

# O ENFOQUE TERRITORIAL EUROPEU E SUAS CONTRIBUIÇÕES POTENCIAIS À AMÉRICA LATINA

Jessé Morais Pacheco, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia – Universidade Federal de Uberlândia, jesse.ufu@gmail.com  
Ebenézer Pereira Couto, Professor Associado III do Instituto de Economia – Universidade Federal de Uberlândia, ebenazer@ufu.br

## Resumo

A abordagem territorial, cada vez mais, estabelece-se como alternativa às abordagens tradicionais para o enfrentamento dos problemas do mundo rural. E é na Europa que esse aspecto torna-se mais evidente, dado que as experiências envolvendo o enfoque territorial já ocorrem há cerca de duas décadas. Por lá, graças a um arcabouço institucional pioneiro – e em constante evolução – as ações de Desenvolvimento Territorial são numerosas e, muitas delas, exitosas. Buscaremos, aqui, analisar o desenho geral da política de desenvolvimento rural sob bases territoriais na Europa na tentativa de apreender alguns elementos que podem colaborar para as especificidades das áreas rurais latino-americanas.

**Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial, Europa, América Latina.**

## Abstract

The territorial approach emerges as an alternative to traditional approaches to dealing with problems of rural areas. And it is in Europe that this aspect becomes more evident, given that experiments involving the territorial approach already occur in the past two decades. In Europe, thanks to a pioneering – and evolving - institutional framework - the actions of Territorial Development are numerous and many of them successful. We intend, in this article, to consider the general design of rural development policy with a territorial approach in Europe. From this, we'll try to grasp some elements that might contribute to the specificity of rural areas in Latin America.

**Key Words: Territorial Development, Europe, Latin America.**

## Introdução

Considerando-se a experiência brasileira – e latino-americana –, é sabido que muitas ações promotoras de desenvolvimento rural foram planejadas nas últimas décadas. Contudo, muitas delas ou fracassaram ou demonstraram resultados muito aquém do idealizado, o que demonstraria alguma inconsistência nas relações (institucionais) entre os vários agentes articulados em torno de tais políticas. Valeria lembrar que as decisões concernentes à questão do desenvolvimento ocorrem num ambiente altamente burocrático apresentando, desde sua fase de elaboração, inconsistências que inviabilizam a execução dos planos. Quando estes saem da esfera de planejamento, verifica-se o viés tradicionalista e economicista com que são, geralmente, operacionalizados. Neste sentido, e em contraposição aos enfoques tradicionais de desenvolvimento rural baseados em políticas setoriais, o enfoque territorial surge potencialmente como alternativa para que o desenvolvimento seja visualizado em sentido mais amplo; e não como mero sinônimo de eficiência econômica. Nestes termos, faz-se imprescindível compreender em que medida políticas públicas lastreadas no enfoque

territorial conformam uma estratégia adequada ao desenvolvimento econômico de áreas rurais deprimidas.

Para tanto, buscaremos na experiência européia algumas lições que possam ser apreendidas e operacionalizadas nos projetos territoriais latino-americanos. Escolhemos a Europa em razão do pioneirismo com que as abordagens multidimensionais foram implementadas e do grau de maturidade que o tema possui nos círculos europeus. Ressaltamos, desde já, que não propomos aqui um modelo normativo de aplicação do enfoque territorial na América Latina aos moldes daquele realizado na Europa - entendemos que o normativismo fere os pressupostos mais amplos buscados pelo desenvolvimento territorial. O que queremos aqui é compreender como se deu o processo de evolução do enfoque territorial europeu e, em que medida, ele pode ser útil em nossas especificidades.

### **1. Enfoque Territorial – uma aproximação conceitual.**

O corpo teórico que debate o desenvolvimento territorial é de difícil demarcação, visto que a temática é de competência de várias áreas do conhecimento, possuindo, desta maneira, uma natureza multidisciplinar. As problemáticas que se inserem dentro do desenvolvimento territorial são analisadas a partir de conceitos que transcendem uma única abordagem. Estudos que partem da economia regional, da economia agrícola, da administração pública, da jurisprudência, da sociologia, da geografia e história – para citar algumas das áreas afins - dão sua contribuição para que haja maior compreensão dos fenômenos correlacionados ao desenvolvimento territorial. No entanto, o escopo deste trabalho, está relacionado às questões institucionais que regem o desenvolvimento territorial rural. Neste sentido, a regulação que promove as ações de desenvolvimento sócio-econômico, a interação social entre os atores que estão inseridos no processo, bem como a implementação de políticas que garantam condições estruturais mínimas, são elementos que dizem respeito a este ensaio.

É importante, portanto, partirmos para um esforço de conceituação do tema. De acordo com documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2005), o desenvolvimento territorial rural é expressão de um enfoque segundo o qual, o desenvolvimento de áreas rurais deve contemplar dimensões outras que não somente a econômica. Nessa medida, o enfoque territorial considera o desenvolvimento socioeconômico através da integração do espaço-território, dos agentes sociais que ali estão inseridos, dos mercados e das políticas públicas. Busca, além disso, a integração entre territórios distintos e destes com o restante do espaço nacional, tendo em conta a heterogeneidade dos territórios e a diversidade de indivíduos e interesses. Este enfoque pressupõe, portanto, que o

desenvolvimento se dá não apenas através de investimentos de natureza econômica, mas também – e principalmente – através de investimentos sociais, orientados para a democratização do acesso a infra-estrutura social básica. Assenta-se, ainda, em noções como cooperação entre os agentes envolvidos, autonomia e autogestão.

A integração de territórios rurais se daria, conforme o documento do MDA (BRASIL, 2005), através do estímulo à coesão de dois elementos: o social e o territorial. Pelo ângulo do social, a coesão representa a busca da equidade, justiça e sentimento de inclusão. Já no âmbito territorial, ela se fundamenta na idéia de que o espaço, bem como os recursos e sociedades que nele estão inseridos, são entidades multifacetadas, onde a natureza cultural, política e social são esferas integradas de forma indissociável.

O mesmo documento faz uma crítica às políticas públicas historicamente realizadas e admite algumas inconsistências freqüentes, conforme o trecho a seguir:

Freqüentemente as políticas públicas são formuladas e implementadas a partir de leituras parciais da realidade, procurando atender a setores sociais específicos, com pouca atenção às interdependências e às complementaridades. (...) Um aspecto freqüente nas políticas nacionais é a sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que devem enfrentar. Países com o tamanho e a diversidade do Brasil necessitam de políticas públicas ao menos regionalizadas, para que possam melhor implementar instrumentos adequados à natureza dos problemas e possíveis soluções. (BRASIL, 2005, pp. 23)

Admite-se, ainda, não serem raros os casos onde as políticas orientadas ao desenvolvimento rural acentuam as assimetrias que inicialmente buscavam eliminar. Tal fato decorreria do *viés setorial* na abordagem do problema, desconsiderando-se o caráter interligado característico das ações econômicas e sociais, o que se traduziria em má exploração das sinergias e acesso desigual às oportunidades. Ainda de acordo com o documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário,

Na abordagem territorial, o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social. (BRASIL, 2005, pp.24)

Neste sentido, as políticas devem estar orientadas para o estímulo ao desenvolvimento de um tecido estrutural que contemple tanto aspectos econômicos quanto sociais, garantindo dessa maneira o acesso a serviços públicos básicos, bem como à proteção social e estímulos à produção, diversificação e inovação. Para tanto, deve-se ter em mente, no processo de elaboração, implantação e gestão das medidas promotoras de desenvolvimento

socioeconômico, o caráter *multidimensional* do desenvolvimento. Notadamente, na abordagem do desenvolvimento territorial rural busca-se promover: 1) no *âmbito econômico*, a melhoria das condições de competitividade e inovação; 2) no *âmbito social*, a prevalência de condições de equidade e a justiça social; 3) na *dimensão ambiental*, uma ação efetiva rumo à exploração e gestão dos recursos naturais de forma sustentável; 4), no *âmbito político*, o desenho de um corpo institucional que esteja lastreado pelas noções de democracia e cidadania.

O conceito de *território*, portanto, transcende a abordagem puramente física ao considerar também a dimensão social. Muito além de um **lugar** geograficamente localizado, o território deve ser considerado enquanto construção sócio-cultural<sup>1</sup>, uma vez que aí estão inseridos atores que se relacionam de maneira coletiva. Nas palavras de Ricardo Abramovay (2000):

A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. (ABRAMOVAY, 2000, pp.384)

Isto posto, apreende-se que o enfoque territorial rural se ocupa de uma *noção ampla do desenvolvimento*, baseada em soluções estruturais e de longo prazo. Este enfoque é coerente com um projeto de nação sustentável econômica e socialmente, entrando em clara contraposição à abordagem setorial tradicional. O modelo proposto por abordagens setoriais é altamente concentrador e reducionista, dado que, por exemplo, há frequente associação do rural ao agrícola, com conseqüente agudização das contradições existentes entre o rural e o urbano. Em Schejtman; Berdegúe (2003) também há menção sobre as inconsistências do que chamam de “*enfoques tradicionais do desenvolvimento rural*” (p.16). Em poucas palavras, estes tenderiam a desconsiderar, ou ao menos considerar em uma escala bastante insuficiente, o caráter multidimensional dos problemas rurais, assim como a natureza altamente heterogênea das sociedades que estão inseridas no âmbito do rural.

---

<sup>1</sup> Brandão (2007) faz uma análise muito rica e pertinente sobre as atribuições do território na medida em que este não pode ser encarado como elemento inerte, historicamente resolvido e livre de conflitos. O território é “*espaço da indeterminação, da contigência, locus das lutas políticas*” (BRANDÃO, 2007, pp.40). Complementando, “*o território é uma construção social, por natureza conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto*” (BRANDÃO, 2007, pp. 54). O autor tem o cuidado, ainda, de alertar sobre a banalização metodológica dos elementos territoriais, de modo a reduzi-lo a um receptáculo passivo, neutro e fetichizado.

Trabalhando num enquadramento teórico tradicional, os formuladores de políticas públicas conspirariam, na prática, contra seu objetivo de adequar ações nacionais à realidade específica de certas regiões. Isso abre margem para a proliferação de intervenções de cunho genérico cujo resultado necessário seria o afastamento do pressuposto básico do enfoque multidimensional. Notadamente, desprezando as competências únicas de cada território acaba-se por reduzir sua gestão a algo cada vez mais mecânico. Na tentativa de buscar parâmetros que permitam uma elaboração adequada de políticas públicas, Schejtman; Berdegué (2003) listam alguns critérios pertinentes, que serão trabalhados a seguir.

O primeiro deles diz respeito à *interdependência entre a transformação produtiva e o desenvolvimento institucional*. Conceitos como competitividade, inovação tecnológica e a construção de vínculos complementares entre o urbano e o rural, dependem de arranjos institucionais consistentes. Ademais disto, os autores chamam a atenção a que a *transformação produtiva não se traduza em um processo excludente*; tal transformação deve ter seu fim voltado para a superação dos quadros de pobreza. Outro critério deve levar em consideração que o território transcende a definição “material” de um mero espaço físico geográfico. Uma vez que indivíduos e, portanto, comunidades, estão inseridas naquele local, o território passa a caracterizar-se como uma *construção social*.

Dadas as muitas configurações territoriais existentes, os autores chamam atenção para um quarto critério: o reconhecimento da *heterogeneidade entre os territórios*. Nesse sentido, há uma tipificação para alguns grupos de territórios que reúnem algumas características específicas. Os chamados territórios do tipo I apresentam um avanço tanto na transformação produtiva quanto nos níveis de inclusão social. As atividades econômicas desses territórios estão inseridas junto a outros mercados dinâmicos de forma competitiva, e a existência de vínculos com centros urbanos, por exemplo, levam a que se tenha acesso facilitado a recursos, serviços, mão de obra especializada, etc.

Nos territórios do tipo II, é verificado o mesmo processo de crescimento econômico. No entanto, a diferença reside no fato de que este desenvolvimento não leva a melhorias sociais. Pois, ainda que os setores econômicos sejam competitivos e eficientes, a presença de conflitos e de quadros de exclusão social faz com que os ganhos sociais situem-se bastante aquém do desejado. Este seria o caso, por exemplo, de áreas da Amazônia brasileira. Ali, empresas extrativas excluem as comunidades locais dos ganhos da atividade econômica, por vezes abrindo margem a conflitos intensos entre esses dois grupos.

Os territórios tipo III, por sua vez, possuem institucionalidade acentuada, refletindo uma forte identidade cultural. No entanto não possuem condições estruturais capazes de levar a um

processo sustentável de desenvolvimento econômico. As instituições e costumes possuem natureza tradicional e foram formadas ao longo da história daquele lugar. Regras e convenções também tradicionais condicionam a ação individual e, por vezes, são suficientes para a resolução de conflitos. Por outro lado, abrem margem para que se desenvolva um contexto de baixo desenvolvimento econômico, estagnação, cenários de insegurança alimentar, etc. Por fim, os territórios do tipo IV são reconhecidos pela grave destruturação social. Trata-se dos casos de economias regionais bastante deprimidas associadas a quadros de fortes conflitos sociais, cujas instituições se encontram falidas e sem reconhecimento.

Aliada à heterogeneidade territorial encontra-se a *diversidade de agentes* que estão inseridos nos territórios, o que nos remete ao quinto critério, importante em razão da reconhecida diversidade cultural existente dentro da América Latina – o que também é verdadeiro para o caso específico brasileiro. Os autores creditam a esses agentes diversos (ou ao grupo destes agentes), o poder de, por vezes, levarem suas próprias regiões ao desenvolvimento, através de suas capacidades específicas. As políticas públicas devem, portanto, explorar estas capacidades e criar “pontes” que façam a ligação entre estes indivíduos e os atores de outras regiões dinâmicas, facilitando o intercâmbio de conhecimentos.

O sexto critério refere-se àquilo que os autores chamam de “*rotas de saída da pobreza*”. Tal processo se daria sob três alternativas principais: a agricultura, o emprego rural não-agrícola e a migração. A *complexidade do arranjo institucional* que assiste o desenvolvimento territorial é o sétimo critério. O principal problema, segundo Schejtman; Berdegué (2003), reside na ineficiência de órgãos e instituições (quando estes existem) que tratam exclusivamente da problemática do desenvolvimento territorial. O caráter multifacetado das instituições, onde muitas vezes são reunidas muitas atribuições distintas, acaba por comprometer o trabalho destas. Os autores chamam a atenção para uma inconsistência que frequentemente passa despercebida: atribui-se, geralmente, aos ministérios da agricultura, o papel de promotores do desenvolvimento territorial rural. Este tipo de abordagem abre margem para a indissociável associação entre desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola; entre aumento da produção que gera bem estar social e produtividade agrícola.

Por fim, chamam a atenção para o oitavo critério, segundo o qual, os projetos de desenvolvimento territorial devem ser elaborados a partir de uma *perspectiva de longo prazo*, deixando de lado a visão de curto prazo que as políticas de corte eleitoral geralmente se propõem a realizar.

Os critérios propostos pelos autores aproximam-se da idéia proposta no documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2005). De acordo com este, as políticas públicas, sob o enfoque do desenvolvimento territorial rural, devem observar alguns aspectos importantes, quais sejam, *i*) a consideração do desenvolvimento em suas variadas dimensões (econômica, social, cultural, ambiental, política, etc.); *ii*) a contemplação do caráter de longo prazo em que devem ser pensadas as políticas públicas; *iii*) o compromisso de que tais políticas não comprometam o bem estar das gerações futuras, através da adoção de modelos de desenvolvimento sustentáveis; *iv*) a admissão do caráter múltiplo e complementar do território, que contemple diversos setores sociais e produtivos (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ: 2003).

## **2. O Enfoque Territorial na Europa – da Iniciativa LEADER ao Regulamento 1.698/2005.**

É notável nos anos recentes uma maior sensibilidade das agendas governamentais em relação às discussões propostas pelo enfoque territorial, fato perceptível na maior aquiescência de governos de vários países aos seus elementos conceituais. Trata-se, pois, de uma evolução importante dos quadros institucionais e, ainda que o processo de transição entre as políticas imbuídas pelo enfoque setorial ao enfoque territorial se dê de forma gradual, é importante que tal transformação esteja ocorrendo. No caso da Europa, o enfoque territorial já se encontra estabelecido desde inícios da década de 90, representando peça elementar nos processos de elaboração de políticas rurais pelas instâncias da União Européia. Ainda que as áreas rurais dos principais países europeus sejam mais bem articuladas e desenvolvidas que as de outras partes do mundo, é um desafio para aquela região conformar uma política que seja a um só tempo geral e flexível, visto a diversidade territorial presente em todos os países-membros da União.

No âmbito da Europa, Estrada; Fernandez (2007) discorrem sobre o surgimento e dinâmica das abordagens alternativas de desenvolvimento rural através do que chamam de *multifuncionalidad agraria y territorial*. Destacam a relevância da multifuncionalidade e da pluriatividade ao afirmarem que estas fazem parte das características tradicionais da agricultura. A agricultura que predominava antes da intensa modernização do campo nas décadas de 60 e 70 era predominantemente multifuncional na medida em que se integrava com mais racionalidade ao meio ambiente e possuía sistemas de produção e gestão bem mais autônomos. Conforme os autores,

La actividad del agricultor y su familia se centraba en las tareas propias de la producción de alimentos, pero también en el desarrollo de labores artesanales en el ámbito doméstico, al tiempo que contribuía a mantener vivo y habitable el territorio circundante (...) Era, en definitiva, un modelo multifuncional de agricultura, donde se había logrado a lo largo del tiempo un buen equilibrio entre explotación de los recursos naturales con fines agrícolas, preservación del medio ambiente y bienestar social. (ESTRADA; FERNANDEZ, 2007, pp. 11)

Nestes termos, a agricultura se apresentaria, desde os primórdios, como atividade absolutamente imersa nos conceitos do desenvolvimento territorial, complementando as outras atividades das famílias rurais e corroborando sua pluriatividade.

Todavía, a lógica modernizante – altamente produtivista, de recorte setorial e de intensiva utilização de recursos – que viria a predominar a partir do advento da Revolução Verde, deturparia o real sentido da ruralidade associando-a inteiramente ao agrícola e tornando-a unidimensional. Por essa lógica, os indivíduos do espaço rural foram sendo condicionados a pensar de nova maneira, passando o sistema até então vigente a ser considerado ultrapassado e incapaz de garantir a dignidade dos agentes. Nessa diretriz, paradoxalmente, o padrão de agricultura moderna, empresarial, especializada e integrada aos mercados passou a balizar a própria aspiração de progresso dos pequenos agricultores, em principio impossibilitados de assumir tal padrão.

No que tange às políticas agrícolas europeias, Estrada; Fernandez (2007) citam a Política Agrícola Comum <sup>2</sup>(PAC) como exemplo de ação que promoveu a um só tempo a especialização, a produtividade e a representação dos interesses. De fato, a PAC foi um grande instrumento estratégico para a União Europeia, dado que lançou as bases para um sistema de abastecimento eficaz e maior proteção aos agricultores europeus em termos de subsídios e garantias de preços. Ademais, a política agrícola europeia conseguiu manter parte importante da população rural em seus espaços, evitando maiores pressões de êxodo rural.

A PAC, conforme destacam os autores, acabou por fomentar uma espécie de dualidade no cenário agrícola europeu. Dada a política protecionista europeia, consolidou-se o modelo de agricultura altamente moderno e competitivo, assentado na grande eficiência produtiva e na dinâmica dos crescentes mercados consumidores. Ao mesmo tempo, formou-se uma face agrícola menos integrada ao dinamismo modernizante e, portanto, menos competitiva, mas também impregnada pelo ideal produtivista. (ESTRADA; FERNANDEZ, 2007, pp.14) Contudo, este segundo grupo ainda se mostrava bem integrado ao território ainda apresentando algumas características da agricultura tradicional.

---

<sup>2</sup> Cf. NASCIMENTO (2005) e AVILLEZ (1998) para perspectivas mais profundas sobre a Política Agrícola Comum.

O que este cenário de diversidade veio a fomentar é o que torna a experiência da PAC interessante do ponto de vista territorial/multifuncional: qual seja, a *pluralidade de interesses*. Muitas organizações de classe se formaram no âmbito da PAC, o que abriu caminho para a discussão e posterior amadurecimento das reivindicações. As mudanças nos mercados nacionais e internacionais ao longo dos anos 80 reforçaram, ainda mais, a necessidade de um novo discurso de enfrentamento às restrições. O grupo de agricultores integrados aos mercados possuía melhores condições de resposta às mudanças, ao contrário do grupo de pequenos e médios produtores. Este último, por sua vez, teve que mudar seus argumentos e reivindicações para garantir a proteção do poder público, convergindo ao discurso mais próximo da pluriatividade. Tais reivindicações se mostraram efetivas, na medida em que acarretaram, de fato, uma mudança de posição dos *policy makers* europeus, na figura da reforma da PAC.

Neste particular aspecto – de reforma da PAC – houve mudanças institucionais diversas no que diz respeito: *a)* ao trato com o meio ambiente, na medida em que eram concedidos incentivos aos agricultores que reduzissem os impactos ambientais da exploração agrícola; *b)* diminuição das ajudas diretas aos modelos de produção produtivista; e *c)* maior orientação de recursos rumo a um modelo de agricultura mais diversificado, autônomo e integrado aos territórios. A nova forma de relação da PAC com os modelos de desenvolvimento rural, por extensão, vai de encontro com os novos paradigmas da modernidade, assentados não apenas na produtividade, mas inclusive – e principalmente – na sustentabilidade, na racionalidade e na qualidade. (ESTRADA; FERNANDEZ, 2007, pp.17).

A despeito das ações da PAC, há de se considerar ainda outras ações relevantes, como a chamada iniciativa LEADER<sup>3</sup>. Estrada; Fernandez (2007, pp.18) chamam a atenção para o fato de que os programas LEADER possuem uma concepção de multifuncionalidade quase que distinta da adotada pela PAC; uma abordagem ainda menos agrarista e mais ampla, considerando dimensões outras como a cultura e os valores sociais. Como fato demonstrativo da proporção tomada pelo enfoque multidimensional, já existem alguns trabalhos que mostram que grande parte da população rural já correlaciona o desenvolvimento com a multidimensionalidade<sup>4</sup>. Foi num contexto de dificuldades nos territórios rurais europeus, no início da década de noventa, que foi colocada em prática a Iniciativa LEADER, que trabalha

---

<sup>3</sup> LEADER é o acrônimo de “Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural”.

<sup>4</sup> É o caso da região de Andaluzia, ao sul da Espanha, onde cerca de 70% da população identifica o desenvolvimento rural com atividades outras que não apenas as agrárias (IESA-CSIC, 2005 *apud* ESTRADA; FERNANDEZ, 2007).

em linha com a perspectiva teórica que se busca analisar no presente trabalho. Como bem salientado por Abramovay; Beduschi Filho (2003),

(...) com base em uma abordagem “de baixo para cima” (*bottom-up*), de bases participativas (*partnership-based*), multi-setorial e integrada de desenvolvimento, a Iniciativa Comunitária LEADER desempenhou um papel instrumental fundamental na emergência do enfoque territorial para o desenvolvimento, em especial nas áreas rurais. (...) A principal inovação da Iniciativa LEADER foi, sem dúvida, incorporar na abordagem territorial do planejamento, o conceito de competitividade territorial, segundo o qual “*uma área torna-se competitiva se está habilitada para fazer face à competição no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural, baseada em um duplo enfoque de trabalho em rede e relações inter-territoriais*”. (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2003, pp.10)

Coloca-se, então, em evidência, a necessidade de mudança de concepção no trato da questão do desenvolvimento, vista sob bases mais participativas. Notadamente, os atores do território (sejam entes públicos, privados ou sociedade civil), são convidados a discutir os rumos de seu espaço e propor caminhos para que haja mudanças de fato. Através de ampla discussão, os diferentes indivíduos e instituições têm condições de chegar a um pacto comum; a um projeto de longo prazo que leve ao desenvolvimento e que este, por sua vez, consiga realizar os anseios daqueles atores. Assim, a iniciativa LEADER propôs não apenas a transformação no nível de consciência dos indivíduos acerca do local onde vivem, mas também no modo como estes se relacionam em busca de perspectivas comuns através da discussão e da cooperação. Sem nos esquecermos do cuidado com a adaptação dos modelos institucionais a essa nova realidade de projetos e execução.

Concordamos com Abramovay; Beduschi Filho (2003), quando estes dizem que a grande contribuição da iniciativa foi o estabelecimento dos chamados Grupos de Ação Local (GAL), caracterizados pela heterogeneidade de atores sociais envolvidos e que, portanto, possuem melhores condições para convocar e promover a animação das comunidades em torno de um projeto comum que, por esta razão, possua legitimidade entre todos<sup>5</sup>. Ainda que os grupos sejam diversos entre si – o que é natural dada a própria diversidade socioeconômica e cultural das comunidades –, são observáveis algumas características comuns: salta à vista, por exemplo, o papel preponderante que o conceito de *planejamento participativo* toma no âmbito da iniciativa LEADER. Dizer isso é o mesmo que afirmar que os projetos a serem executados são produtos de um processo consensual – do diagnóstico de problemas à seleção

---

<sup>5</sup> “(...) os grupos animam os processos de planejamento do território, através de atividades como diagnóstico da realidade local e discussões com a comunidade, facilitam a elaboração de uma visão de desenvolvimento do território e, ainda, fazem a intermediação entre os projetos locais e as instancias regionais, nacionais e européia, em especial com relação a contratos de financiamento de projetos. Existe, portanto, uma explícita preocupação com a aprendizagem coletiva, na concepção e na execução dos projetos” (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2003, pp.11)

dos diferentes projetos que podem vir a surgir em um GAL, tudo se processa de maneira democrática e legítima.

Com propriedade, Abramovay; Beduschi Filho (2003) elencam algumas lições apreendidas durante o período de execução da iniciativa LEADER. A primeira delas refere-se, como já comentado, à mudança de percepção do espaço-território pelos atores que ali estão inseridos. Houve, de fato, um amadurecimento na sensibilidade dos indivíduos em relação ao território, de forma que este passa a ser encarado como elemento social e culturalmente complexo. Associado a este processo de re-reflexão do espaço, vem uma segunda lição importante: o amadurecimento da concepção de identidade local. No diálogo do processo de elaboração dos projetos entende-se que aquele espaço possui especificidades que, por seu turno, podem ser revertidas em vantagens únicas, seja através de produtos regionais ou por processos únicos que aquele território pode empreender. *“A identidade de uma área é, portanto, composta de todas as percepções coletivas do passado dos seus habitantes, de suas tradições e de seu know-how, de sua estrutura de produção, sua herança cultural, seus recursos materiais, enfim, seu futuro”* (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2003, pp.13).

Uma vez que se percebe que a história e a identidade de determinado território não são elementos estáticos, mas, sim, extremamente dinâmicos, uma terceira lição se revela: áreas dadas como irrecuperáveis podem, de fato, reverter *tendências de declínio*, tornando-se possível explorar novos meios de desenvolvimento através da constante discussão e revisão das possibilidades daquela comunidade.

Outras lições estão relacionadas ao processo de organização coletiva e cooperativa que os agentes têm demonstrado durante o esforço de definir as metas, identificar os estrangulamentos, etc. Estas capacidades coletivas têm sido elementos chave para o sucesso das estratégias no âmbito da LEADER. Ainda que existam pontos de divergência entre os atores envolvidos, a Iniciativa LEADER, ao promover um ambiente de discussão democrática, faz com que se busquem pontos convergentes em uma estratégia comum. Outra dimensão deste aspecto configura uma última grande lição: a troca de informações e experiências, entre diferentes territórios, vem estabelecendo uma nova cultura de cooperação intra-regional. Ainda que um território seja distinto de outros, é absolutamente saudável que se troquem informações, transfiram inovações e se coopere em processos diversos, de forma que territórios que antes não teriam ligação alguma, possam agir de forma complementar.

A Iniciativa LEADER configura, portanto, um marco no referente a mudanças nas abordagens de desenvolvimento local<sup>6</sup>. Ainda que represente uma iniciativa louvável, as autoridades europeias não se conformaram em manter o *status quo* e vem sempre buscando aprimorar o instrumental de políticas públicas. Em 2005, no âmbito da União Européia (UE) e da PAC, foi aprovado o Regulamento 1.698/2005 (UNIÃO EUROPEIA, 2005), que amplia ainda mais as ações de fomento ao desenvolvimento rural e contempla de maneira considerável as proposições da multifuncionalidade. O regulamento estabelece normas de atuação, definindo os objetivos e prioridades das ações promotoras de desenvolvimento rural na Europa, assentadas na cooperação e no planejamento participativo, para o período de 2007 a 2013.

Além disso, atribui ao *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural* (FEADER) o papel de instrumento de financiamento e elemento chave para a política de desenvolvimento rural. Há o entendimento de que é necessário modificar a abordagem de desenvolvimento rural, ao mesmo tempo em que se tornem mais flexíveis e simplificadas as políticas públicas no âmbito da União Européia dada a diversidade de experiências existentes entre os Estados-Membros. Notadamente, a política de desenvolvimento rural europeia para o período 2007-2013 assenta-se no pressuposto da **flexibilidade**: seja ao garantir, a cada país, a autonomia para dotar os recursos como bem entenderem, ou ao incentivar a simplicidade pela unificação das regras de programação, financiamento, execução e controle das ações de desenvolvimento entre os vários membros da UE.

Os principais objetivos do Regulamento 1.698/2005 estão relacionados, de fato, aos conceitos da multifuncionalidade, conforme atestam os três eixos de atuação da política de desenvolvimento rural: *a)* aumento da competitividade dos setores agrícola e silvícola; *b)* melhoria do ambiente e da paisagem rural e *c)* promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação da economia rural. (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pp.14)

Conforme o primeiro eixo, que trata do aumento da competitividade do setor agroflorestal, entende-se que, apesar de a agricultura perder espaço como atividade predominante no meio rural, ela ainda se reveste de suma importância por uma questão de segurança alimentar. Vale dizer que, para além dos clássicos problemas de clima e inelasticidade de terras na Europa, há que se considerar a grande diversidade entre os diferentes membros da UE do ponto de vista do potencial agrícola, com mira na questão da

---

<sup>6</sup> SUMPSI (2007) também analisa as propostas de Desenvolvimento Territorial à luz da Iniciativa LEADER e ressalta os avanços percebidos. “*En la actualidad hay alrededor de mil territorios con programa LEADER en la EU [União Européia], todos operando dentro de la misma normativa general y con un alto grado de éxito según las evaluaciones.*” (SUMPSI, 2007, pp. 70).

produção alimentar e abastecimento da população como questão de prioridade secular. Desse modo, ainda que haja o consenso de que a agricultura perca espaço relativo entre as atividades rurais, é importante que se aborde a questão agrícola de forma a aprimorar o desempenho econômico das atividades agrícolas.

Para tanto, a política lança mão de alguns objetivos secundários, visando alcançar o objetivo primário que é o aumento da competitividade do setor agro-florestal europeu. Um desses objetivos é a melhoria dos recursos humanos do espaço rural. Ora, a formação profissional visando especializar a mão de obra e, dessa maneira, contribuir para a melhoria da gestão das áreas rurais, é sem dúvida um dentre outros importantes planos de ação. Outro objetivo secundário trata do capital físico agrícola. Nos termos da política, torna-se imprescindível que haja modernização das explorações agrícolas através da melhoria da infraestrutura rural (energia, recursos hídricos, melhoria de acesso às comunidades rurais, etc.) e, principalmente, da utilização de novas tecnologias e inovação de processos e produtos - sobretudo aquelas inovações que foram elaboradas a partir de cooperação entre os atores do meio rural (UNIÃO EUROPÉIA, 2005, pp.17-18).

Existe espaço ainda para o apoio às micro, pequenas e médias empresas agrícolas que, conforme explicita o programa, são entendidas como mais aptas a responder à dinâmica local de desenvolvimento. De posse de recursos humanos e de capital físico bem estruturado, faz-se necessário ainda melhorar a qualidade dos produtos agrícolas. Nesse sentido, o plano contempla com apoio financeiro aqueles produtores que participem de forma voluntária de ações em prol do melhoramento de processos e qualidade dos produtos. Desse modo, garante-se aos consumidores as propriedades qualitativas daqueles produtos, com selos de certificação e modos de produção biológicos, etc..<sup>7</sup>

O segundo eixo de ação da política de desenvolvimento rural europeia é relacionado a outro aspecto da gestão do espaço rural. Objetiva-se a melhoria do ambiente e da paisagem rural (UNIÃO EUROPÉIA, 2005, pp. 18), estabelecendo algumas medidas para a preservação dos espaços rurais - inclusive aqueles acidentados geologicamente - e da biodiversidade. Aborda-se a alternativa de uso do solo de forma sustentável: os agricultores que aderirem voluntariamente aos programas e ações inseridos na agenda agroambiental proposta,

---

<sup>7</sup> Aqui cabe mencionar uma contribuição interessante de NASCIMENTO; SOUZA (2004) que tratam da noção de “*terroir*”. Trata-se de um conceito complexo e sem tradução literal, mas que designa aquele tipo de território ou agro sistema capaz de gerar produtos únicos, específicos e de alto valor intrínseco. Os “*produits du terroir*”, com alguma ressalva, seriam aqueles produtos tradicionais ou típicos de uma região e que só podem ser produzidos ali. Os autores exemplificam com o queijo Comté. Associam a vegetação e as técnicas agrônomicas típicas ao gosto único do leite e do queijo. Comentam ainda sobre a crescente importância dada pelos consumidores europeus quanto à origem e certificação dos produtos e como o estímulo à criação e valorização de “*produits du terroir*” podem trazer novas dinâmicas econômicas para certas regiões.

receberão apoio financeiro por um período de cinco anos, no mínimo. Outra proposta se refere à utilização sustentável dos recursos florestais, como o apoio ao primeiro florestamento de áreas agrícolas e não agrícolas, bem como à implantação de sistemas produtivos silvícolas sustentáveis, inclusive com ajuda para a cobertura de custos e/ou perda de rendimentos durante a adoção das medidas.

Por seu turno, o terceiro eixo trata da melhoria da qualidade de vida da população e diversificação produtiva do meio rural (UNIÃO EUROPÉIA, 2005, pp. 24), visando manter e ampliar a estrutura social e econômica; estas por sua vez, se dariam através de melhorias no acesso a serviços e ampliação da infra-estrutura básica. Nesse sentido, não apenas a pura diversificação das atividades rurais se faz premente, mas também - e principalmente - a concatenação entre as diversas atividades rurais; das atividades agrícolas e os outros campos da economia rural. O plano concebe a diversificação econômica rural, sobretudo rumo às atividades não agrícolas, à criação de pequenas e médias empresas e também às atividades turísticas, sendo compreendida a criação de elementos estruturais para que estas atividades possam se consolidar de fato. Associado a isso, há a expectativa de que algumas ações promovam melhorias na qualidade de vida da população rural, como a ampliação da oferta de serviços essenciais, inclusive cultura e lazer, além da conservação e valorização do patrimônio existente no meio rural.

Com vistas a complementar e maximizar os potenciais de diversificação e melhoria da qualidade de vida da população, a política de desenvolvimento rural europeia dá garantias ao que chama de “formação de competências e animações”. Entende-se que o meio rural só conseguirá alcançar os objetivos dos eixos da política se ampliar, em meio à população, a consciência do espaço onde vivem e, a partir daí, se tomar a iniciativa de participação efetiva no planejamento das estratégias de desenvolvimento rural. Nessa linha de percepção um quarto eixo se insere de maneira importante na agenda de política rural da UE. Trata-se do eixo LEADER, através do qual serão continuadas as ações de incentivo à formação de grupos locais que pensem e discutam o desenvolvimento do espaço onde vivem e proponham medidas para um plano estratégico daquela área. Dessa forma, agregam, complementam e legitimam o processo de desenvolvimento rural. A continuidade de tal abordagem é contemplada pela política atual como um reconhecimento pela contribuição positiva e pelo sucesso de vários planos elaborados e executados no âmbito do LEADER na última década.

Segundo a política atual, os grupos de discussão e animação locais serão incentivados a recorrer à cooperação, às parcerias público-privadas e à abordagem multi-setorial não apenas a nível local. Desse modo, seria posto em prática um modelo de comunicação entre os vários

projetos de desenvolvimento rural, seja entre os vários territórios de um país membro da UE (inter-territorial), ou entre os territórios de diferentes países membros (ou não) da UE (transnacional). A criação das Redes Rurais Nacionais visa à formação de um sistema capaz de identificar e informar as boas experiências de desenvolvimento rural dentro de um determinado Estado-Membro, bem como servir de intermediário na comunicação e cooperação entre territórios e intercâmbio de práticas bem sucedidas. No âmbito mais geral, a implementação da Rede Européia de Desenvolvimento Rural, teria por meta estabelecer um sistema de coleta e análise de informações das práticas de desenvolvimento rural, sistema este que seja capaz de apreender a evolução dos projetos ao mesmo tempo em que promova a comunicação entre as iniciativas dos países membros da União, ou mesmo fora dela.

Às redes de informação se aderem as ações de controle e avaliação dos programas, propostas pelo Regulamento 1.698/2005, segundo o qual, para cada programa de desenvolvimento rural, os Estados-Membros devem assegurar que haja um sistema de gestão e controle transparente e onde haja clara distinção de atribuições entre as autoridades (UNIÃO EUROPÉIA, 2005, pp. 30). Isso implica que deveria existir uma “autoridade de gestão” para cada plano de desenvolvimento, seja ela o governo do país membro ou mesmo um organismo público ou privado que, por sua vez, deveria zelar pela gestão e execução do programa de forma racional, respeitando os critérios propostos pelo regulamento. Tais autoridades garantiriam a elaboração e manutenção de um sistema de informações estatísticas na forma de um banco de dados eletrônico sobre a execução dos planos, visando aprimorar as ferramentas de acompanhamento e avaliação devendo, ainda, buscar junto aos beneficiários, registros efetivos de controle contábil.

Outro elemento obrigatório a todos os projetos de desenvolvimento rural propostos é o comitê de acompanhamento, cuja atribuição principal seria avaliar os progressos de cada eixo dentro do programa de sua responsabilidade. O comitê de acompanhamento e as autoridades de gestão avaliam a evolução dos projetos através de indicadores, a serem definidos pelos organizadores destes, que são comparados à situação inicial. Anualmente, as autoridades devem elaborar um relatório demonstrativo dos progressos em relação aos objetivos pré-estabelecidos, demonstrando, através de indicadores financeiros, as realizações e resultados concretos dos programas. Sendo possível, tais indicadores deveriam vir discriminados conforme sexo e idade dos beneficiários. (UNIÃO EUROPÉIA, 2005, pp. 32)

O processo avaliativo deve ser realizado de três maneiras, separadas no tempo, mas que se complementam no processo de análise da evolução dos projetos. As avaliações visariam especialmente o aprimoramento metodológico e de execução dos planos de desenvolvimento

rural, sendo posicionadas, pelo Regulamento 1.698/2005, de forma *ex ante* e *ex post* (UNIÃO EUROPÉIA, 2005, pp. 34). Aquelas realizadas *ex ante*, são os levantamentos típicos e necessários no processo de elaboração de cada programa de desenvolvimento rural, tendo como objetivo diagnosticar os problemas e necessidades da comunidade em questão. Também, na avaliação *ex ante*, são elencados os objetivos a se perseguir no longo prazo pela estratégia de desenvolvimento.

O acompanhamento avaliativo é realizado, conforme já mencionado, anualmente, de forma que se tenha condições de identificar e analisar os progressos obtidos com o programa de desenvolvimento adotado. Ademais, são criadas condições de aprimorar os processos de programação e execução através da continuidade de práticas identificadas como bem sucedidas e/ou alterações daqueles pontos que não são tão positivos. Para 2015 está planejado o que o regulamento chama de relatório de avaliação *ex post*, através do qual será possível analisar os ganhos do modelo de política adotado no período 2007-2013 como um todo. Será avaliado, por exemplo, a eficiência da utilização do FEADER como instrumento de fomento ao desenvolvimento de espaços rurais, ao mesmo tempo em que será feito o esforço de se identificar os elementos que contribuíram para o sucesso ou fracasso dos projetos.

Após esta exposição da racionalidade do modelo proposto pela União Européia, fica claro que se trata de um modelo de avaliação bastante desejável, visto suas possibilidades de acompanhamento dos programas, individualmente ou em sua totalidade, no âmbito de um país ou da UE como um todo, em suas várias fases de execução - da fase de elaboração ao longo prazo. Aspecto interessante do modelo é a flexibilidade para se realizar mudanças necessárias, expurgando as más práticas e coroando as boas, num processo de aprendizado contínuo da comunidade no que tange à elaboração e execução dos planos de desenvolvimento rural. Anualmente é possível acompanhar a evolução dos projetos e compartilhá-la com todas as outras comunidades através dos sistemas integrados de informação, como a Rede Européia de Desenvolvimento Rural. Trata-se de uma espécie de *learning by interacting* aplicado ao desenvolvimento territorial rural.

### **3. O modelo Europeu como referência à América Latina.**

É razoável admitir que tal modo de acompanhamento poderia inspirar modelos semelhantes em países latino-americanos, dada sua grande diversidade territorial. Sobretudo por ser um modelo altamente integrado, que incentiva o aprendizado e a cooperação dos diferentes territórios visando o constante aprimoramento das práticas de planejamento e execução.

Nesse sentido, podemos recorrer a SUMPSI (2007), que enceta uma análise comparativa entre as estratégias de desenvolvimento sob o enfoque territorial tanto na Europa quanto na América Latina. Reconhecendo a existência de avanços importantes na discussão teórica e conceitual do tema na América Latina – sobretudo durante a última década –, o autor ressalta a necessidade de melhorias do ponto de vista prático e operacional. Qual seja, as agendas governamentais já têm conhecimento da importância do enfoque territorial como alternativa às abordagens tradicionais, ainda que a execução de políticas específicas ocorra, ainda, de forma lenta e, por vezes, experimental. Tal fato denota que o componente tradicional ainda tem peso importante dentro das estruturas organizacionais e instâncias de decisão. Diante disso, o que se percebe é a inoperância das esferas regionais, sub-nacionais e nacionais, assim como a preponderância de ações organizadas e financiadas por organismos supranacionais e multilaterais.

A análise de SUMPSI (2007) nos ajuda a apreender alguns pontos de divergência entre as estratégias de desenvolvimento sob o enfoque territorial tanto na Europa quanto nos países latino-americanos. Este autor chama atenção, em um primeiro momento, para o contexto em que emergiram os planos de desenvolvimento territorial na Europa. Do ponto de vista demográfico, a Europa já assistia a um processo de retração das taxas de crescimento populacional. Associado a isso, a mão de obra, na Europa, era escassa em um contexto de franco êxodo da população rural para os complexos urbano-industriais. Dessa forma, fazia-se patente a elaboração de políticas que garantissem a fixação da população e a absorção da mão de obra nas zonas rurais.

No que tange às condições gerais de investimento, não surpreende que o desenvolvimento territorial europeu tenha se dado em meio à relativa abundância de capital, fosse público ou privado. Esse aspecto contribuiu de forma decisiva no processo de modernização das infra-estruturas, dos processos de comercialização e da emergência de atividades rurais não agrícolas no cenário rural europeu. Esse processo de transformação e modificação das bases econômico-estruturais do meio rural contou ainda com forte apoio governamental, na forma de políticas ativas de preços e subsídios. SUMPSI (2007) assinala, ainda, a importância daquilo que chama de “pacto social democrata” – baseado em políticas de geração de emprego e renda - para a conformação e execução das políticas de desenvolvimento territorial rural. Verifica-se, na verdade, uma distinção entre os objetivos perseguidos pelas políticas européias e latino-americanas de modo geral.

En América Latina existe un consenso social creciente en cuanto a la necesidad de reducir o eliminar la pobreza, lo que exige intervenciones importantes en las áreas rurales, que es donde se concentra la extrema pobreza. En los últimos años las políticas públicas en muchos países latinoamericanos se han esforzado por mejorar la satisfacción de las necesidades básicas y los ingresos de los sectores más pobres. Hay sin embargo una diferencia importante con Europa: mientras que el “pacto socialdemócrata” europeo está en gran medida basado en políticas de empleo y de generación de ingresos, las políticas de combate a la pobreza latinoamericana están basadas en la prestación de servicios sociales (salud, educación, infraestructura social) y en transferencias monetarias directas a los más pobres. (SUMPSI, 2007, pp.67)

Em outros termos,

(...) el programa LEADER pretende la mejora de la calidad de vida de la población rural para frenar el proceso de despoblamiento de las zonas rurales desfavorecidas, y la preservación del medio rural, tanto para los habitantes rurales como para los de las ciudades. En cambio, en ALC [América Latina e Caribe] los programas de desarrollo rural tienen un importante ingrediente de lucha contra la pobreza, y, por tanto, se dirigen a los sectores pobres de la población que tienen dificultades para la satisfacción de sus necesidades básicas. (SUMPSI, 2007, pp.75)

A preocupação com a inclusão social e econômica da população rural que matiza as políticas de desenvolvimento territorial latino-americanas é pertinente, dado que, em alguns países, algo como metade da população vive em áreas rurais marginais. Estas são áreas com população marcadamente pobre, sem acesso a serviços básicos e excluídas ou pouco próximas de mercados integrados. Notadamente, este é um cenário bastante diverso daqueles característicos de áreas rurais européias, onde uma proporção muito menor da população vive em áreas consideradas marginais – em torno de 15%, segundo SUMPSI (2007, pp.68).

As diferenças no perfil econômico do meio rural europeu e latino-americano são notáveis, quando averiguamos a importância das atividades agrícolas. Enquanto na América Latina percebe-se uma dependência importante no meio rural das atividades primárias – em muitos locais, 80% da população encontra-se envolvida em atividades agropecuárias – na União Européia como um todo esses números não chegam aos 40%. (SUMPSI, 2007, pp.68). Além disso, desafortunadamente não predomina no meio rural latino-americano uma agricultura produtiva e integrada. Pelo contrário, são graves as deficiências estruturais como a já mencionada dificuldade de acesso à infra-estrutura básica. O que se verifica, portanto, é uma alta porcentagem de população que trabalha e se reproduz em condições extremamente precárias e sem perspectivas de crescimento e diversificação.

Ressaltam-se, ainda, as dificuldades políticas, institucionais e organizacionais que persistem em vários países latino-americanos. Apresentando um processo de descentralização ainda sem força, *“la democracia en esa región es joven y débil, con serios problemas de*

*caciquismo, clientelismo, alternancias y enfrentamientos políticos, que suponen un serio obstáculo para consolidación de procesos de DTR” (SUMPSI, 2007, pp.69)*

O autor reconhece a importância da Iniciativa LEADER ressaltando que tal desenho de política poderia servir de referência para ações na América Latina. Todavia, ainda que esta região careça de um modelo referencial de desenvolvimento territorial, é evidente que uma virtual implantação do programa LEADER na América Latina não cumpriria seus propósitos, visto as imensas diferenças existentes entre Europa e América Latina. Para a assunção de um modelo de política aos moldes do LEADER, algumas condições prévias e adaptações relevantes deveriam ser respeitadas para a aplicabilidade em contexto latino-americano.

Um aspecto claro é quanto ao escopo das políticas de desenvolvimento que, no caso latino-americano, deveriam aportar ações contundentes voltadas para o bem-estar social e melhoria das condições de vida coletiva. O desenvolvimento territorial na América Latina deve estar absolutamente concatenado aos programas sociais governamentais, para que seu potencial econômico seja um elemento a mais para a melhoria das condições sociais do território.<sup>8</sup>

Agrega-se o fato de que, na América Latina, coloca-se a questão do incentivo à participação de organizações **coletivas** de produtores e empresários rurais, em contraponto à participação individual desses agentes. É importante que haja tal mobilização coletiva, pois, “(...)se envia un mensaje claro sobre la importancia de organizarse, mensaje muy necesario ya que una de las debilidades que en mayor o menor medida se dan en las zonas rurales de ALC, es la falta o debilidad de las organizaciones de productores y de la sociedad civil.” (SUMPSI, 2007, pp.76).

É necessário, ainda, garantir autonomia administrativa aos grupos de gestão dos projetos de desenvolvimento territorial rural. Trata-se de um elemento importante dada a resistência, por vezes de caráter cultural, presente na América Latina de que grupos privados possam gerir fundos de origem pública. Para que não haja problemas, é necessário levar capacitação técnica e mecanismos de transparência para que bons projetos sigam a contento. Na ótica de Sumpsi, urgiria cuidar da relação entre Estado e organizações mistas da sociedade civil que cuidam dos projetos de desenvolvimento territorial, ainda que a autor considere que tal relação seja difícil e complexa, ainda que superável.

---

<sup>8</sup> Em ORTEGA (2008) está uma análise pertinente nesse sentido, para o caso do Brasil. O autor demonstra que o Programa Fome Zero, no âmbito das políticas sociais do governo Lula, é um elemento a mais para a garantia de um processo amplo de desenvolvimento de áreas deprimidas, complementando e sendo complementado por ações de desenvolvimento territorial.

Além do processo de mobilização, também o caráter dos projetos produtivos deve dar relevância à coletividade. Na Europa, os projetos sob a Iniciativa LEADER contemplam uma escala pequena (indivíduos e famílias), dadas as condições mais privilegiadas do meio rural europeu. Na América Latina, por outro lado, necessita-se de políticas que causem impactos mais significativos sobre a estrutura dos territórios, o que significa pensar em políticas de maior escala e escopo mais abrangente, capazes de desenvolver o potencial econômico com enfoque de cadeia produtiva. (SUMPSI, 2007, pp.77).

O autor defende ainda que o foco produtivo das políticas de desenvolvimento rural sob o enfoque territorial na América Latina esteja, de fato, na atividade agrícola, dado o peso quase que absoluto do setor primário no meio rural latino-americano. Entretanto, tal enfoque deve garantir apoio técnico e financeiro aos pequenos produtores integrados a organizações de classe (SUMPSI, 2007, pp. 80), sem se perder de vista que tais investimentos devam incorporar uma perspectiva ampla – mais uma vez, de cadeia produtiva (SUMPSI, 2007, pp.78).

Contudo, apesar de diferenças substanciais entre ambas as regiões, ainda é possível identificar alguns elementos convergentes nas experiências de desenvolvimento territorial rural: *a)* necessidade de fortalecimento das capacidades locais; *b)* papel preponderante do Estado enquanto agente interventor; *c)* necessidade de definições sobre a unidade territorial básica para a elaboração e gestão dos planos de desenvolvimento; *d)* necessidade de fomentar desenvolvimento de forma sistêmica, o que requer um enfoque amplo e multidimensional e *e)* necessidade de implementar a participação e o empoderamento de atores locais. (SUMPSI, 2007, pp. 69)

Colocam-se, portanto, alguns desafios que são particulares à América Latina, para que o enfoque territorial logre sucesso como elemento de intervenção na realidade. Há de se resgatar a importância de uma diversificação produtiva lastreada na noção multidimensional do processo de desenvolvimento, em contraponto às visões de corte setorial. Sobretudo, os governos – em todas as instâncias – devem estar prontos a intervir, de modo a alterar as metodologias tradicionais de enfrentamento das questões prementes do desenvolvimento de áreas rurais.

Decisivamente, porém, é necessário apoio técnico e financeiro para os investimentos, o que implica em “(...) *asígnar fondos públicos a crear activos privados, lo cual va contra la doctrina oficial de las agencias internacionales y también de muchos gobiernos en el sentido de que los fondos públicos pueden destinarse a la creación de bienes públicos.*” (SUMPSI, 2007, pp. 85). Tudo isso em um ambiente de concertação e mobilização de organizações civis

que, por sua vez, devam ser sensíveis aos problemas que as cercam e capazes de identificar as oportunidades socioeconômicas que o território em que estão inseridas possui. Afirmar uma nova institucionalidade consistente com o objetivo de construção de um estatuto de nação generoso, sustentável e equitativo, esse o desafio de nossas combalidas sociedades latino americanas.

### **Considerações Finais**

O enfoque territorial emerge em um contexto histórico de franco esgotamento das abordagens tradicional-setoriais, refletindo a necessidade de se encarar o processo de desenvolvimento sob bases mais amplas. Dado o fracasso das abordagens convencionais em seu intento de refrear os processos de desigualdade social, assiste-se a um claro movimento de re-reflexão do espaço rural, tanto pelas autoridades constituídas quanto pelos próprios atores que conformam o território. Neste cenário, buscamos neste trabalho analisar os desenhos das políticas públicas européias, com ênfase no resgate de elementos de sua racionalidade inspiradores de metas conseqüentes para o desenvolvimento sustentado e equitativo de territórios rurais na América Latina.

O modelo europeu, ainda que tenha evoluído a partir de uma estrutura muito diversa da latino-americana, nos apresenta alguns elementos que podem colaborar para a evolução operacional dos planos de desenvolvimento territorial na América Latina. A União Européia optou por um modelo ao mesmo tempo geral e flexível em razão da diversidade territorial de seu espaço continental. Essa combinação de autonomia e centralização pode ser uma chave para o caso latino-americano, dado que também dispomos de grande diversidade territorial – sobretudo em países de grandes dimensões territoriais como o Brasil.

As sistemáticas de acompanhamento e avaliação dos programas europeus também podem ser apropriadas como elementos inspiradores para as experiências latino-americanas. Igualmente, a conformação de uma rede de informações territoriais, alimentada e compartilhada pelos agentes que cuidam dos programas locais de desenvolvimento. Isto coloca em evidência dois elementos primordiais que devem ser estimulados dentro das estratégias de desenvolvimento de áreas deprimidas: a cooperação e a coletividade.

Entretanto, dadas as nossas assimetrias sociais e econômicas historicamente construídas, os laços de cooperação e de representatividade revelam-se insuficientes para colocar em marcha projetos organizados de mudança estrutural. Assim sendo, o estímulo a iniciativas coletivas e à gestão autônoma dos grupos em presença, se coloca como pauta de primeira necessidade para o fomento de uma nova mentalidade dos atores territoriais.

Não se pode perder de vista que as especificidades sócio-econômicas latino-americanas inviabilizam a mera importação/ adaptação de modelos de desenvolvimento. Urge, pois, romper com a lógica histórica da cópia, sabendo-se que não são triviais os desafios impostos por assimetrias sociais e históricas monumentais. Notadamente, os graves quadros de pobreza rural característicos de nossos países, sugerem a importância da reflexão em torno de planos de desenvolvimento territorial consistentes com a organização dos agentes em presença, em torno de objetivos e metas socialmente construídos.

Na América Latina não se pode subestimar a importância das atividades primárias como geradoras de bem estar para sociedades marcadamente rurais. É sabido que a pobreza em nossos países é, em grande parte, uma realidade do rural, revelando-se ainda embrionário neste setor o processo de diversificação da economia rural rumo a atividades não-agrícolas – ainda que tal processo ganhe importância progressiva em alguns contextos. Desse modo, é preciso trabalhar com estratégias de desenvolvimento que considerem o setor primário como elemento de inclusão social.

Torna-se evidente, pois, a necessidade de se elencar elementos chave nos planos de desenvolvimento territorial rural, de modo a se alavancar processos de crescimento baseados nas competências locais dos agentes e nos recursos naturais e culturais disponíveis. Contudo, nunca será demais sublinhar que o que se encontra realmente em questão, é a capacidade de se assumir postura ativa diante de nossos processos históricos de desenvolvimento, projetando-se cenários de construção efetiva do estatuto democrático em nossas combalidas sociedades latino americanas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada, São Paulo, v. IV, p. 379-397, 2000.

ABRAMOVAY, R. & BEDUSCHI FILHO, L.C. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) – 27 a 30 de julho. 2004. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>

AVILLETZ, F. **Os Efeitos Redistributivos da Política Agrícola Comum**. Setembro, 1998. Disponível em: <http://www.isa.utl.pt/home/node/324> .

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília – DF. 2005. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT\\_Doc1.pdf](http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc1.pdf) .

BRANDÃO, C. **Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder**. In: ORTEGA, A. C., ALMEIDA FILHO, N.(Org.). Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Ed. Alínea: Campinas-SP. 2007.

ESTRADA, E. M. & FERNANDEZ, F.E.G. **La multifuncionalidad agraria y territorial. Discursos y políticas sobre agricultura y desarrollo rural**. In: Economia Ensaios, Vol. 22. N.1. 2007.

IESA-CSIC. **Opinión Pública, Agricultura y Sociedad Rural en Andalucía**. Agrobarómetro, 2005. Informes y monografías Del IESA – E-0611, Córdoba, 96pp.

NASCIMENTO, C. A. **A Política Agrícola Comum da CEE e a ocupação das famílias rurais em atividades agrícolas e não-agrícolas**. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/xcongresso106.pdf>

NASCIMENTO, D.E. & SOUZA, M. **Valorização do Terroir – Uma estratégia de desenvolvimento local**. In: LAGES, V.; BRAGA, C & MORELLI, G. (Org.) Territórios em Movimento: Cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. – Rio de Janeiro: Relume Dumará/Brasília, DF: SEBRAE, 2004.

ORTEGA, A.C. **Territórios Deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural**. RIMISP, Santiago, 2003.

SUMPSI, J.M. **Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina**. In: ORTEGA, A.C.; FILHO, N.A. (Org.) Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Ed. Alínea: Campinas-SP. 2007.

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Européia. **REGULAMENTO (CE) No 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento**

**rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). 2005.**  
Disponível em: [http://www.minhaterra.pt/IMG/pdf/Regulamento1698\\_2005\\_FEADERpt.pdf](http://www.minhaterra.pt/IMG/pdf/Regulamento1698_2005_FEADERpt.pdf)