trabalhos acadêmicos**. Macapá: UNIFAP, 2005.

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

PÉREZ, M. A. Experiência do Instituto de Desenvolvimento Rural de Mendoza, em desenvolvimento territorial. **Fórum DRS: Boletim Eletrônico**, Brasília, Distrito Federal, p. 6 – 11, ano 5, edição 79, agosto de 2011.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009. 209 p.

PÍREZ, P. (2004). Instituciones Políticas y Gestión Urbana en el Area Metropolitana de Buenos Aires. **Cuadernos PROLAM/USP**, 3 (2): 73-87.

RAFFESTEIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RACZYNSKI, D. Políticas Sociales en el Contexto de la Descentralización. Algunas Reflexiones a Partir de la Experiencia Chilena. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, FGV-SP, v.9, n. 36, mar.2004.

Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. Disponível em: <<http://www.reafmercosul.org/reaf/>>. Acesso em: 27 de outubro de 2011.

RIELLA, A.; MASCHERONI, P. Una nueva mirada sobre los territorios rurales: trabajo no agrícola y pluriactividad en el Uruguay rural. **InterCambios**, Santiago, Chile. Capítulo 10. Año 10, n. 119, fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/boletines//INTERCAMBIOSN119Febrero.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2011.

SANTOS, M. A. **Natureza do espaço**: espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

_____ ; PEYRÉ TARTARUGA, I. G. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. In: **Primeras jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**. Trabajos. Buenos Aires: CONICET, 2005.

SDT a, Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/articulacao>>. Acesso em: 31 out 2011.

SDT b, Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/dinamizacaoeconomica>>. Acesso em: 31 out 2011.

SDT c, Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/Gestaosocial>>. Acesso em: 31 out 2011.

SDT d, Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/redessociais>>. Acesso em: 31 out 2011.

SEN, A. Development thinking at the beginning of the 21st Century, in **BID – Development thinking and practice conference**, 1996.

VAN DER PLOEG, J. D. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 114-140.

VEIGA, J.E. **Desenvolvimento rural**: o Brasil precisa de um projeto. Texto para CONTAG, 1998. 55 p.

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