



# **Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar**

**Anelise Graciele Rambo<sup>1</sup>  
Eduardo Ernesto Filippi<sup>2</sup>**

## **Resumo**

O presente artigo discorre sobre a temática do desenvolvimento voltada ao rural, mais especificamente, à agricultura familiar. Parte-se da teoria neoclássica passando pela neo-institucionalista, destacando autores que tratam do mito ou da ideologia do progresso até abordagens contemporâneas, enfatizando a emergência do local, a redefinição do papel do Estado e da sociedade civil, no ora denominado, desenvolvimento territorial local/regional. São apresentadas as principais políticas públicas agrícolas brasileiras desde 1960, aproximando-as com as concepções de desenvolvimento anteriormente apresentadas. Parte-se da hipótese de que os processos de desenvolvimento em regiões periféricas, caracterizadas pela agricultura familiar, passam por uma organização e concertação local em torno do desenvolvimento que estes atores almejam, buscando, no Estado, em atores de outras escalas, apoio a demandas que o local não dá conta em responder.

---

*Recebimento: 30/3/2008 • Aceite:30/10/2008*

1 Licenciada e Mestre em Geografia. Doutoranda em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). End: Av. João Pessoa, 31, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: ane\_rambo@yahoo.com.br

2 Doutor em Economia Política e Professor no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). End: Av. João Pessoa, 31, Porto Alegre, RS, Brasil

**Palavras Chaves:** agricultura familiar - Estado - sociedade civil - políticas públicas - desenvolvimento territorial local/regional.

## **From classical conceptions to territorial approach: (re) thinking family farming development processes**

### **Abstract**

The present article talks about development's themes oriented to the countryside, more specifically, to family farming. We start from neoclassical theory through neo-institutionalist, highlighting authors who deal about the myth or the ideology of progress until contemporary approaches, emphasizing local emergence, the redefinition of the State role and civil society in this process, in now called, local/regional territorial development. We will be presented the main Brazilian agricultural public policy since 1960, bringing them with the concepts of development above. We start from the assumption that the development processes in outlying regions, characterised by family farming, going through a local organization and concertation on development actors that they desire, seeking, in the State, actors from other scales, support for demands that the local does not give account to respond.

**Keywords:** family farming - State - civil society - policy public - local/regional territorial development

## Introdução

O presente artigo se propõe a discorrer sobre a temática do desenvolvimento voltado ao mundo rural. Parte-se de teorias neoclássicas até abordagens contemporâneas, destacando a emergência do local, a redefinição do papel do Estado e a sociedade civil neste processo. Para tal, este artigo é composto por três partes. A primeira refere-se à dinâmica das concepções de desenvolvimento, tratando da neoclássica, da neo-institucionalista, destacando autores que tratam do mito ou da ideologia do progresso. Por fim, nesta seção, aborda-se ainda a passagem das políticas de desenvolvimento para as políticas de combate a pobreza.

Num segundo momento, serão apresentadas as principais políticas públicas do Estado brasileiro desde a década de 1960, tentando-se estabelecer uma aproximação com as concepções de desenvolvimento anteriormente apresentadas. Por fim, ressaltam-se abordagens mais contemporâneas do desenvolvimento, tratando do que ora se denomina desenvolvimento territorial local/regional, com ênfase para o papel do Estado e da sociedade civil nesta dinâmica.

*A priori*, a hipótese que embasa este artigo, é a de que, quando se considera processos de desenvolvimento em regiões periféricas, caracterizadas pela forte presença da agricultura familiar, a organização local - e aí está inclusa a sociedade civil - adquire extrema relevância. Isso se dá em decorrência da mudança do papel do Estado brasileiro - a partir do neoliberalismo bem como de sua crise e reestruturação desde os anos 1980 - o qual parece estar hoje muito mais enquanto ordenador ou coordenador de macro-estratégias e macro-políticas do que como interventor direto nas dinâmicas locais. Visualiza-se que a questão do desenvolvimento em regiões periféricas, passa em grande parte, por uma concertação local em torno do desenvolvimento que estes atores almejam, buscando, no Estado, bem como em atores de outras escalas, apoio a demandas às quais o local não dá conta em responder.

## 1 - Considerações acerca de algumas concepções de desenvolvimento

Quando se trata de teorias neoclássicas do desenvolvimento, um expoente é Schumpeter. (1934), que define desenvolvimento econômico como as mudanças da vida econômica que não lhe são impostas de fora, mas que surgem de dentro, por sua própria iniciativa:

O desenvolvimento (...) é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente (...) Essas mudanças (...) e estas perturbações do centro do equilíbrio aparecem na esfera da vida industrial e comercial, não na esfera das necessidades dos consumidores de produtos finais (SCHUMPETER, 1998, p.75).

Para Schumpeter, o desenvolvimento ocorre quando há inovações. Estas consistem no motor do processo de mudança que caracteriza o desenvolvimento capitalista e resultam da iniciativa dos agentes econômicos. As inovações - novas combinações produtivas ou mudanças nas funções de produção - subentendem certa ruptura com o anterior:

Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças. Na medida em que as “novas combinações” podem, com o tempo, originar-se das antigas por ajuste contínuo mediante pequenas etapas, há certamente mudança, possivelmente há crescimento, mas não um fenômeno novo nem um desenvolvimento em nosso sentido. Na medida em que não for este o caso, e em que as novas combinações aparecerem descontinuamente, então surge o fenômeno que caracteriza o desenvolvimento (SCHUMPETER, 1998, p.76).

Nesse sentido o autor foca em dois atores essenciais ao desenvolvimento: o empresário e o capitalista. O primeiro seria aquele indivíduo que realiza as novas combinações, muito mais que um simples administrador. Ao segundo, caberia o fornecimento de crédito tornando possível a realização dessas novas combinações.

Enfim, as inovações levariam a uma ruptura do mundo estacionário (o fluxo circular, onde predomina um equilíbrio geral entre os agentes econômicos) e também ao início de um processo de desenvolvimento que se daria no âmbito da produção. De acordo com o raciocínio schumpeteriano, é o empresário que, em geral, inicia a mudança econômica. Os consumidores são educados por ele e se

necessário; ensinados a querer coisas novas, diferentes das que tinham o hábito de usar.

Sem negar as contribuições do pensamento de Schumpeter para a dinâmica capitalista, para o progresso econômico e o incremento das inovações tecnológicas hoje conhecidas, mas pelo contrário, levando em conta suas considerações, pergunta-se: onde ficaria a agricultura e a figura do agricultor familiar nesta concepção? Estaria este agricultor restrito a “ser educado” pelo empresário schumpeteriano a tomar as novas tecnologias por ele produzidas? E aqueles agricultores que não tem acesso ao crédito? Como se apropriar das inovações? Estas certamente são perguntas que ainda estão por serem respondidas.

Outro autor de destaque é Walt Whitman Rostow, com sua teoria sobre as etapas do desenvolvimento econômico. O conceito de desenvolvimento que embasa seu pensamento está muito próximo à idéia de modernização e de progresso econômico.

O desenvolvimento, na ótica de Rostow, refere-se a um processo de transição com cinco estágios: (1) sociedade tradicional: na qual a estrutura se expande dentro de funções de produção limitadas, havendo necessidade de dedicar proporções elevadas de recursos à agricultura. O poder político se concentrava com os que detinham o controle da terra. (2) Pré-condições para o arranco: surge no momento em que a ciência moderna passa a se converter em novas funções de produção na agricultura e na indústria. Difunde-se a idéia de progresso econômico como indispensável e benéfico. A formação de estados nacionais centralizados em oposição ao tradicional poder agrário seria outro fator mobilizador de recursos para o arranco. (3) Arranco: nesta fase são superadas as resistências ao progresso econômico expandindo-se a tecnologia. Difundem-se novas técnicas agrícolas e industriais. O aumento na produtividade agrícola é fundamental para o êxito do arranco. Este gera investimentos na indústria, o que se reverte na expansão das áreas urbanas. (4) Marcha para a maturidade: a produção ultrapassa o crescimento demográfico. Há um progresso econômico contínuo cujas novas tecnologias permitem à sociedade, não produzir tudo, mas qualquer coisa que se pretenda produzir. (5) Era do consumo em massa: auge do desenvolvimento, que se caracteriza pela elevação geral dos níveis de renda, ampliação da capacidade de consumo de bens duráveis e de serviços. O automóvel é o símbolo desta fase. Há ainda uma disseminação das políticas sociais através do Estado de Bem-Estar (ROSTOW, 1974).

Assim sendo, para Rostow, o desenvolvimento ocorre na medida em que as sociedades alcançam e superam tais estágios.

Caberia, portanto, aos países não desenvolvidos passar por tais estágios a fim de alcançar aquele no qual os países desenvolvidos, modernos, já estão.

Enquanto Schumpeter destaca o papel do empresário no desenvolvimento econômico, Rostow chama atenção para o papel do Estado. Segundo o autor (ROSTOW, 1974) nas pré-condições para o arranco, as mudanças requeridas na economia e nos valores precisam de um estado nacional centralizado que respalde a modernização. Esse parece ser o conteúdo básico do processo de desenvolvimento para o referido autor.

Por outro lado, cabe destacar o papel que Rostow atribui a agricultura na transição para o desenvolvimento econômico. O autor considera que “um ambiente de rendimentos reais crescentes na agricultura, com raízes na maior produtividade, pode ser estímulo importante para novos e modernos setores industriais essenciais ao arranco” (ROSTOW, 1974, p.38).

Nesse sentido, são atribuídos três papéis à agricultura: (1) proporcionar mais gêneros alimentícios face ao aumento da população urbana; (2) produzir matérias-primas para o setor industrial além de consumir produtos industrializados (máquinas, fertilizantes, insumos, combustíveis), sendo ainda, geradora de impostos para financiamento de outras funções do Estado e, (3) transferir parte de sua renda para o setor moderno, aumentando produção e produtividade.

Em resumo, são as “conseqüências múltiplas, diversas mas convergentes, da revolução da agricultura, que dão peculiar relevância ao período das pré-condições. Ela tem de proporcionar mais alimentos, mais mercados e uma ampla disponibilidade de recursos financeiros para o setor moderno” (ROSTOW, 1974, p.39). Destaca ainda a importância do surgimento de uma nova elite, com liberdade para construir uma sociedade industrial moderna, sucedendo a antiga elite de senhores da terra, resquícios da sociedade tradicional.

Na abordagem de Rostow a agricultura ocupa duas posições frente ao desenvolvimento econômico, antagônicas e ao mesmo tempo complementares. A primeira mostra a agricultura, como um empecilho ao desenvolvimento econômico, retrograda e atrasada, frente ao progresso técnico e econômico visualizado pelo urbano e pela industrialização. Por outro lado, aponta a agricultura como impulsionadora do desenvolvimento econômico, através dos três papéis destacados acima. Essa lógica, ainda hoje parece estar bastante presente, na medida em que há associações do campo enquanto rural, atrasado e a cidade enquanto urbana, moderna e industrializada.

Além do mais, segundo Rostow, os países atrasados, para se desenvolverem, deveriam trilhar os caminhos já percorridos pelos países adiantados, importando o *know how* destes, o que proporcionaria as bases para seu arranco rumo ao desenvolvimento. Porém, o crescente comércio internacional, que surge com o arranco, já mostrava que a especialização primário-exportadora dos países periféricos representava um processo crescente de deterioração dos termos de troca e de transferência do progresso técnico para o exterior (CRUZ, 2000). Frente a isso, pergunta-se: como pensar o desenvolvimento de regiões rurais, baseadas na agricultura familiar, muitas vezes desprovidas de recursos financeiros principalmente para adotar padrões tecnológicos modernos? Ou, considerando que seja possível à adoção de um pacote tecnológico ditado pelos países desenvolvidos, seria possível a agricultura familiar competir com o agronegócio? Não teria sido a Revolução Verde um bom exemplo dos estrangulamentos resultantes da simples adoção de um pacote tecnológico exógeno, principalmente no âmbito da agricultura familiar? Diante deste aumento das disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou centrais e periféricos, emergem críticas a este processo de desenvolvimento hegemônico. Para isso, reportar-se-á a autores como Celso Furtado e Gilberto Dupas.

Para Furtado (1964) o desenvolvimento consistiria em um processo de mudança social pelo qual as necessidades humanas são satisfeitas por uma diferenciação do sistema produtivo, através da introdução de inovações tecnológicas. Sua teoria do subdesenvolvimento diz respeito a uma mudança social e não a um sistema de entendimento da organização da produção, tomada como finalidade última. Desenvolver voltar-se-ia a modernizar tanto as relações de produção quanto as formas sociais de convivência, envolvendo produção e técnica, arte, cultura e educação, organização e participação política, reestruturação do mundo rural e preeminência dos aparatos urbanos, remodelação da função do Estado, novo enfoque sobre os mecanismos de acumulação e distribuição do capital (CÊPEDA, 2005, p.63).

Na abordagem de Celso Furtado, se observa a consideração da questão social como algo mais intrínseco ao processo de desenvolvimento. Este não estaria restrito à inovação ou ao crescimento econômico, tendo um papel mais enquanto meio, e menos enquanto fim do desenvolvimento. O autor ressalta que o subdesenvolvimento “não é uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau

superior de desenvolvimento.” (FURTADO, 1971, p. 181). Destaca ainda que,

Esse quadro, que em alguns países latino-americanos se apresentou sob forma de redução nas taxas de crescimento, de fortes crises de balança de pagamentos e/ou rápido endividamento externo, tem sido descrito, particularmente em publicações das Nações Unidas, como resultado da “exaustão” do processo de “substituição de importações”. Mas, por detrás desses sintomas, não é difícil perceber uma causa mais profunda: a incompatibilidade entre o projeto de desenvolvimento dos grupos dirigentes, visando a reproduzir dinamicamente os padrões de consumo dos países cêntricos, e o grau de acumulação de capital alcançado pelo país (FURTADO, 1996, p.91).

Com base nisso, Furtado se propõe a investigar por que a difusão mundial do progresso técnico e os decorrentes incrementos da produtividade não liquidaram com o subdesenvolvimento. Para o autor, “o subdesenvolvimento é um aspecto do modo pelo qual o capitalismo industrial vem crescendo e se difundindo desde o seu surgimento. Assim sendo, é totalmente enganoso construir um modelo de uma economia subdesenvolvida como um sistema fechado” (FURTADO, 1996, p.96). Ou ainda, “o subdesenvolvimento é coetâneo ao desenvolvimento industrial, constituindo realidades paralelas, embora um seja o filho dileto enquanto o outro é o ‘bastardo’” (CÉPEDA, 2005, p.70).

Sua teoria já evidencia o caráter paradoxal do capitalismo que, por um lado gera riqueza e acumulação e por outro gera pobreza e dependência. Por outro lado Furtado atribui importância à democracia, o que leva a pensar que os processos de desenvolvimento tornam-se possíveis em ambientes democráticos, nos quais haja possibilidade de participação de uma multiplicidade de atores.

Outro autor que faz importante crítica à ideologia do progresso é Gilberto Dupas. Segundo o mesmo, a questão do progresso enquanto ideologia perpassa questões como a quem esse progresso serve, quais os riscos e custos de natureza social, ambiental e de sobrevivência da espécie que ele está provocando, que catástrofes futuras ele pode ocasionar e, por fim, quem determina a direção desse progresso e com quais objetivos.

Conforme o autor, a cultura neoliberal globalizada buscou criar um padrão antropológico na cultura ocidental: indivíduos livres e

instrumentalmente racionais operam em um mundo que consiste em vendedores e compradores. Nesse período o discurso neoliberal enfraqueceu as economias nacionais. O vácuo teórico e a dificuldade de gestão estatal, abriu espaço para os defensores do Estado mínimo. Pregou-se a flexibilização do mercado de trabalho como condição importante para enfrentar o desemprego.

Porém, a conseqüência desse processo foi uma sucessão de crises que afetaram principalmente a América Latina e a maioria dos países da periferia, provocando um aumento significativo da exclusão social em boa parte do mundo. Acarretou ainda a marginalização de grupos até recentemente integrados ao padrão de desenvolvimento. Em vez da maior prosperidade geral, assiste-se a um sucateamento contínuo de produtos em escala global, gerando desperdício de matérias-primas e recursos naturais ao custo imenso de degradação contínua do meio ambiente e de escassez de energia. É a opção privilegiada e inexorável pela acumulação de capital, em detrimento do bem-estar social amplo (DUPAS, 2006).

Pode-se dizer, portanto, que o progresso chegou e trouxe benefícios para uma minoria da população que detinha e passou a acumular capital em detrimento de uma maioria, que acabou sendo marginalizada do processo. Este cenário de aumento contínuo da pobreza - que, por sua vez tende a ser mais acentuada no espaço rural<sup>3</sup> - e da concentração de riqueza que se desenha, tem despertado a atenção tanto do mundo empresarial, quanto de agências de fomento como o Banco Mundial.

O primeiro caso refere-se ao que Dupas (2006) denomina de mercado da pobreza, considerado o novo alvo do capitalismo global, ou ainda, a última fronteira da acumulação. Ou seja, as empresas passam a ter como público alvo os pobres, adequando estratégias de produção, marketing e logística a este público. A importância do mercado da pobreza é caracterizado por Dupas a partir de uma consideração de Stuart Hart, segundo o autor, um dos mais famosos consultores mundiais de corporações: "...sem incluir os bilhões de pobres que vivem com até 1,5 mil dólares por ano, não haverá futuro nem para o capitalismo nem para as empresas globais" (DUPAS, 2006, p.161).

---

<sup>3</sup> De acordo com dados da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), no Brasil, 39% da população rural é pobre enquanto que este número, para a população urbana é de 28%. Além disso, "a tendência ao aumento da precariedade do emprego 'delineou-se com o aumento na proporção de pessoas ocupadas nos setores informais ou de baixa produtividade, que atingiu (1999) cerca de 50% da força de trabalho nas zonas urbanas e percentagens ainda maiores nas zonas rurais'" (DUPAS, 2006, p.155).

Diante de tal afirmação, é possível entender porque “os pobres” têm despertado tantas atenções nos anos recentes.

Por outro lado, as políticas do Banco Mundial, referentes ao desenvolvimento rural, desde 2000, também passaram a centrar foco nos pobres rurais:

Más de médio siglo de esfuerzos continuos por parte del Banco Mundial y otras instituciones de desarrollo no han modificado la dura realidad de la pobreza rural, mientras que la brecha entre ricos e pobres se sigue ensanchando. La mayoría de las personas más pobres del mundo aún viven en zonas rurales y continuarán viviendo en áreas rurales en el futuro cercano (...) “Muchos beneficios de una economía global cada vez más interconectada e interdependiente han dejado de lado a los países menos desarrollados, mientras que algunos de sus riesgos – la inestabilidad financiera, las enfermedades transmisibles y la degradación ambiental – han tenido un alto costo” (BANCO MUNDIAL, 2002).

Com a redefinição de suas políticas de desenvolvimento rural, o Banco Mundial propõe atender as circunstâncias e necessidades das populações locais, estabelecer alianças com os atores envolvidos, além de reconhecer a importância de atividades econômicas não-agrícolas. Pretende ainda considerar as interações entre economia urbana e rural, entendendo zonas urbanas e rurais como vinculadas de maneira inseparável no processo de desenvolvimento. Observa-se também uma preocupação voltada ao incentivo à organização local, tanto de agricultores quanto de governos e demais poderes locais relacionados.

Ainda com base no cenário acima descrito, as constatações de Gupta, Grandvoinet e Romani (2000), destacam outro tema muito em voga atualmente. A partir de estudos de caso realizados por estes pesquisadores dentro do Banco Mundial, os mesmos apontam para a relevância das sinergias entre Estado e comunidade nos processos de desenvolvimento rural. Ressalta-se que muitos resultados bem-sucedidos têm sido obtidos pela criação de alianças entre níveis superiores de governo e comunidades, incentivando a administração local para que colabore com as comunidades e providencie a prestação de serviços públicos. Principalmente em ambientes onde há altos índices de pobreza rural, criar uma organização social mais igualitária ao nível de comunidade junto a uma reforma da burocracia local, segundo os autores, possibilita a criação de poderosas coalizões e

sinergias para o desenvolvimento, com uma dinâmica potencialmente auto-sustentável.

Com base nisso, pode-se considerar que houve uma mudança significativa nas políticas do Banco Mundial, passando de uma ótica exógena, para a construção de políticas de caráter mais endógeno e relacional, envolvendo a realidade bem como especificidades dos espaços locais. Porém, em que medida tais políticas de fato são construídas coletivamente e localmente, com participação, gerando sinergias e levando a “boa governança” da qual trata o Banco Mundial, é algo não dado *a priori*, e precisa ser analisado caso a caso.

Outro ponto que pode ser destacado na nova abordagem do Banco Mundial é o que se refere às instituições. Segundo o mesmo,

un marco institucional coherente y la buena gobernabilidad son indispensables para fortalecer el desarrollo rural. La centralización excesiva de las estructuras institucionales, características de muchos sistemas administrativos gubernamentales reduce la eficiencia de las inversiones y de las políticas de desarrollo. Debido a esto, y a la evidencia empírica, el Banco considera que las reformas institucionales son un elemento central de su nueva estrategia de desarrollo rural (BANCO MUNDIAL, 2002).

Esta afirmação parece estar calcada na abordagem neo-institucionalista, sendo Douglas North, prêmio Nobel de Economia em 1993, um grande expoente. O autor focaliza a formação de instituições políticas e econômicas e suas conseqüências no desempenho econômico através dos tempos.

Segundo sua abordagem, as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as coerções projetadas que moldam a interação humana. Em conseqüência elas estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas. As mudanças institucionais moldam a forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, seriam a chave para compreender mudanças históricas. Já, as organizações incluiriam corpos políticos, econômicos e sociais. Seriam grupos de indivíduos ligados por algum motivo comum para atingir determinados objetivos. Em outras palavras, as instituições seriam as regras do jogo enquanto as organizações seriam os jogadores (NORTH, 1990).

Para tal, a pobreza seria resultante de um jogo que possui regras inadequadas. Para enfrentar tal realidade, uma condição necessária para solucionar problemas ou melhorar o desempenho

econômico, giraria em torno de estruturas institucionais que ofereçam incentivos positivos à criação de caminhos alternativos para tal solução. “...É preciso haver instituições que ampliem o leque de oportunidades a fim de promover o surgimento das organizações necessárias” (NORTH, 1994).

Segundo a abordagem neo-institucionalista, o desempenho das organizações estaria pautado na existência de “boas” instituições, o que de fato é de extrema importância. Enfim, a possibilidade de ação ou atuação dos atores depende dos arranjos institucionais nos quais estes estão inseridos. Porém, há de se considerar - da mesma forma como faz Dupas com respeito ao progresso - questões como a quem essas instituições servem, quais os riscos, os custos sociais e ambientais que estão provocando, quem determina a direção dessas instituições e com quais objetivos.

O que se pretende destacar é o fato de que, em sociedades com grandes desigualdades sócio-econômicas, as instituições podem beneficiar um grupo de atores em detrimento de outros, sendo que, muitas vezes, o grupo desfavorecido acaba englobando os pobres rurais. O próprio North (1994, p.15) aponta nesse sentido, ao afirmar que “quanto maior o número de mudanças nas regras maior será o número de perdedores e, portanto, a oposição a elas”. Este cenário requer, portanto, um ambiente democrático de modo que seja possível concertar conflitos e criar níveis mínimos de consensos, necessários a promoção de processos de desenvolvimento.

Diante das considerações até aqui apresentadas, surgem diferentes inquietações quando se trata de questões relativas ao desenvolvimento e à agricultura familiar: como pequenos agricultores poderão inserir-se eficientemente em um mercado cada vez mais competitivo? Como estes poderão se apropriar de inovações, consideradas inerentes ao capitalismo? Poderão os agricultores familiares tornar-se “empresários shumpeterianos”? Qual a possibilidade destes atores tornarem-se mais ativos e protagonistas em um processo de desenvolvimento rural? Como criar “boas” instituições sendo que a agricultura familiar padece de poder econômico, e que, “essa crescente espiral de miserabilidade possui impactos regressivos no desenvolvimento social que realimentam altas taxas de desigualdade. (...) que têm efeitos perversos sobre a governabilidade democrática, o clima de confiança interpessoal e o capital social” (DUPAS, 2007, p157).

Não se pretende, neste artigo, dar respostas acabadas a estas perguntas. Pretende-se sim, apontar um caminho para pensar estas

questões com base na abordagem territorial do desenvolvimento, neste caso, do desenvolvimento focando o espaço rural. Entende-se que tal abordagem discute elementos, que não são abordados pelas teorias anteriormente apresentadas, mas que são essenciais para pensar respostas àquelas perguntas. Para dar seqüência a esta argüição, serão apresentadas algumas políticas públicas, tentando-se apontar como as abordagens teóricas acima apresentadas se expressam nestas políticas e o reflexo disso sobre o desenvolvimento rural.

## 2 - Agricultura e Políticas Públicas no Brasil (1960-2000)

A seguir, pretende-se apresentar a dinâmica das principais políticas públicas implementadas no Brasil, a partir da década de 1960. Com o resgate dos planos de governo, pretende-se ressaltar o papel atribuído à agricultura para o progresso ou desenvolvimento do país, bem como, a dinâmica da mudança do papel do Estado e da sociedade civil neste processo.

Parte-se aqui do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) organizado pelo ministro Celso Furtado. O Plano visava alternativas de recuperação do vigor desenvolvimentista da economia brasileira a qual perdeu impulso devido ao esgotamento do modelo de substituição de importações, principalmente no início da década de 1960.

Ao Estado, enquanto agente propulsor da economia, cabia minar os obstáculos impostos ao desenvolvimento econômico. Um deles referia-se a estrutura agrária, que, não assimilando técnicas modernas, atrasava o conjunto da economia, devendo ser modificada com rapidez e eficiência.

Os objetivos que deveriam ser atendidos pela agricultura diziam respeito ao (1) aumento da produção de alimentos, (2) correção de distorções/deficiências no setor de exportações e (3) produção de matérias-primas para o mercado interno.

Com a tomada do poder pelo movimento militar em 1964, constitui-se o *Programa de Ação Econômica do Governo - Paeg* (1964-1966). O Paeg praticamente incorpora as observações do Plano Trienal, apresentando a agricultura como retardatária, buscando-se detectar os principais fatores que estariam dificultando a inovação tecnológica. Além do mais,

como o objetivo primordial do plano era a retomada do crescimento econômico, urgia que se procedesse a alterações profundas no setor agrícola, para que este pudesse dar conta das tarefas que lhe são reservadas

no processo de desenvolvimento do país: fornecer alimentos e matérias-primas ao mercado urbano industrial; garantir parte substancial das divisas, para o financiamento das crescentes importações necessárias à retomada desenvolvimentista; e a absorção de parte da mão-de-obra que chegava anualmente ao mercado de trabalho (GONÇALVES NETO, 1995, p.126).

Já o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) objetivava a aceleração do desenvolvimento e o controle da inflação. Centra esforços em identificar as causas da inflação e da estagnação do crescimento, apontando áreas estratégicas de ação. A agricultura mereceu destaque, uma vez que se estabeleceu o aumento da produção e produtividade agrícola e a ruptura das barreias de abastecimento como sendo que as duas primeiras áreas estratégicas. Propunha-se a modernização da agricultura a partir de uma revolução tecnológica criando um mercado mais amplo para a produção industrial. As ações do governo se baseariam no incentivo ao uso de insumos modernos, crédito rural e industrialização no meio rural (GONÇALVES NETO, 1995).

O plano Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1973), ambientado dentro do “milagre brasileiro” é pautado por ações voltadas ao progresso social e distribuição de renda. Para a agricultura, foi proposto, “um movimento renovador, de profundidade (...). Isso significará, principalmente, dotar a Agricultura brasileira de um sistema de apoio, financeiro e fiscal, capaz de produzir a transformação tecnológica e o fortalecimento acelerado de uma agricultura de mercado...” (Metas de Base para a Ação de Governo apud GONÇALVES NETO, 1995, p.131).

Ainda no milagre brasileiro, segue-se o *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, cujos objetivos eram (1) inserir o Brasil na categoria dos países desenvolvidos, (2) duplicar a renda per capita e (3) expandir a economia com taxas de crescimento de 8% a 10% anuais. Este foi o “primeiro plano a não acusar problemas estruturais na agricultura, nem apontar seu caráter retardatário (...). Fala-se em modernizar, dinamizar setores, mas não os apresenta como gargalos ao processo de desenvolvimento” (GONÇALVES NETO, 1995, p.132). Concomitante a isso, a expressão “reforma agrária” é abolida e substituída por “racionalização da estrutura agrária”. A estratégia agrícola deste plano consistia em desenvolver a agricultura moderna/empresarial no

Centro-Sul, viabilizar a nordestina e modernizar estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) se dá num cenário novo, onde paira a crise do petróleo e o esgotamento do milagre brasileiro, merecendo destaque o problema da balança de pagamentos. Por isso, à agricultura é atribuído um novo papel, qual seja, uma contribuição mais significativa à expansão do PIB e a efetivação do Brasil enquanto supridor mundial de alimentos, implementando uma capacidade empresarial à atividade agropecuária.

Por sua vez, a década de 1980, caracteriza-se não como uma “década perdida” para a agricultura, mas sim como uma “década perversa” quanto às políticas agrárias. Esta inicia com um período de (1) recessão (1981-1984), seguindo de uma recuperação (1985-1986), passando (2) ao Plano Cruzado (1986-1987) e seus impactos. Por fim, (3) uma fase de instabilização (1988-1989) com taxas de inflação que chegaram a 2000% (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Houve, portanto, uma significativa, mas temporária melhoria na distribuição de renda na agricultura com o Plano Cruzado de 1986. De modo sintético, pode-se afirmar que,

o setor agrícola brasileiro foi profunda e adversamente afetado pelo agravamento macroeconômico e, em particular, pelas estratégias – seja via ‘choques’, seja via ‘moeda indexada’ – adotadas pelo governo para controlar a inflação. O setor agrícola que encontrou espaço e recebeu estímulos para crescer na maior parte da década de 80, tornou-se ao término desta a principal vítima do descontrole inflacionário e da incapacidade demonstrada pelo governo de combatê-lo (GRAZIANO, 1996, p.117).

Na década de 1990, conforme o mesmo autor, a nova política agrícola, de ordem neoliberal, reduziu a intervenção do Estado na agricultura deixando as forças de mercado livres para reorganizar a distribuição espacial da produção. Representou um abandono das políticas agrícolas dos anos 1980, estando pautada em novas regras para o crédito rural e preços mínimos. Tais medidas prejudicaram principalmente os pequenos e médios produtores rurais, devido à redução de recursos para a agricultura, conseqüência da política de estabilização adotada a partir de março de 1990.

Ao observar os planos, de modo geral, pode-se ressaltar que todos buscam a modernização da agricultura. Por outro lado,

evidencia-se que esta “passou a ocupar posição subordinada, tanto no nível econômico como no das decisões, passando a liderança do processo [de desenvolvimento econômico] ao setor urbano-industrial” (GONÇALVES NETO, 1995, p.138). Nesse sentido, a cidade acaba se configurando “como centro de comando e de irradiação da modernidade, enquanto o campo é assumido como a periferia caudatária sobre a qual se espera que (...) assuma as funções de receptor das técnicas adequadoras ao processo de desenvolvimento do sistema capitalista” (LEWIN apud GONÇALVES NETO, 1995, p.146).

Com base no acima mencionado, pode-se considerar que a busca pelo desenvolvimento econômico, pelo progresso, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, está fundamentalmente pautada na modernização e na inovação. A agricultura, na medida em que se modernizava, seria o motor para o incremento da industrialização no país. Essa busca explícita de avanço científico e tecnológico da agricultura, podendo-se citar aqui todas as inovações abarcadas pela Revolução Verde – químicas, biológicas, técnicas - parece ir de encontro a teoria da inovação de Schumpeter. A adoção de técnicas e tecnologias novas e modernas gerou, por um lado, progresso econômico, mas por outro, houve um aumento considerável das desigualdades e exclusão social, principalmente no espaço rural.

Por sua vez, pode-se observar grande semelhança tanto aos papéis atribuídos à agricultura pelos os governos militares quanto aos apontados por Rostow. Ou seja, proporcionar mais gêneros alimentícios à população urbana; produzir matérias-primas para o setor industrial e consumir produtos industrializados, além de transferir parte de sua renda para o setor moderno. Dessa forma, pode-se dizer que a agricultura balizou o crescimento dos demais setores “modernos”, o que, no entanto não se reverteu em desenvolvimento<sup>4</sup>, afirmação essa que pode ser justificada pelo aumento generalizado da pobreza nos anos 1980 e 1990.

Além disso, pelo menos até a década de 1990, observa-se também o Estado enquanto ator “condutor do processo de desenvolvimento nacional” perpassando “todas as etapas da atividade produtiva: planejamento, produção, fiscalização, determinação de preços, estocagem, circulação e comercialização dos produtos,

---

<sup>4</sup> Entende-se o desenvolvimento aqui, na ótica abordada por Amartya Sen (1999) como um processo que consiste na remoção das restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas. Aquilo que cada pessoa pode realizar depende das oportunidades econômicas, das liberdades políticas, dos poderes sociais, da boa saúde, da educação básica e dos incentivos/estímulos as suas iniciativas.

exportações...” (GONÇALVES NETO, 1995, p.142), o que está muito próximo ao papel do Estado para o progresso econômico ressaltado por Rostow.

Por sua vez, a forte ação do Estado no período acima tratado se reverte em uma participação muito restrita da sociedade no planejamento das políticas públicas. Como é apresentado por Gonçalves Neto (1995, p.137) “os planos são elaborados por um pequeno e seletivo número de técnicos, longe das vistas do grosso da população, mas ao alcance da ação lobista dos grupos mais próximos do poder”. Esta afirmação evidencia outro problema: sociedades com grandes desigualdades sociais e econômicas tendem a privilegiar aqueles que detêm mais poder.

Por fim, é importante frisar que “o resultado do ponto de vista social do novo modelo de crescimento agroindustrial ensaiado na década passada [1980 e também 1990] não poderia ter sido mais perverso: aumentou drasticamente a concentração de renda no campo, a proporção de pobres cresceu e os pobres se tornaram relativamente mais pobres” (GRAZIANO DA SILVA, 1995, p.152).

Esse aumento da pobreza parece ter direcionado a atenção do Estado para a agricultura familiar, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990. Um estudo realizado pela FAO (1996) levantou que a agricultura familiar representava no Brasil cerca de 75% dos estabelecimentos agrícolas e somente 22% da área total.

Como base nos dados deste estudo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), uma linha de crédito exclusiva para a agricultura familiar. Em 1996 este foi substituído pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>5</sup>. Este fato “merece destaque, pois até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social no meio rural brasileiro” (SCHNEIDER, 2005, p. 23).

A constituição destes programas, voltados especificamente à agricultura familiar, parece estar dentro da tendência mundial de atribuição de maior importância aos pobres rurais. Embora o PRONAF

---

<sup>5</sup> Vale destacar que a criação e implementação destas políticas públicas não são resultado apenas de visões dos governos, mas decorrem da pressão e mobilização da sociedade civil: “os movimentos sociais rurais, liderados pela Contag, pressionados pela falta de crédito e pela abertura de mercados (...) forçaram o surgimento de uma linha de crédito específica para a agricultura familiar, setor que havia ficado de fora do período áureo do financiamento rural” (PRETTO, 2005, p. 37).

não tenha como objetivo explícito de combate à pobreza<sup>6</sup>, na medida em que se propõe a “construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, visando o aumento e a diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida” (PRONAF, 2007) acaba, *a priori*, atendendo a demandas de uma parcela marginalizada da população rural.

Outro fato importante diz respeito à criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em janeiro de 2000, atribuindo maior atenção à agricultura familiar. Vale mencionar ainda a implementação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003. Segundo Olalde (2007), sua criação reflete uma tendência que vem atribuindo importância à dimensão territorial do desenvolvimento rural, segundo a qual, as atividades agrícolas e não-agrícolas devem ser integradas no espaço local, perdendo sentido a tradicional divisão urbana/rural e ultrapassando o enfoque predominantemente setorial (agrícola) do espaço rural.

A criação tanto do MDA e da SDT quanto do PRONAF, pode ser analisada dentro da perspectiva neo-institucionalista de Thomas North. Ou seja, na medida em que as instituições existentes, não respondiam às demandas de uma determinada parcela da sociedade, há uma organização e pressão em torno da criação de instituições novas que possibilitam aos “jogadores jogar o jogo”. No entanto, o desafio, na abordagem neo-institucionalista, como já apontado anteriormente, é criar regras ou instituições, em uma sociedade com amplas desigualdades, que atendam as demandas e necessidades e mesmo interesses dessa diversidade de atores. O fato de se considerar que, nos últimos anos a agricultura patronal tem concentrado mais de 70% do crédito disponibilizado para financiar a agricultura nacional (OLALDE, 2007), enquanto representa apenas por 13,3% dos estabelecimentos rurais (FAO/INCRA, 2000), corrobora com o argumento acima.

Porém não se pode desconsiderar que o fato da agricultura familiar conseguir adquirir maior visibilidade social através do seu reconhecimento por uma política pública é uma importante mudança de paradigma. (CORRÊA; SILVA, 2007). Além disso, a partir da

---

<sup>6</sup> Até porque uma das críticas frequentemente feitas ao Programa refere-se ao fato do mesmo não atender a parcela mais marginalizada dos agricultores familiares: “mesmo tendo em vista alteração recente da legislação que incorporou novos agricultores menos capitalizados ao acesso de recursos (...), o PRONAF, visto como um todo, continua preso à lógica concentradora de recursos” (CORRÊA; SILVA, 2007, p.49).

criação da SDT, incorpora-se um esforço em “articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional, e promover a melhoria das condições de vida das suas populações” (SDT, 2005).

Daí pode-se estabelecer relações com uma tendência contemporânea, qual seja, a disseminação da abordagem territorial do desenvolvimento, que carrega consigo idéias de empoderamento da sociedade civil, o novo papel do Estado, balizado por conceitos de enraizamento, capital social, governança e participação social, como será apresentado a seguir.

### **3 - Abordagens contemporâneas do desenvolvimento: a redefinição do papel do Estado e da sociedade civil**

Como o progresso, tão almejado do século XVIII ao XX, não levou ao progressivo e definitivo recuo da miséria, além de fazer emergir uma crise ambiental, econômica e social, novas concepções estão emergindo, nas quais se articulam duas dimensões do saber científico, quais sejam, natureza e sociedade (ALMEIDA, 1997). Dentro deste novo contexto, entende-se que a abordagem territorial tem grandes contribuições a dar no que se refere aos processos de desenvolvimento rural em âmbitos periféricos, nos quais predomina a agricultura familiar. Considera-se ser possível falar em desenvolvimento territorial local/regional, tendo em vista as implicações do neoliberalismo, da redemocratização do Estado brasileiro e o conseqüente surgimento da sociedade civil e da escala local enquanto ator mais participante dos processos de desenvolvimento.

De acordo com Schneider e Tartaruga (2004), há duas razões principais que fazem emergir a abordagem territorial aplicada aos estudos do desenvolvimento rural. Uma refere-se aos aspectos políticos e institucionais que derivam, da crise do Estado e da perda crescente de seu poder de regulação. A crise do Estado diz respeito à sua incapacidade crescente de regular e interferir na economia privada, especialmente a partir da ampliação da capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço no processo global de produção de mercadorias. A outra, emerge com a difusão dos estudos relacionados à industrialização difusa, aos sistemas produtivos locais ou *clusters*. A partir desta literatura difunde-se a idéia de que os processos de

desenvolvimento que apresentavam os melhores indicadores em face à crise geral patrocinada pela reestruturação capitalista, eram aqueles que estavam assentados em uma dinâmica territorial muito específica.

Assim sendo, por processos de desenvolvimento territorial entende-se que sejam ações, mecanismos, estratégias e políticas endógenas, desencadeadas por atores locais/regionais em interação com as demais escalas de poder e gestão, reforçando e constituindo territórios por meio de novos usos políticos e econômicos. Nessa perspectiva, o desenvolvimento territorial se produz a partir do momento em que os atores, formando uma comunidade/sociedade, se reconhecem como tal e tem como referência primeira seu território. Projetam suas ações sobre suas tessituras, nós e redes, a partir de relações de poder (RAFFESTIN, 1993), desenvolvendo suas potencialidade (ambientais, humanas, econômicas), constituindo-se assim, como atores mais ativos na intervenção sobre seu território.

Segundo Boisier et al (1995), o objetivo do desenvolvimento territorial é triplo: (1) o aperfeiçoamento do território entendido não como um container e suporte físico de elementos naturais, mas como um sistema físico e social estruturalmente complexo, dinâmico e articulado; (2) o aperfeiçoamento da sociedade ou comunidade que habita esse território; (3) o aperfeiçoamento de cada pessoa, que pertence a essa comunidade e que habita esse território.

Por sua vez, o adjetivo local/regional é acrescido a este conceito, de modo a enfatizar o exercício de poder dos atores – sociedade civil, Estado e mercado - desta escala sobre o território, bem como a interação destes com os atores de escalas exógenas, considerando a multidimensionalidade de atores e do poder atuantes sobre determinado território (BECKER, 1983). Marsden e Sonnino (2006) também destacam estas interações ao tratarem das redes agroalimentares alternativas na Europa, afirmando que não cabe privilegiar uma escala *a priori*, mas considerar inter-relações entre diferentes escalas.

É neste cenário de multidimensionalidade de atores, e no caso brasileiro, com a redemocratização do Estado que se abre a possibilidade da emergência do poder da sociedade civil, como um ator-chave nos processos de desenvolvimento territorial. Ou ainda,

incapaz de acompanhar as rápidas mudanças em curso, o Estado passou a sofrer sucessivas alterações nas suas funções e incumbências, que lhe haviam sido atribuídas com maior intensidade a partir de meados do século XX. Modificam-se desde as suas estruturas até o caráter de suas ações, deixando de ser o indutor

do desenvolvimento econômico e passando a ser o seu regulador, alterando o seu caráter centralizador para uma forma mais suscetível e permeável à participação das diversas instâncias e organizações da sociedade civil. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p.12).

Assim sendo, em regiões periféricas, nas quais predomina a agricultura familiar, considera-se que a participação e o protagonismo dos atores locais, quanto a ações voltadas ao desenvolvimento, coloca-se como essencial para que estes processos venham atender suas especificidades, as suas demandas, necessidades e mesmo interesses. Como bem traz Becker (1983, p.16): “O Estado, produzindo e usando o espaço não está atento à necessidade de todos os setores da população. Restou à população integrar seu poder no espaço vivido...”.

E é esse empoderamento da sociedade civil que, em muitos casos, tem marcado positivamente processos de desenvolvimento territorial em regiões rurais periféricas. Em razão disso, conceitos como, capital social, enraizamento, governança e participação social tornam-se inerentes nestas discussões. Pretende aqui, chegar a estes conceitos abordando dois outros: a densidade institucional e a inovação territorial coletiva.

A densidade institucional representa a “combinação de fatores, incluindo suas interações inter-institucionais e sinergia, uma representação coletiva por muitos corpos, um objetivo industrial comum e normas culturais e valores compartilhados” (AMIN E THRIFT apud KIRAT; LUNG, 1999, p.31). Fernández (2004), ampliando a discussão de Amim e Thrift, define a densidade institucional como uma sólida presença institucional e o desenvolvimento de formas de cooperação entre os atores a partir da consolidação de uma consciência de pertença mútua a uma dinâmica territorial e ao padrão de coalizão representativo dos interesses locais. Assim, a densidade institucional local/regional, ou seja, a interação entre atores da sociedade civil, Estado e mercado, em torno de um objetivo comum, e sua interação com as demais escalas de poder e gestão tende a tornar o processo de desenvolvimento mais participativo e mais adequado à realidade sócio, político, cultural e ambiental local.

A densidade institucional nos remete ao conceito de capital social (PUTNAM, 2000). Ou seja, esta densidade é influenciada pela existência de laços de confiança e reciprocidade, cooperação e solidariedade, estabelecidos entre atores, principalmente numa escala local/regional, onde a proximidade e o enraizamento destes atores tende a ser maior, pois é no local, ou no lugar em que as ações

cotidianas se expressam. Um enraizamento no local, no qual os atores compartilham uma história, normas, valores e objetivos comuns, tende a exercer uma influência positiva no desenvolvimento de capital social. Este por sua vez, enquanto um bem público (PUTNAM, 2000), é dinamizado por laços fracos.

Conforme Granovetter (1973), os laços fortes, em geral, referem-se àqueles de parentesco e amizade. São mais funcionais à mobilização de recursos apoiados na solidariedade e derivados de relações sociais, cuja intensidade dos contatos, e a pequena distância social entre os atores, é a característica central. Os laços fracos, por sua vez, são aqueles que têm por principal característica a mobilização de recursos localizados na esfera pública, formando estoques de capital social cujos resultados se revertem no território como um todo. Estes laços tendem a estruturar a ação coletiva. Enfim, os laços fracos proporcionam o acesso a recursos, fora do âmbito da rede social mais restrita, representada pelos laços fortes.

Os conceitos acima, estão muito próximos, e parecem conformar um círculo virtuoso na medida em que se retroalimentam. Assim, os laços fracos influenciam o capital social, o qual caracteriza um potencial que permite a constituição da densidade institucional. Esta densidade, por sua vez, é um meio que leva à inovação territorial coletiva. Pode-se afirmar que, tanto a densidade, quanto a inovação territorial são meios que levam ao desencadeamento de processos de desenvolvimento territorial local/regional.

A inovação territorial coletiva difere da abordagem schumpeteriana de inovação, na medida em que se refere a um sistema dinâmico de reprodução territorial fundado em inovações permanentes, resultado de relações de cooperação entre os atores - públicos e privados, individuais e coletivos - de determinada região ou território (FERNÁNDEZ, 2004). Ou ainda, segundo Méndez, (2002) consiste na capacidade de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos problemas do presente, não só em termos de crescimento econômico, mas numa perspectiva integrada.

A inovação territorial coletiva, não necessariamente resulta da iniciativa dos agentes econômicos (empresário e capitalista), como aponta Schumpeter, mas sim e, freqüentemente, de uma ação coletiva de atores territoriais, pois como mencionado acima, esta é influenciada pela densidade institucional. Por outro lado, Schumpeter tem as inovações - novas combinações produtivas ou mudanças nas funções de produção - como uma ruptura abrupta com o predominante. Já, a abordagem ora apresentada, não se refere somente a novas

combinações produtivas, mas a toda resposta criativa, dada pelos atores às demandas e problemas existentes, com base nas potencialidades de seu território.

Estas potencialidades estão muito próximas àquelas vantagens específicas, baseadas num comportamento coletivo, resultado de uma história em comum e da proximidade espacial, de valores e de comportamentos dos atores locais, das quais tratam Requier-Desjardins, Boucher e Cerdan (2003). Tais vantagens, por não poderem ser encontradas similarmente em outros locais, são potenciais que permitem uma inovação territorial coletiva.

Como a inovação se trata de um processo coletivo, este remete ao conceito de governança. A própria abordagem territorial do desenvolvimento se coloca muito próxima à questão da governança, devido a multidimensionalidade do poder presente e atuante sobre o território:

Uma análise mais detalhada, mostra que o enfoque territorial é permeável às noções de governança (interação e regulação entre atores, instituições e Estado) e de concertação social ou coordenação de interesses de atores que transcorrem em um espaço determinado que é o território. Tanto a governança como a participação passam a ser entendidas como de fundamental importância para determinar o novo papel das organizações e instituições locais (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p.13).

De acordo com Milani e Solíns (2002) a governança engloba a constituição de uma legitimidade do espaço público; a repartição do poder entre os que governam e os que são governados; os processos de negociação entre os atores sociais e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. Poderia-se afirmar portanto, que a governança seria a prática pela qual se dá a gestão territorial do desenvolvimento, prática essa, que passa por processos de concertação entre atores, pelo estabelecimento e solução de conflitos e assimetrias bem como pela formação mínima de consensos, que leva a densidade institucional e por sua vez, à inovação territorial coletiva.

Em síntese, conforme Diniz (1997), a governança caracteriza um sistema de normas em um redesenho estratégico envolvendo a participação de diferentes atores sociais que compartilham a capacidade governativa do Estado, identificando problemas na sociedade e formulando políticas públicas mais adequadas as realidades locais.

Porém, é importante frisar que certamente o maior desafio que a abordagem territorial do desenvolvimento tenha que enfrentar diz respeito, justamente, a essa capacidade de governança, de participação social e ação coletiva. Enfim, considerando-se regiões rurais, tipicamente de agricultura familiar, distantes geograficamente e à margem dos interesses dos grandes centros industriais e de tomada de decisão do país, questiona-se: em que medida a participação dos atores locais, seja sociedade civil, Estado ou mercado é efetiva ou mesmo almejada por tais atores? Terão os atores locais coletivos, capacidade de responder às expectativas de Ihe que são depositárias? (SCHNEIDER, TARTARUGA, 2004). Em que medida a governança irá representar um diálogo e uma concertação entre Estado, sociedade civil e mercado?

Mas por outro lado, outra pergunta teima em não calar: se não for pela via da participação social, da governança, do empoderamento da escala local e da sociedade civil, como pensar processos de desenvolvimento rural para a agricultura familiar, haja vista o cenário que se desenhou a partir do modelo neoliberal e da crise do Estado, que a muito tem se mostrado excludente, deixando à margem do processo de desenvolvimento muitos pequenos agricultores? Enfim, a participação social ainda parece ser um processo muito próximo à questão do desenvolvimento, merecendo, para tal, estudos mais aprofundados.

## **Considerações Finais**

O que se buscou apresentar com este ensaio é a contribuição da abordagem territorial para se pensar questões voltadas aos processos do desenvolvimento. Parte-se do pressuposto de que a participação social, a organização e a concertação local adquirem extrema relevância para o desencadeamento de processos de desenvolvimento em regiões periféricas, caracterizadas pela forte presença da agricultura familiar. Com a passagem de um Estado interventor para um ordenador de macro-políticas e fomentador de iniciativas locais, abre-se a possibilidade da atuação e participação local mais ativa, o que tende a tornar os processos de desenvolvimento mais adequados à realidade local.

Considera-se que a abordagem territorial traz um diferencial quanto àquelas apresentadas na primeira seção deste artigo, pois aponta elementos não tratados pelas primeiras, entendidas como essenciais ao desenvolvimento. Embora imprescindíveis, as inovações shumpeterianas, o progresso econômico e as mudanças institucionais

não necessária ou automaticamente, gerarão desenvolvimento para os agricultores familiares. Entende-se que estes elementos contribuem para o desenvolvimento territorial, na medida em que houver uma densidade institucional e uma inovação territorial coletiva, ou seja, a construção do desenvolvimento a partir do envolvimento dos atores locais, interagindo com atores das demais escalas, pautado nas potencialidades ou especificidades territoriais.

Vale ressaltar que o modelo de desenvolvimento hegemônico levou a um aumento generalizado da pobreza, tanto no Brasil como no mundo, e certamente, seu caráter exógeno, ditado de cima para baixo, contribuiu muito para a formatação desta realidade. Isso leva a crer, que processos de caráter mais endógeno, desencadeados de baixo para cima, de modo a integrar diferentes escalas de poder e gestão, tendem a considerar características específicas de cada lugar, sejam sociais, econômicas, culturais ou ambientais. A partir daí, é possível um processo que leve ao aperfeiçoamento do território, da sociedade e de cada indivíduo ou ator que pertence a este território, como mencionado anteriormente. Enfim, um dos grandes desafios está em como promover a governança, a concertação na escala local e desta com as demais escalas. Em razão disso, considera-se que estudos de experiências de organização local em prol do desenvolvimento têm muito a contribuir neste debate.

## Referências

ALMEIDA, J. Da Ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a Agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Alcanzando a los Pobres Rurales**. Nueva estrategia de desarrollo rural. 2002. Disponível em: [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/ReachingtheRuralPoorARenewedStrategyforRuralDevelopmentASummarySpanish/\\$FILE/WorldBankBrochure\\_pdf.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/ReachingtheRuralPoorARenewedStrategyforRuralDevelopmentASummarySpanish/$FILE/WorldBankBrochure_pdf.pdf). Acesso em: 29/05/2007.

BECKER, B. K. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Berta K.; COSTA, Rogério K.; SILVEIRA, Carmem B.; (orgs.) **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BOISIER, S. et al. **Sociedad Civil, Actores Sociales y desarrollo regional**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 1995.

CÊPEDA, V. A. **Celso Furtado e a Interpretação do Subdesenvolvimento**. 2005. Disponível em: <[http://www.fclar.unesp.br/perspectivas/vol\\_28\\_cepada.pdf](http://www.fclar.unesp.br/perspectivas/vol_28_cepada.pdf)>. Acesso em: junho de 2007.

CORREIA, V. P.; SILVA, Fernanda Faria. Análise das Liberações Recentes de Recursos do PRONAF: Uma Mudança na Lógica de Distribuição? In: **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 38, n. 1, jan-mar, 2007. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/RENNumeros\\_Publicados/docs/ren2007\\_v38\\_n1\\_a3.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/RENNumeros_Publicados/docs/ren2007_v38_n1_a3.pdf)>. Acesso em junho de 2007.

CRUZ, R. Marcos Teóricos para a Reflexão sobre as Desigualdades Regionais: uma breve revisão da literatura. In: **Rede – Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano II, p. 54-66, n. 3, semestral, jan/2000.

DINIZ, E. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DUPAS, G. **O mito do progresso; ou progresso como ideologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

FAO/INCRA. **Novo retrato da agricultura familiar - o Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília: 2000. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/fao/>> Acesso em: jul/2005.

FERNÁNDEZ, V. R. Densidad Institucional, Inovación Colectiva y Desarrollo de las cadenas de valor local: un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los ´90s. **Redes**. Santa Cruz do Sul: v.9, p. 07-35, n.1, jan/abr, 2004.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4. edição, 1996.

\_\_\_\_\_. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil**. Política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1995.

GUPTA, M. D.; GRANDVOINNET, H.; ROMANI, M. **State-Community Synergies in Development**. Laying the basis for collective action, 2000.

Disponível em <  
[http://wbln0018.worldbank.org/.../88efafbfee14d6938525695f006a6b8e/\\$FILE/wps2439.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/.../88efafbfee14d6938525695f006a6b8e/$FILE/wps2439.pdf) - >. Acesso em: maio de 2007.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. In: **American Journal of Sociology**. Vol. 78, Issue 6, may 1973.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1996.

KIRAT, T.; LUNG, Y. Innovation and Proximity. Territories as loci of collective learning process. In: **European Urban and regional Studies**. London: v.6, n.1, 1999.

MÉNDEZ, R. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. **Eure**. Santiago: v.28, n. 84, 2002, Disponível em: <<http://www.scielo.cl/scielo.php>>. Acesso em: jul/2004.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos & SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial** – que regulações para o século XXI. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

OLALDE A. R. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.ceplac.gov.br/radar/Artigos/artigo3.htm>  
Acesso em maio de 2007.

PRETTO, J. M. **O Desempenho e as Restrições do Acesso ao PRONAF** Investimento no RS - um estudo de três operações de financiamento envolvendo cooperativas de crédito rural, cooperativas de produção agropecuária e o Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Porto Alegre: UFRGS: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), 2005.

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em:  
[http://www.PRONAF.gov.br/quem\\_somos/missao.htm](http://www.PRONAF.gov.br/quem_somos/missao.htm). Acesso em 20/06/07.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 2ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REQUIER-DESJARDINS, D; BOUCHER, F.; CERDAN, C. Globalization, competitive advantages and the evolution of production systems: rural food processing and localized agri-food systems in Latin-American countries. **Entrepreneurship & Regional Development**, vol 15, 2003.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: (um manifesto não-comunista). 6.ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SDT – Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/>>. Acesso em: junho de 2007.

SCHNEIDER, S. A Pluriatividade e o Desenvolvimento Rural Brasileiro. In: **Cadernos do Ceam**. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – contribuições ao debate. Brasília: Universidade de Brasília, v.5, n.17, 2005.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. Pé. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. In: **Revista de Ciências Sociais**. Campina Grande: n. 1 e 2, jan-dez 2004.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SEN, A. K.. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SONNINO, R. & MARSDEN, T. "Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe". **Journal of Economic Geography**, vol. 06, 2006.