



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PORTO NACIONAL
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

NATALYA AIRES DE MELO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ERA
PROGRESSISTA 2003 – 2012: ESTUDO DE CASO, URUGUAI E ARGENTINA**

Porto Nacional – TO
2019

NATALYA AIRES DE MELO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ERA
PROGRESSISTA 2003 – 2012: ESTUDO DE CASO, URUGUAI E ARGENTINA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins, UFT, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. José Pedro Cabrera Cabral.

Porto Nacional – TO

2019

Fundação Universidade Federal do Tocantins
 Campus Universitário Porto Nacional
 Biblioteca Maria Revy Veloso de Andrade

Nº de controle UFT00129260
 Classificação M00579
 Cutter 019
 Código de Barras 249729
 Data/Origem 13/10/19
 Exemplar/Valor R\$ 50,00
 Nota Fiscal _____
 Patrimônio _____

Patrimônio: _____

Código do livro: 249729 CD: 249730

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

M528p Melo, Natalya Aires de .
 Políticas Públicas de desenvolvimento territorial na era progressista 2003-2012: Políticas Públicas de desenvolvimento territorial, estudo de caso, Uruguai e Argentina. / Natalya Aires de Melo. – Porto Nacional, TO, 2019.
 64 f.
 Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2019.
 Orientador: José Pedro Cabrea Cabral
 1. América Latina. 2. Políticas Públicas. 3. Desenvolvimento territorial. 4. Organizações Internacionais. I. Título

CDD 320

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

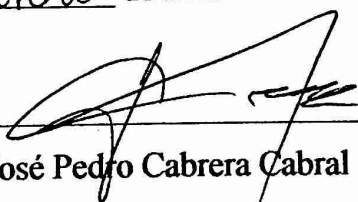
Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

NATALYA AIRES DE MELO

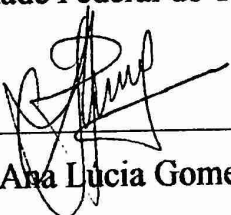
**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ERA
PROGRESSISTA 2003 – 2012: ESTUDO DE CASO, URUGUAI E ARGENTINA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao
Curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal do Tocantins, UFT,
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais e
aprovado pela seguinte banca examinadora:


Aprovado em 17 de junho de 2019



Prof. Dr. José Pedro Cabrera Cabral (Orientador)
Universidade Federal do Tocantins



Profª Drª Ana Lucia Gomes Muniz
Universidade Federal do Tocantins



Prof. Dr. Italo Beltrão Sposito
Universidade Federal do Tocantins

Porto Nacional – TO

2019

AGRADECIMENTOS

Minha formação e a pessoa que sou devo imensamente à minha família, em especial, Ilda Aires, Rosilda Fernandes, Marilda Fernandes e Katiane de Melo, as grandes mulheres da minha vida que me criaram e sempre fizeram de tudo para me proporcionarem o melhor possível sempre. Ao meu avô, José Fernandes que sempre foi um grande incentivador da minha educação e que infelizmente não está mais aqui para ver esse momento, ele estaria orgulhoso.

Muito obrigada ao meu orientador José Pedro Cabrera Cabral, que foi paciente e me ajudou de uma maneira ímpar na construção desse trabalho. A caminhada até aqui foi mais fácil com o seu apoio e a Universidade seria um lugar melhor se existissem mais professores como você.

Agradeço também os meus colegas de graduação, aqueles que posteriormente viraram amigos, rimos, choramos e nos apoiamos. Levarei para vida. A todos os professores que me deram aulas durante o curso, cada um contribuiu de uma maneira diferente para a minha formação e sou imensamente grata por isso.

Á todos vocês, o meu muito obrigada!

RESUMO

A pergunta de partida que norteia nosso trabalho é: Qual foi o papel das Organizações Internacionais representantes do capital financeiro na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento territorial na América Latina? Como corte espacial definimos dois estudos de caso que ocorreram durante os governos progressistas no Uruguai e na Argentina no período de 2003 a 2012. O objetivo geral foi: Analisar o papel das Organizações Internacionais na construção de uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina. Os objetivos específicos são: a) analisar o processo de construção de políticas de desenvolvimento territorial no Uruguai desde o início da década de 2000; b) Analisar o espectro conceitual do discurso das políticas de desenvolvimento territorial do governo argentino durante a era progressista. A hipótese foi: organizações internacionais, em particular o Banco Mundial foram os idealizadores, promotores e consultores de governos na América Latina para implementar as condições necessárias para o projeto de Modelo de Reforma Agrária de Mercado - MRAM, como um novo modelo expansão e reprodução do capital para os territórios rurais. O estudo foi baseado na documentação de organizações internacionais e na documentação produzida por ambos os governos. A pesquisa caracteriza-se como um estudo analítico descritivo que busca identificar o impacto e o alcance dessas políticas, sob a perspectiva da teoria neoliberal aplicada no âmbito das relações internacionais. Os resultados confirmam nossa hipótese inicial sobre o papel das organizações internacionais e apontam para a implementação de um novo modelo de produção e reprodução do capital sobre os territórios rurais em todo o continente.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial. Organizações Internacionais.

RESUMEN

La pregunta de investigación que nordea nuestro trabajo es: ¿Cuál fue el papel de las Organizaciones Internacionales representantes del gran capital en la formulación e implementación de las políticas de desarrollo territorial en América Latina? Como recorte espacial definimos dos estudios de caso ocurridos durante los gobiernos progresistas en Uruguay e Argentina en el período de 2003 a 2012. El objetivo general fue: Analizar el papel de las Organizaciones Internacionales en la construcción de una nueva generación de políticas públicas de desarrollo territorial en América Latina. Siendo los objetivos específicos: a) analizar cual fue el proceso de construcción de las políticas de desarrollo territorial en Uruguay a partir del inicio de la década de 2000; b) analizar es espectro conceptual del discurso de las políticas de desarrollo territorial del gobierno argentino durante la era progresista. La hipótesis de partida fue: Las organizaciones internacionales, particularmente el Banco Mundial fueron los idealizadores, promotores y asesores de los gobiernos en América Latina para implementar las condiciones necesarias para el proyecto de Modelo de Reforma Agraria de Mercado – MRAM, como un nuevo modelo de expansión y reproducción del capital para los territorios rurales. El estudio tubo como base la documentación de las organizaciones internacionales y la documentación producida por ambos gobiernos. La investigación se caracteriza como un estudio analítico descriptivo que busca identificar el impacto y alcance de dichas políticas, desde una perspectiva de la teoría neoliberal aplicada en el marco de las relaciones internacionales. Los resultados confirman nuestra hipótesis inicial sobre el papel de las organizaciones internacionales y apuntan para la implementación de un nuevo modelo de producción y reproducción del capital sobre los territorios rurales de todo el continente.

Palabras claves: Políticas Públicas. Desarrollo Territorial. Organizaciones Internacionales.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tipo de Destinatário segundo sexo.	37
---	----

LISTAS DE ABREVIACÕES

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DTR – Desenvolvimento Territorial Rural
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário
FMI – Fundo Monetário Internacional
GMC - Grupo de Mercado Comum
GTZ – Agência Alemã de Cooperação Técnica
IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INTA – Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MRAM – Modelo de Reforma Agrária de Mercado
ODR - Oficina de Desenvolvimento Rural
ONU – Organização das Nações Unidas
OPYPA - Oficina de Programação e Política Agropecuária
PAA - Programa Aquisição de Alimentos
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REAF - Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	16
1.1 Conceitos e Abrangência	16
1.2 Políticas públicas para Agricultura Familiar.....	20
1.3 Neoliberalismo, Banco Mundial e a política pró-mercado	23
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO URUGUAI PROGRESSISTA: 2005 - 2012.....	29
2.1 O Plano de Governo progressista Uruguaio e a construção de políticas públicas	29
2.2 As políticas de desenvolvimento territorial: O caso do “Projeto Uruguai Rural	35
2.3 Os complexos agroexportadores e as políticas públicas	38
3 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ARGENTINA PROGRESSISTA	44
3.1 Desenvolvimento Rural Territorial: O discurso do Governo Argentino	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	63

INTRODUÇÃO

Durante a participação em uma disciplina optativa ofertada no curso de Relações Internacionais “Políticas públicas de desenvolvimento territorial”, e em debates posteriores como o professor orientador, observamos como se desenvolveu no Brasil as chamadas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no país nas últimas três décadas. Notoriamente a participação das organizações internacionais como o Banco Mundial entre tantas outras foi de uma presença constante. Este foi o ponta pé inicial que despertou a curiosidade de como esse processo se desenvolveu em outros países de América Latina. Esta foi a pergunta que gerou este estudo monográfico que apresentamos como pré-requisito para a obtenção de grau de Bacharel em Relações Internacionais.

A pergunta de pesquisa que formulamos foi: Qual foi o papel das organizações internacionais representantes do grande capital na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento territorial na América Latina? Para dar conta deste desafio fizemos um recorte regional e nos focamos no Cone Sul, particularmente, no Uruguai e Argentina. Na continuidade definimos um novo recorte: no Uruguai, o projeto que se transformou na maior política de desenvolvimento territorial do mencionado país, “Uruguai Rural” e no caso da Argentina nos debates e fundamentações que iriam a gerar uma série de políticas públicas sobre a temática nos documentos do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária – INTA responsável pela tarefa no governo argentino.

Outro ponto que despertou o interesse pela temática e que também nos animou a escolher os dois países irmãos foi que este processo de construção de uma nova ordem territorial voltada para o desenvolvimento dos territórios surgiu simultaneamente dentro de contextos com algumas características muito particulares, como por exemplo: Durante a década de 2000 os três países (Brasil, Uruguai e Argentina) tiveram pela primeira vez na sua história governos de esquerda, conhecidos também como progressistas; a similaridade dos discursos e propostas implementadas entre os três países na formulação de políticas de desenvolvimento territorial e; a pesar das dimensões tão marcantes entre estes Estados os debates pareciam ser os mesmos e as “recomendações” das organizações internacionais assim o confirmavam.

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é: Analisar o papel das organizações internacionais na construção da nova geração de políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina no período progressista. Os objetivos específicos são: a) analisar como foi o processo de construção das políticas de desenvolvimento territorial no Uruguai a partir do início da década de 2000 e b) analisar o arcabouço conceitual do discurso das políticas

de desenvolvimento territorial do governo argentino na era progressista. Assim o objetivo geral e os objetivos específicos deverão dar conta de confirmar ou refutar nossa hipótese de partida: as organizações internacionais, particularmente, o Banco Mundial foram os idealizadores, agentes e assessores dos governos na América Latina para a implementação das condições necessárias para um projeto mais ambicioso que a Reforma Agrária de Mercado, prepararam e criaram um novo modelo de expansão e reprodução do capital para os territórios rurais do continente.

Em termos de teoria optamos por analisar a teoria do neoliberalismo, visto que por sua concepção, objetivos, desenvolvimento e impactos diretos e indiretos nos países onde se aplicou se relacionam de modo pertinente no âmbito das relações internacionais uma vez que, a intervenção direta das organizações internacionais promoveram mudanças significativas, entre outras, no que se refere às políticas públicas e ao papel da consequente lógica de que o mercado deverá assumir a totalidade de sua dinâmica no processo de reprodução e acumulação do capital.

Esta lógica neoliberal tem como objetivo a minimização do papel do Estado como agente regulador do mercado, diminuindo sua atuação nos processos de mediação entre os diversos mercados e a sociedade. Um exemplo disso e consequência também foi o processo de reestruturação produtiva, intensificado a partir do Consenso de Washington e que se caracterizou, em toda América Latina, por ser o responsável pela reestruturação produtiva que prima pela maximização da reprodução ampliada do capital, impactando todas as sociedades Latino-americanas em múltiplos setores, como mercado laboral, os mercados de terras e os processos de financeirização do espaço rural, do meio ambiente, das reservas naturais, entre outros.

Em relação à metodologia do estudo, temos dois momentos diferentes e complementares: em um primeiro momento (capítulo 1) realizamos um estudo que visa a análise do discurso que estrutura a construção do conceito de “desenvolvimento territorial” a partir do Brasil e com base nas “recomendações” do Banco Mundial e de outras organizações internacionais, direcionado para a construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial e aplicadas no Brasil, em particular, pelo governo brasileiro. Estas “recomendações” do Banco Mundial se direcionaram a toda América Latina, com o discurso direto de serem estratégias para o chamado “Combate à Pobreza” nos territórios rurais do continente.

No segundo momento, (capítulo 2) realizamos um estudo de caso sobre o processo de construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Uruguai durante o governo progressista de Tabaré Vasquez e de José Mujica 2005 a 2012. Observando o processo que

consolidou o Programa “Uruguai Rural”, como a principal política pública de desenvolvimento territorial no país vigente até os dias atuais. No terceiro momento, (capítulo 3) realizamos outro estudo de caso sobre a construção do discurso sobre políticas de desenvolvimento territorial na Argentina, nos governos progressistas de Nestor e Cristina Kirchner (2003 a 2012) respectivamente. Os documentos utilizados no estudo de caso Argentino foram documentos oficiais produzidos pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária – INTA e são fruto dos documentos “recomendados” pelo Banco Mundial e suas organizações filiadas, não incluindo nenhuma particularidade que se identifique com a realidade Argentina.

Em continuação apresentamos brevemente a organização da pesquisa que é composta por três capítulos na sua essência, onde se pretendeu dar conta de nosso problema de pesquisa e dos objetivos geral e específico do estudo. No primeiro capítulo apresentamos o debate central sobre as políticas de desenvolvimento territorial com base na realidade brasileira e da América Latina. O objetivo é analisar o processo de construção do discurso sobre o desenvolvimento territorial, para esta finalidade utilizamos os documentos elaborados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial. A análise visa compreender desde a realidade brasileira os impactos das organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, Banco Interamericano de Desenvolvimento entre outros, como atores instituintes do debate teórico sobre o desenvolvimento territorial para a América Latina.

Apresentamos também a implementação de programas como políticas públicas, este é o caso do PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, desde 1995). Observamos que este tipo de programa não foi original e nem casual: centra-se em recomendações ditadas pelas organizações internacionais, as quais foram feitas para toda a América Latina, quando no início da década de 1990 o Banco Mundial inicia o “Combate à Pobreza”. Analisamos os documentos do Banco Mundial, publicado em 2002, intitulado “*Llegando a los Pobres de las Zonas Rurales: Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Carib*”. Onde o Banco Mundial identifica a necessidade de uma nova institucionalidade para tornar possível as estratégias de combate à pobreza através do desenvolvimento territorial, igualmente para toda América Latina.

No capítulo dois, realizamos um estudo de caso sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Uruguai no período de 2005 a 2012, conhecido como o período Uruguai Progressista. Marcado pela chegada ao governo pela primeira vez de uma coalizão política de esquerda na história do país. Antes mesmo do governo progressista de Tabaré Vasquez assumir o governo em 2005, se iniciou um processo de construção de políticas públicas

que deu origem ao que seria o Plano de Governo da Frente Ampla e onde surgiram vários projetos, neste caso, nos detemos ao “Projeto Uruguai Rural” como grande projeto que definiu as políticas públicas do país para o desenvolvimento territorial.

Para além da construção destas políticas públicas, nos interessou nesta oportunidade compreender os impactos de maior significado e observamos que estes foram setoriais, dos quais os notáveis beneficiários se resumiram aos complexos agroexportadores. A expansão do agronegócio no país ocorreu de forma significativa no período estudado, ou seja, durante o governo de esquerda: o aumento exponencial de *commodities* no país não contava com precedentes similares, o processo de “estrangeirização da terra”, a abertura do mercado de terras para a iniciativa privada internacional e tudo isso acontecendo em detrimento da agricultura familiar, que teoricamente deveriam ser os principais beneficiados desta política de desenvolvimento territorial.

No capítulo três, em nosso segundo estudo de caso, tomamos como objeto de análise o discurso do desenvolvimento territorial elaborado pelo governo argentino no início dos anos 2000, sobre uma ótica ideológica progressista. Como base nas pautas apresentadas pelas organizações internacionais, no caso argentino, Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), se estabelecem as normativas das organizações internacionais em forma de “recomendações” como condições *sine quanon* para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, o que se pode observar em todos os países do continente.

1 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

1.1 Conceitos e Abrangência

O presente capítulo pretende apresentar um panorama geral sobre o conceito de desenvolvimento de territórios rurais, suas principais políticas públicas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), bem como se deram no Brasil no marco das últimas duas décadas, e os seus processos de implementação enquanto políticas públicas de desenvolvimento rural.

Conforme o estudo de Miranda¹ (2012), independentemente da forma explícita na normativa, qualquer diagnóstico de natureza territorial deverá identificar conflitos em regiões e seu contexto mesorregional, estadual, nacional, identificar as articulações de sua inserção de caráter político, econômico e social nos seus diversos processos de desenvolvimento. Para a autora, nesses processos é importante antes de tudo identificar o conceito de desenvolvimento.

Inevitavelmente a concepção de “desenvolvimento” foi sendo relacionada com: crescimento econômico, acumulação de bens, urbanização, industrialização, modernização e outros. Com isso, criou-se a ideia de subdesenvolvimento e Terceiro Mundo para justificar esse crescimento econômico no mundo, nesse contexto, instituições como FMI, Banco Mundial e OMC aparecem com instrumentos que seriam capazes de tornar países subdesenvolvidos em países de primeiro mundo. Em contrapartida, para muitos especialistas quando o foco do desenvolvimento é limitado apenas ao crescimento econômico, problemas como desigualdades sociais e ambientais surgem, não apresentando progresso satisfatório, provando que este modelo de desenvolvimento está fadado ao fracasso.²

Nos anos 1990 foi criada a esfera do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) com o intuito de desenvolver um debate e posteriormente a implementação de uma política de desenvolvimento territorial para o Brasil. Segundo o MDA, o conceito de território é entendido como: Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como a economia, sociedade, a cultura, a política e as instituições, e

¹ MIRANDA, B. Aurora Amélia. **O conceito de território e as políticas de desenvolvimento rural e suas contradições no estado do Maranhão**. R. Pol. Públ. São Luís. 2012.

² MIRANDA, B. Aurora Amélia. 2012. Op. Cit. ., 124 – 125.

uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relaciona, interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.³

Os conceitos de território e de desenvolvimento territorial têm sido vastamente utilizados pelos pesquisadores para compreender como se deram os processos de desenvolvimento rural no Brasil, principalmente após a criação da SDT. O território é conceito central na implantação de políticas públicas promovidas pelo governo, instituições transnacionais e movimentos sociais, sendo assim, torna-se fundamental a percepção de seu conceito. A partir desse entendimento, é possível analisar e compreender as relações de poder e conflitos sociais para o controle dos espaços.

Todavia, o conceito de território é considerado amplo, o mesmo varia de acordo com a perspectiva analisada, por exemplo, Haesbaert e Limonad⁴ (2007) definem o território com diferentes enfoques, a partir de três vertentes básicas, de acordo com a dimensão social na qual é prioridade, são elas: política, cultural e econômica. A primeira se refere de modo geral as relações espaço-poder, onde o território é considerado um espaço delimitado, nesse espaço é exercido um poder ligado ao poder político do Estado. A visão do território com a vertente cultural é entendido como o produto da valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido, de maneira mais subjetiva. Por último, a vertente econômica como o próprio nome sugere, diz respeito às relações econômicas, a partir da divisão territorial do trabalho o território é caracterizado como fonte de recursos na relação capital-trabalho⁵.

No entanto, Santos⁶ (2000) conceitua o território dando foco para o sentimento que os indivíduos que nele vivem de pertencimento e identidade em sua relação com o território:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi (SANTOS, 2000. p. 96).

Segundo Geraldi⁷ (2012), o MDA se apossou de uma política de territórios rurais com o objetivo de despolitizar o desenvolvimento, “transformando-o em um movimento racional do

³ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Referências para desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003. p. 4.

⁴ HAESBAERT, R., & LIMONAD, E. **O território em tempos de globalização**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas, 1(2). 2007. p. 45.

⁵ HAESBAERT, R., & LIMONAD, E. 2007, Op. Cit. p 45.

⁶ SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

⁷ GERALDI, Juliano. **Análise conceitual da política de territórios rurais: O desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. 2012

simples progresso espaço-temporal” (Geraldi, 2012. p, 157). As políticas territoriais aparecem então como uma maneira de apoio ao desenvolvimento, desenvolvimento este que inclui políticas que focam em “disciplinar” o cidadão, de maneira a padronizar sua realidade, inserindo o mesmo em um contexto social em que pode facilmente ser controlado pelo Estado. Para sua execução, são utilizados em seu processo instrumentos de planejamento de cunho econômico, com o apoio de instituições transnacionais, como é o caso das políticas de desenvolvimento territorial, que, ao tentar colocar os meios de produção no território, o faz de forma “tecnicista” e “racionalista” como colocado por Geraldi⁸.

Ao fazerem entender que o mundo rural deve funcionar tão somente de forma a constituir um mercado para a definição de preços dos produtos produzidos, o quadro referencial definido pelos autores opera uma concepção procedimental da inclusão do indivíduo nas relações sociais que ganha relevância social apenas na sua dimensão mercantil. Esta priorização da economia na vida social condiciona a construção de um núcleo social formado apenas pela categoria do trabalho no momento em que internaliza o desenvolvimento do mercado como algo natural da reprodução social. Como forma de consolidar este quadro – e, por conseguinte, consolidar a economização da vida –, as políticas de desenvolvimento rural estabelecerão mecanismos de integração dos indivíduos ao mercado como única solução para os problemas sociais. (GERALDI. 2012. p, 159).

Outro ponto colocado por Geraldi como característica relacionada a este modelo de desenvolvimento territorial rural é a transformação produtiva e desenvolvimento institucional, que nada mais é que a integração à dinâmica do mercado, que se resume em um constante aumento das relações comerciais como resposta positiva do modelo de desenvolvimento proposto, que nada mais é o acúmulo do capital. Para isso acontecer, o desenvolvimento institucional classifica o grupo social que deveria ser responsabilizado pelo desenvolvimento, no caso, os agricultores familiares pobres, os quais precisam ser inseridos na constituição do mercado.⁹

O objetivo principal da transformação produtiva é promover a mudança nos padrões de emprego e de produção em determinado espaço rural, sistematizando a economia do território, como dito anteriormente, com mercados dinâmicos, de maneira competitiva. O problema se situa na dicotomia que o modelo de desenvolvimento territorial apresenta: dentro desta dinâmica há diversos atores sociais que ficaram por completo, fora dos processos do proposto “desenvolvimento”.

Segundo autores como Montenegro Gomez ¹⁰(2006) o Desenvolvimento Territorial Rural se sustenta de maneira transnacional através das seguintes principais instituições de

⁸ GERALDI, Juliano. 2012. op. Cit. p, 159.

⁹ GERALDI, Juliano. 2012. op. Cit. p, 160.

¹⁰ MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

desenvolvimento territorial na América Latina, as quais foram as principais influências na formulação de políticas de desenvolvimento na região. São elas¹¹:

- Banco Mundial (BM): A função desta instituição criada a partir da Conferência de Bretton Woods, dentro dos projetos de desenvolvimento territorial rural na América Latina, é gerenciar os recursos econômicos e financeiros que devem ser destinados ao financiamento de projetos de desenvolvimento rural.
- Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA): é uma instituição internacional da ONU, fundada em 1974. A agência trabalha na execução de financiamento de projetos de desenvolvimento agrícola, com foco na produção de alimentos nos países em desenvolvimento.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): o órgão é a principal fonte de financiamento de projetos de cunho de desenvolvimento social e econômico da região.
- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO): Criada em 1945 no âmbito da ONU, com o objetivo de elevar os níveis nutricionais e promover melhorias na produtividade agrícola e nas condições da população rural mundial, através do desenvolvimento rural.
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA): O principal objetivo da instituição (vinculada a Organização dos Estados Americanos) é a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas através de cooperação técnica.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); Vinculada a ONU, a comissão regional presta serviços de assessoria aos governos e executa programas e cooperação técnica, tendo como principal objetivo a promoção de políticas para o desenvolvimento de sua região, especialmente estimulando a cooperação entre os seus países.
- Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ): empresa pública de direito privado, trabalha no âmbito da capacitação de profissionais aptos a liderarem os processos de desenvolvimento e descentralização na América Latina. A instituição é parceira do Banco Mundial e ONU.

¹¹ Cabe frisar que as informações apresentadas sobre as instituições citadas estão disponíveis em suas respectivas páginas eletrônicas.

1.2 Políticas públicas para Agricultura Familiar

As relações entre estado e sociedade são entendidas como políticas Públicas, uma das maiores discussões acerca deste conceito é o questionamento trazido pelo cientista político Harold Laswell. Para Laswell, as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder: “quem ganha o quê”, “por que” e “que diferença faz.”¹² Os principais elementos da política pública são sintetizados por Souza¹³ (2006) são:

[...] 1) Distinguir o que o governo pretende fazer do que de fato faz; 2) envolve vários atores e níveis de decisão; 3) é abrangente e não se limita a leis e regras; 4) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; 5) é uma política de longo prazo, apesar de ter impactos no curto prazo; e 6) envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação[...] (SOUZA, 2006).

O objetivo das pesquisas sobre políticas públicas nas universidades norte-americanas desenvolveu a vertente chamada “reformismo republicano”, da qual aborda as “influências da tradição empírica das ciências sociais anglo-saxônicas” juntamente com a concepção da democracia liberal, focando nos indivíduos e instituições. Em contrapartida, para as universidades britânicas a ciência política não é reconhecida como ciência, foram atribuídos os termos “estudo de governos” e “instituições públicas” para denominá-la.

Teixeira¹⁴ pontua que as políticas públicas surgem quando o Estado a partir de debates públicos decide institucionalizar políticas de governo, com o objetivo de atender os direitos ou determinadas demandas da sociedade.

‘Políticas Públicas’ são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Em meados da década de 1990, a temática da agricultura familiar passa a fazer parte da agenda governamental do Brasil, e mais tarde, segundo relatório do IICA, em 2004 se consolidando nos demais países do Cone Sul.

¹² PEREIRA, F Angelita. **Políticas públicas de desenvolvimento rural: Um estudo de caso das associações Ana Cândida e Canjarana de agricultores familiares do município de Rio Sono – To.** Porto Nacional, To. 2015.

¹³ SOUZA, Celene. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, nº 16. 2006.

¹⁴ TEIXEIRA, Elenado Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** AATR-BA, 2002, p. 2.

No Brasil, foi criado em 1996 o no âmbito do MDA, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ¹⁵o programa foi instituído pelo fato de agricultores familiares não receberem apoio suficiente para o obterem acesso aos créditos conforme as taxas vigentes no mercado financeiro. Os objetivos principais do programa são: fortalecer a capacidade produtiva, gerar emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida. Para que isso possa ser viabilizado de maneira prática, as políticas públicas devem ser ajustadas a partir da realidade dos agricultores familiares, contando sempre com apoio em infraestrutura, com o objetivo de melhor qualidade em profissionalização dos agricultores, viabilizando acesso a tecnologias¹⁶. O estabelecimento de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) vinculado aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais (CMDRs) é exemplo da forma de atuação das políticas de desenvolvimento rural.

A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) é o documento necessário para que o agricultor tenha acesso ao crédito, pode ser adquirido através do MDA. O Programa também conta com quatro modalidades, três sobre financiamento e uma de capacitação e profissionalização, são elas:

- a) **Financiamento da produção:** O programa destina anualmente recursos para custeio e investimento, financiando atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país;
- b) **Financiamento de Infraestrutura e Serviços Municipais:** Apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos;
- c) **Capacitação e Profissionalização dos Agricultores Familiares:** Promoção de cursos e treinamentos para os agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;
- d) **Financiamento da Pesquisa e Extensão Rural:** Destinação de recursos financeiros para a geração e a transferência de tecnologias para os agricultores familiares (DANTAS; PINTO, 2006, P. 10)¹⁷.

Durante os anos 1970, o Banco Mundial coordenou um movimento internacional de criação de institutos nacionais encarregado dos planejamentos alimentar e nutricional, com o objetivo de conciliar as ações sociais com medidas econômicas para assegurar justiça social.

¹⁵ A promulgação do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, tornou o PRONAF o principal programa de política pública voltada para os agricultores familiares. Viabilizando acesso a políticas governamentais a nível municipal, estadual e federal.

¹⁶ PEREIRA, F Angelita. 2015. op. cit, p. 63.

¹⁷ DANTAS, Iracema; PINTO, João Roberto Lopes (Orgs.) **Relatório PRONAF – Resultados da etapa Paraná** – IBASE, outubro de 2006.

Com isso, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) no Brasil (1976), em 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), inserindo a questão da fome na agenda governamental, abrindo espaços de participação social na formulação e controle das políticas públicas.¹⁸

O CONSEA foi reestabelecido e reformulado, se tornando o principal responsável pela elaboração, implementação e coordenação de programas de direito à alimentação, sendo dois principais:

- Programa Aquisição de Alimentos (PAA)
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Como dito anteriormente, o alvo do programa em tese, eram agricultores familiares descapitalizados, no entanto, como enfatiza Pereira, devido às várias alterações no âmbito normativo que a PRONAF sofreu foram incluídos agricultores capitalizados, tornando-se os principais beneficiários. Por exemplo, foi evidenciado que as regiões Norte e Nordeste foram as que mais tiveram adesões, entretanto, a maior concentração de contratos está na região sul. No entanto, dos quase R\$ 12 milhões destinados à agricultura familiar no ano safra 2009/2010, R\$ 5 milhões foram direcionados para a região sul, sendo enviados para os estados do Norte e Nordeste apenas R\$ 1.339,5 e R\$ 1.813,6.¹⁹

Segundo Delma Neves (2007), a agricultura familiar enquanto política pública se origina de intelectuais, políticos e sindicalistas, esta advém de articulações apoiadas pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação e pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento. Estas políticas têm como objetivo a valorização dos trabalhadores rurais e agricultores descapitalizados, de maneira que a partir destas, se ingressem no mercado local. Entretanto, Neves acentua que o PRONAF englobou fatias variadas em se tratando da realidade socioeconômica dos produtores, que por vezes se distanciam de critérios produtivos ou econômicos.²⁰

Mesmo exercendo seu objetivo de fortalecer a agricultura familiar, o PRONAF, como se pode perceber a partir de indícios apresentados pelo MDA, grande parte das famílias eram, capitalizadas. Segundo Pereira, o traço essencial das políticas de desenvolvimento rural no Brasil não é rompido com a chegada de políticas específicas para a agricultura familiar, que são

¹⁸ CONSEA. **Conselho Nacional de Segurança Nacional Alimentar e Nutricional**. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da segunda Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, julho 2004.

¹⁹ PEREIRA, F. Angelita. 2015. Op. Cit. p, 65.

²⁰ NEVES, Delma Pesanha. Agricultura Familiar: Quantos Acoradadores! In: **Geografia Agrária: Teoria e Prática**. FERNANDES. B. M; MARQUES, M.I.M; SUZUKI, J.C. (orgs.), 1 edição; São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 211

de caráter seletivo e desigual. A partir disso, segundo a análise feita pela autora, pode-se evidenciar que o programa e as políticas que seriam destinadas ao setor agrário tem visualizado principalmente o agronegócio, o que não difere da lógica do capitalismo de mercado, desvalorizando e excluindo totalmente do meio rural brasileiro as famílias rurais que necessitam do que a terra lhe proporciona para própria sobrevivência²¹.

1.3 Neoliberalismo, Banco Mundial e a política pró-mercado

A lógica neoliberal, de uma forma geral, prega premissas como o predomínio do mercado, a desestatização da economia, onde o Estado deve interferir minimamente, abertura de mercado ao comércio intencional, com o intuito de estimular a concorrência com produtos nacionais, estabilização financeira com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros e as privatizações. Diminuir a estrutura do Estado estaria dentro desta lógica que aponta para transferir a “coisa pública” para o mercado, ou seja, confiar o patrimônio nacional a iniciativa privada. Instituições financeiras Internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, possuem os recursos não só financeiros, mas também políticos para orientar, induzir ou impor políticas fiscais e outras de cunho neoliberal, principalmente aos chamados países do “Terceiro Mundo”.

A partir da crise internacional do endividamento em 1982, se iniciou um processo que consolidou o neoliberalismo na América Latina. Como afirma Burchardt (2004), sob a direção do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial – BM se conceberam programas de ajuste estrutural para os países afetados, que asseguravam o pagamento dos serviços das dívidas e não permitiam dinamizar as economias da região. Como consequência de essa política, em quase toda a região teve lugar uma mudança da estratégia de desenvolvimento em direção a um modelo orientado para a integração ao mercado mundial, de políticas fiscais e monetárias restritivas, e a redução do Estado a través das privatizações (BURCHARDT, 2004, p. 120)²².

O processo de “mundialização do capital” – também conhecido por globalização - é um processo de reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas. Esta se traduz em uma

²¹ PEREIRA, F. Angelita. 2015. Op. Cit, p, 97.

²² BURCHARDT, Hans-Jurgen. El nuevo combate internacional contra la pobreza. Perspectivas para América Latina. In: Nueva Sociedad. Caracas, N° 193, sete-octu. 2004, p. 120.

forma de recuperar a economia mundial tão abalada pelas crises do capitalismo. Esta reestruturação não prevaleceu apenas no campo da economia, mas abrangeu também a política e o social, implicando em fortes impactos para toda a sociedade. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as organizações internacionais tiveram o papel de construir, estimular e incentivar as estratégias necessárias para a implementação de um programa de ajustes fiscais e reformas que permitissem a posta em marcha de um novo modelo de produção e reprodução do capital.

O Banco Mundial passou a promover as reformas previstas no Consenso de Washington sob o argumento de que a estabilidade macroeconômica, a orientação para o exterior, o desenvolvimento de um setor privado forte e a implementação de programas sociais direcionados aos pobres, eram o caminho correto e suficiente para atingir o bem-estar social com base no crescimento econômico, a equidade e a qualidade de vida. Neste contexto o papel do Estado devia direcionar-se a prover programas sociais para atender aos pobres, proporcionando assim, a facilitação de acumulação de capital humano, investimentos em infraestrutura básica e criar um marco normativo que estimule a concorrência, assegure o direito à propriedade e proteja aos consumidores ²³.

As reformas de primeira geração evidenciaram um problema limitador que até o próprio Banco Mundial reconheceu no momento em que impulsionou a segunda geração de reformas, a partir de 1990. Esta seria a que levaria a uma forte contradição, o Estado ao qual se diagnosticou como o principal problema, agora deveria converter-se na solução desses problemas sendo o “instrumento” de estabilidade econômica e do ajuste fiscal. A partir de 1995 o Banco Mundial inicia uma nova etapa na qual seu principal foco se centra nos âmbitos institucionais deixando em segundo plano sua tendência mais fiscalista.

O informe de Desenvolvimento Mundial de 1997 expressava: “O Estado em um mundo em transformação”, no qual se manifesta a reformulação da lógica ortodoxa que visualizava ao Estado como problema e como solução para dar sustentação à primeira geração de reformas. Desde este ponto, tanto o discurso como as estratégias fizeram maior ênfase nas falhas do mercado e nas capacidades institucionais do Estado ²⁴.

²³ BORZESE, Dana e Cols. Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. In: Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. MURLLO, Susana (org). Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2006, p. 41-42.

²⁴ GUIÑAZÚ, M.C. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la integración hemisférica: el caso argentino, FLACSO, Buenos Aires, 2000.

Em se tratando do Modelo de Reforma Agrária de Mercado, Segundo Pereira e Sauer²⁵ (2006) o modelo MRAM :

Foi elaborado com o objetivo de substituir a reforma agrária redistributiva, baseada no instrumento da desapropriação de propriedades rurais que não cumprem a sua função social, por relações de compra e venda de terras. [...] Para legitimar seu modelo, o BIRD realizou uma dupla operação. De um lado, procedeu a uma crítica radical ao que ele mesmo denominou de reforma agrária “conduzida pelo Estado”, baseada no instrumento da desapropriação. De outro, trabalhou para que o MRAM fosse aceito política e conceitualmente como uma nova modalidade de reforma agrária redistributiva, depurada de todos os supostos “defeitos” das experiências do passado e, claro, coerente com os imperativos do livre mercado (PEREIRA; SAUER, 2006, p, 22).

Todavia, a base de toda a argumentação provém de um documento do Banco Mundial publicado em 2002 intitulado *Llegando a los Pobres de las Zonas Rurales: Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe*. O objetivo explícito era reduzir a pobreza rural e promover um crescimento amplo no contexto do manejo sustentável dos recursos naturais. A partir do discurso da “redução da pobreza rural” o Banco Mundial apresentou uma proposta para “melhorar” a situação na América Latina e o Caribe. Na realidade, esta proposta foi o marco norteador para a implantação de um modelo de desenvolvimento rural focado na reforma agrária, ou seja, direcionado para efetivar e consolidar a reforma agrária do mercado.

Não que o projeto de reforma agrária de mercado fosse uma novidade, já que o projeto data de 1994 e sua implementação, ao longo da década de 1990 – em caráter de projeto piloto –, se aplicou na África do Sul e na Colômbia, somando-se a estas experiências iniciais a Guatemala e o Brasil. O objetivo deste modelo de reforma agrária de mercado – MRAM, como já mencionado, é na sua essência, acabar com qualquer projeto de reforma agrária redistributiva e com as ações de desapropriação de terras. Os especialistas do Banco Mundial focaram suas críticas no papel do Estado quando ele assume “reformas conduzidas” – conduzidas pelo Estado –, ou seja, para o Banco Mundial o mercado deve conduzir o processo.

O Banco Mundial afirma que o MRAM é melhor que a reforma agrária redistributiva porque: i) é mais econômica, visto que a terra é adquirida entre vendedores e compradores “voluntários”; ii) por seu caráter voluntário favorece a participação e a autonomia dos beneficiários; iii) não entra em conflito com os proprietários da terra; iv) estimula a cooperação, na medida em que a compra das terras e o financiamento ocorre via associações comunitárias; v) incentiva o desenvolvimento produtivo dos agricultores, seja porque fornece recursos a fundo

²⁵ PEREIRA, João Márcio Mendes.. "Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina." In: Sérgio Sauer, João Márcio Mendes Pereira (orgs.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

perdido (para infraestrutura produtiva), ou porque estimula o associativismo e a procura de soluções cooperativas; vi) estimula a dinamização do mercado de terras; vii) contribui com a formalização dos direitos da propriedade da terra e; viii) estimula o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais²⁶.

Para o Banco Mundial, a reforma agrária redistributiva não era viável porque: i) era onerosa; ii) legitimava o conflito de classes; iii) tinha como base a desapropriação das terras e; iv) era conduzida pelo Estado. Mas, o que se pode ler por traz desse discurso são outros elementos indispensáveis para o desenvolvimento capitalista. Em primeiro lugar, a terra como mercadoria passível do livre jogo do mercado. Em segundo lugar, a exploração dos recursos naturais, também como mercadorias a disposição do mercado. Em terceiro lugar, a necessidade de legitimar esse modelo de reforma agrária de mercado e, apresentá-lo a população como um novo processo modernizador, benéfico e necessário.

A proposta do MRAM objetiva um processo de financeirização do meio rural e para isso os governos latino-americanos – inclusive os progressistas – deveriam fornecer instrumentos que permitissem a implantação e o êxito do modelo proposto. Assim, se tornaria necessária uma nova institucionalidade que permitisse: i) manter e proteger o latifúndio; ii) estimular a produção agroexportadora; iii) desmobilizar, despolitizar e destruir aos movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária redistributiva; iv) criar um novo marco jurídico-institucional onde se possam implementar os projetos e programas de “desenvolvimento rural” sob o discurso de que estes projetos oferecem possibilidades de desenvolvimento “para todos” e; v) reduzir as históricas lutas das populações camponesas a nova figura da “agricultura familiar”, porque desta forma, se individualiza e direciona a questão agrária para o âmbito doméstico. Para que reforma agrária – redistributiva – se o problema não é social e sim familiar.

Voltando ao documento do Banco Mundial, onde se apresentam as estratégias de desenvolvimento rural para América Latina e o Caribe, é aqui que se apresentam as bases para o desenvolvimento da reforma agrária de mercado. Para tal finalidade e, sempre sob o discurso de “aliviar” a pobreza rural e diminuir as desigualdades, se elaboraram uma série de “orientações “estratégicas e um plano de ação para os governos da região. No caso uruguaio, estas “orientações” estratégicas foram acompanhadas pela assessoria do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.

As orientações estratégicas do Banco Mundial eram:

²⁶ PEREIRA, Mendes João Márcio. A disputa político-ideológico entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, no 3, 2005, p. 616-618.

- Acentuar a natureza integral do desenvolvimento rural: contra a posição ao enfoque num só setor, o agrícola. A estratégia consiste em aproveitar as experiências exitosas e ampliar o que deu bons resultados, desenvolver os vínculos que fazem falta e, trabalhar melhor em conjunto entre as redes setoriais existentes;
- Necessita-se de um marco adequado de políticas macroeconômicas e setoriais: isto é fundamental para procurar um desenvolvimento rural e um crescimento agrícola dinâmico. Um marco macroeconômico estável e um regime comercial e cambiário competitivo, determina a estrutura de incentivo dentro do funcionamento do setor;
- A necessidade de abordar de uma melhor forma a dinâmica rural-urbana: mesmo sendo uma das principais preocupações das autoridades, manter a imigração rural-urbana em níveis controláveis, esta imigração continuará. A fim de facilitar sua absorção por outros setores da economia, os pobres das zonas rurais devem contar com mais oportunidades de capacitação e educação;
- Fomentar a integração por meio do desenvolvimento regional e a criação de uma nova “institucionalidade”: Um enfoque dirigido ao “espaço rural” com base no desenvolvimento regional fornecerá o vínculo que procure a integração setorial;
- Necessidade de articulação com o âmbito comunitário: os enfoques que promovem a participação da comunidade ajudam a criar capital social e resultam ser um mecanismo efetivo para desenvolver microprojetos e investimentos produtivos;
- A produtividade, a competitividade e uma maior participação do setor privado são motores chaves do crescimento: a produtividade e competitividade agrícola, assim como o acesso a tecnologias e a mercados continuarão sendo essenciais para muitos produtores, independentemente de seu tamanho. Em muitos casos o setor da pequena agricultura que produz para o mercado nacional deverá ser objeto de maior atenção e apoio em vista de seu potencial e de sua inexplorada contribuição ao crescimento e a geração de empregos²⁷. As estratégias propostas pelo Banco Mundial não deixavam dúvidas sobre o modelo de desenvolvimento rural que se pretendia implementar na América Latina.

Em primeiro lugar, quando se fala em acentuar a natureza integral do desenvolvimento rural e não só do setor agrícola, se está preparando o terreno para o agronegócio e para o setor

²⁷ BANCO MUNDIAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Washington DC, 2002, p. 18-19.

agroexportador. Tradicionalmente, pelo menos desde o projeto de Jose Batlle y Ordóñez²⁸, na primeira década de 1900, no Uruguai, se pensou que o desenvolvimento rural se daria a partir do desenvolvimento do setor agrícola, pelo menos isso foi parte importante no projeto liberal. Ao “ampliar” o foco para “a integralidade” do desenvolvimento rural se apontou para uma “diversificação” difusa da produção rural.

Em segundo lugar, a necessidade de um marco adequado a uma nova institucionalidade apropriada para a efetivação de estratégias de desenvolvimento rural se pode traduzir como a designação de recursos públicos e, portanto, de políticas públicas para a viabilidade desse modelo de desenvolvimento rural ou, melhor dito, da reforma agrária de mercado. Não é possível implementar a reforma agrária de mercado sem a “cooperação” do governo. O mercado não pode assumir algumas ações que só competem ao Estado, como por exemplo, o financiamento com dinheiro público, as políticas públicas e o marco regulador. Em terceiro lugar, se a produtividade e a competitividade são o motor do crescimento e, este se dá a partir da participação privada, estes agentes “privados” resultam essenciais para o processo de desenvolvimento. Ou seja, este argumento legitima a realização por parte do Estado de investimentos para viabilizar e dinamizar os setores agroexportadores, visto que eles são o setor “privado”. Quando se argumenta, no sentido da “natureza integral do desenvolvimento rural”, se abre o espaço “legitimador e necessário” para as ações que o Estado desenvolverá para alavancar o motor do crescimento: o mercado agroexportador.

²⁸ Líder das propostas reformistas do pensamento liberal no Uruguai no início do século XX, no contexto do primeiro batllismo (1903-1916), o qual foi marcado pelas duas presidências de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 e 1911-1916), com um governo intermediário de Cláudio Williman (1907-1911) seu aliado partidário. O projeto batllista representou a grande proposta modernizadora do país que incluiu um projeto de desenvolvimento da indústria nacional, a implementação de uma reforma agrícola, a expansão do comércio interno, e a estruturação do Estado Laico. As reformas implementadas pelo batllismo tiveram um impacto econômico, político e social que imprimiram na sociedade uruguaia um conjunto de características particulares que impactaram na formação de uma cultura “nacional”. Batlle institucionalizou a política fechando o período das guerras civis como campo de resolução dos conflitos políticos, levando o enfretamento para a arena eleitoral. No plano econômico, estimulou o desenvolvimento da economia nacional e enfretou o poder do imperialismo britânico, nacionalizando várias atividades econômicas essenciais para o país.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO URUGUAI PROGRESSISTA: 2005 - 2012

O presente capítulo versa sobre o processo de construção de políticas públicas do governo progressista uruguaio. Antes mesmo de ganhar as eleições nacionais que os levariam ao governo nacional, a Frente Ampla formulou dentro de sua estratégia de campanha eleitoral um Plano de Governo que, se constituiu em seu momento, como uma ferramenta importante para sair da crise econômica pela que o país atravessava. A partir de sua chegada ao governo com o triunfo das eleições, o Plano de Governo, se transformou na base para a implementação de variadas políticas públicas no país. O tema agrário e em particular, o desenvolvimento territorial surgiram como parte complementar do Plano de Governo e sua ação mais significativa se focou no Programa Uruguai Produtivo. A maioria das políticas públicas de desenvolvimento dos territórios rurais partiu do Programa Uruguai Rural e sobre essa base se desenvolvem até hoje.

2.1 O Plano de Governo progressista Uruguaio e a construção de políticas públicas

O governo progressista criou seu plano de ação, neste se refletia uma mudança ideológica sem igual dentro da esquerda uruguaia: uma concepção estratégica empresarial dentro dos programas da esquerda. Esta implicou, na prática, o abandono definitivo da luta de classes e de qualquer tipo de conflito com o capitalismo contemporâneo. A partir deste momento a nova tarefa seria administrar o processo de acumulação do capital no Uruguai e, a partir deste, governar.

A partir de um documento elaborado por um setor de centro esquerda chamado de *Corriente Artiguista*, integrante da Frente Ampla foram definidas as bases para o que seria o Plano de Governo 2005-2009 da coalizão. Neste identificavam-se cinco pontos temáticos essenciais que se transformariam em eixos centrais e se organizavam em grandes Programas que se apresentavam como grandes desafios para o novo governo nacional: a) Uruguai Social; b) Uruguai Produtivo; c) Uruguai Inteligente; d) Uruguai Democrático e; e) O Uruguai Integrado com a região e o mundo. Estes cinco grandes programas elaborados em 2004 representaram o caminho pelo que o governo seguiria no seu primeiro mandato presidencial.

Sinteticamente poderíamos dizer que o Programa Uruguai Social, visava atender de forma assistencialista os principais e mais urgentes problemas sociais da população. O Programa Uruguai Produtivo, se propunha ser um catalizador de propostas inovadoras e

arrochadas para estimular e melhorar a produtividade em todos os setores produtivos do país. O Programa Uruguai Inteligente, tinha como meta principal a inovação em ciência e tecnologia e a melhoria do sistema educacional do país com foco no ensino superior. O Programa Uruguai Democrático, se pautava sobre a necessidade de modernização do Estado o fortalecimento da gestão e o combate a corrupção. Já o Programa Uruguai Integrado na Região e no Mundo, tinha como prioridade consolidar o Mercosul, com especial ênfase nas relações bilaterais com Brasil e Argentina²⁹.

O governo uruguaio se reuniu com organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional no início de 2005 para renegociar o pagamento dos juros oriundos da dívida externa. Para além da negociação sobre os juros se negociaram também as condições financeiras para levar adiante os cinco grandes Programas elencados acima, visto que estes possuíam a “virtude” de propor ajustes estruturais de alto impacto em cada um de seus cinco Programas.

Depois de conseguir o acordo com as instituições internacionais (BM e FMI), o novo governo iniciou suas ações estratégicas a partir de três pontos essenciais:

a) incorporar o conhecimento da situação geral e de suas particularidades de cada âmbito do governo; b) criar um novo Ministério de Desenvolvimento Social, para coordenar as políticas sociais e, em particular, para iniciar o Plano Emergencial e; c) iniciar a instrumentalização dos Programas “acordados”. O primeiro grande objetivo desta etapa consistia em diminuir as vulnerabilidades pelas que o país atravessava. Para isso, era necessário começar a crescer, diminuir a relação dívida externa – PIB, aplicar o Plano de Emergência Social e melhorar o emprego em quantidade e qualidade (Cabral, 2014, p. 128).³⁰

Deve considerar-se que a situação que se encontrava o país era grave, pairava sobre o país a crise de 2002 que deixou um saldo terrível: altíssimo desemprego, baixos salários, aumento substancial da informalidade, a baixa qualidade do emprego existente, a dívida pública era maior que o PIB e, mais de um milhão de pessoas em situação de pobreza.

A curto prazo o Plano de Governo tinha como metas: a) a reestruturação da dívida pública; b) atender as emergências sociais: alimentação, acesso a saúde e a educação, soluções habitacionais, melhoria da empregabilidade da população em situação de vulnerabilidade e de pobreza; c) criar conselhos de salários na atividade privada e âmbitos de negociação coletiva na atividade pública; d) gerar condições para aumentar o investimento público, dentro das

²⁹ FRENTE AMPLIO. *Redes Participar, Programar y Gobernar: Bases para un Plan de Gobierno 2005 – 2009*. Montevideo: Vertiente Artiguista, 2004.

³⁰ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LIRA, Elizeu Ribeiro; CABRAL, Cabrera José Pedro e; SANTOS, de Souza Roberto. In: *Território em conflito, Terra e Poder*. Goiânia, Editora Kelps, 2014. p. 128.

restrições orçamentárias existentes e o investimento privado, nacional e estrangeiro, diretamente vinculado a produção e; e) construir um novo modelo de integração a partir do Mercosul.

A médio prazo, o Plano de Governo almejava: a) a reforma tributária; b) a reforma do sistema de saúde; c) a reforma do sistema educativo e; d) a transformação democrática do Estado (ou a reforma do Estado). Dentro das metas do Programa de Governo não se fazia nenhuma menção a “questão agrária”, muito menos, obviamente, a “reforma agrária”. As temáticas diretamente relacionadas com a questão agrária foram diluídas dentro do Programa Uruguai Produtivo, programa este, que foi a grande proposta de campanha de Tabaré Vázquez. Engaxado numa lógica neodesenvolvimentista com forte apelo populista o Uruguai Produtivo pretendia trazer o desenvolvimento para a sociedade uruguaia.

O desenvolvimento é um direito inalienável das pessoas, implica maior produção, maior emprego. Para construir uma nação se deve ter sentido da realidade e vontade empreendedora, ser competitivo, saber produzir, saber vender e saber gerar renda nacional. É necessário distribuir esta renda nacional de tal forma que toda a sociedade participe com justiça social³¹. Este era o conceito de desenvolvimento que a Frente Ampla defendia e supostamente promovia desde os cinco Programas Emergenciais de seu Programa de Governo.

A questão agrária dentro do Programa Uruguai Produtivo se traduzia em ações em três pontos: i) desenvolvimento de atividades produtivas; a) fomento de microcrédito para atividades produtivas; b) políticas de apoio aos produtores do campo visando solucionar seus problemas de endividamento e; c) Projeto Uruguai Rural para a integração dos produtores pobres. ii) Utilizar os recursos disponíveis diretamente: as empresas públicas e, em particular, o Instituto Nacional de Colonização, seus recursos humanos, a terra e os recursos institucionais associados a ela, para promover projetos de impacto econômico e distributivo e; iii) Políticas setoriais de apoio a setores estratégicos: modelo florestal, sanidade rural, financiamento do setor leiteiro, produção de açúcar, bioetanol, políticas de terras para a colonização³². Estas ações propostas pelo governo excluía as questões agrárias históricas que pendiam por soluções como é o caso das desigualdades, do lento desenvolvimento do setor rural, do latifúndio, da propriedade da terra, da reforma agrária e da agricultura familiar.

Objetivamente, as ações do Programa Uruguai Produtivo, focaram-se no crédito rural, com foco na promoção do microcrédito para o empreendedorismo, e em projetos de melhoria

³¹ FRENTE AMPLIO, *V Congreso Ordinario del Frente Amplio: “Compañero General Liber Seregni”*. Montevideo, 13 a 16 de diciembre de 2007. p. 10.

³² OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino e Cols. Op. Cit. 2014, p. 130.

da produtividade para pequenos produtores, fundamentalmente organizados em sistemas cooperativos e ou associativos. Mais a maioria das ações do Programa Uruguai Produtivo se direcionaram para políticas setoriais que beneficiaram a grandes produtores com ênfase na produção de biodiesel, madeiras e cana de açúcar. Estes três últimos setores são de exploração exclusiva da grande agricultura, ou seja, do grande capital.

Durante a realização do V Congresso Extraordinário da Frente Ampla em dezembro de 2008, aprovou-se o documento “Uruguai Democrático” no qual se tratou do tema do ordenamento territorial e do desenvolvimento sustentável, aprovados na forma de Lei em 18 de junho de 2008 – nº 18.308 – que estabeleceu a atribuição do Estado para as questões referentes ao ordenamento territorial. Esta lei definiu aspectos sobre os direitos e deveres das pessoas ao uso e usufruto do território, criou instrumentos de gestão territorial e definiu instrumentos de planejamento territorial.

Em 2014, Cabral realizou um estudo sobre “A Esquerda Progressista Uruguia e a Reforma Agrária de Mercado: 2004-2011” promovida pelo Banco Mundial para toda América Latina como contra reforma agrária, e fazendo referência a lei de Ordenamento Territorial no Uruguai ele apontou para quatro contradições e ou problemas que a lei apresentou. Em primeiro lugar, no artigo 2º da lei define-se que: “Os instrumentos de ordenamento territorial são de ordem público e obrigatórios nos termos estabelecidos na presente lei. Suas determinações serão vinculadas para os Planos, Projetos e atuações das instituições públicas, empresas do Estado e dos particulares”³³. Então, se ordenamento territorial é de competência do Estado, portanto, esse ordenamento é de interesse público. Por que a lei abre espaço para a iniciativa privada?

Em segundo lugar, a lei define no seu artigo 5º, os princípios que norteiam o ordenamento territorial e o desenvolvimento sustentável: “A coordenação e cooperação entre si, sem prejuízo das competências atribuídas a cada uma, das entidades públicas que intervêm nos processos de ordenamento do território e do fomento da concertação entre o setor público, o privado e o social”. Ou seja, essa “concentração”, que como mediador o Estado realizará entre os setores em pugna, elimina a existência e a possibilidade de conflitos. Assim, o Estado mediará, através da concertação, qualquer conflito entre grupos de interesses existentes no território. No mesmo artigo 5º, parágrafo k) se expressa que o objetivo da lei também é: “A prevenção dos conflitos com incidência territorial”.

Em terceiro lugar, o artigo 7º diz: “Todas as pessoas têm o dever de respeitar as

³³ ROU. PODER LEGISLATIVO. *Ley 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Publicada en el Diario Oficial en 30 de junio de 2008, nº 27.515., p. 2.

disposições do ordenamento territorial e colaborar com as instituições públicas na defesa de sua integridade através do exercício racional e adequado de seus direitos”. Isto pode ser interpretado como um mecanismo de controle para a fixação de acampamentos e assentamentos que reivindicam a reforma agrária. Frequentemente, no Uruguai, a maioria destes acampamentos (de trabalhadores sem-terra) são declarados como ocupações “irregulares”.

Em quarto lugar, o artigo 11º expressa: “Constituem Programas Nacionais de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável os instrumentos cujo objetivo fundamental será estabelecer as bases estratégicas e de ações para a coordenação e cooperação entre as instituições públicas em âmbitos territoriais concretos ou no marco de setores específicos de interesse territorial nacional. A elaboração dos Programas Nacionais corresponde ao *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*”. Ou seja, não há espaço de participação na elaboração das estratégias e ações dos programas nacionais para a sociedade civil, isto será realizado pelo Estado ³⁴.

Resumindo o debate, o Estado passa a ter domínio sobre o território e, por tanto, de seu ordenamento territorial, fazendo a gestão do território com a participação de setores privados, planejando e executando ações sem a participação da sociedade civil e nome do desenvolvimento “sustentável”, além de criar mecanismos que previnam a existência de “conflitos” dentro dos territórios. Mecanismos estes, indispensáveis para a implementação do que o Banco Mundial chama de Reforma Agrária de Mercado, que se implemento no mesmo período em diversos países de América Latina e África, com as consequências já conhecidas de favorecimento a expansão dos setores agroexportadores em detrimento da agricultura familiar. As condições para o mercado tomar a questão do ordenamento territorial foram conduzidas pela esquerda progressista uruguaia nos seus dois primeiros mandados de governo.

Novamente voltamos ao estudo de Cabral (2014), onde afirma que em 2009, a Frente Ampla publicou um documento sobre política ambiental onde definia sua concepção de desenvolvimento produtivo sustentável. Esse desenvolvimento deveria estar pautado por planos estratégicos direcionados ao ordenamento territorial ³⁵. Todo o documento apresenta argumentos de base “ecológicos” como condição necessária ao desenvolvimento sustentável, a novidade se encontra, em que os planos estratégicos devem estar subordinados ao ordenamento territorial que se atrela ao Estado, na sua normatização, regulação e controle mas que abre

³⁴ CABRAL, Cabrera José Pedro. A Esquerda Progressista Uruguaia e a Reforma Agraria de Mercado: 2004-2011. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LIRA, Elizeu Ribeiro; CABRAL, Cabrera José Pedro e; SANTOS, de Souza Roberto. In: Território em conflito, Terra e Poder. Goiânia, Editora Kelps, 2014. p. 130-131.

³⁵ FRENTE AMPLIO. *Aportes para una política ambiental y de hábitat de izquierda: Profundizando el camino recorrido*. Ciclo de Presentaciones Programáticas – Contenidos Frenteamplistas. Montevideo: 2009, p. 1.

espaços para a execução das ações serem realizadas pela iniciativa privada e pelo terceiro setor – ONGs.

Um outro documento *frenteamplista*, também de 2009, afirmava a necessidade de dar um grande impulso as políticas “ativas” para o desenvolvimento produtivo. “Para isto é necessário operar sobre a estrutura produtiva do país, com base no papel ativo e orientador do Estado num processo de crescimento com distribuição e justiça social. As políticas produtivas terão um papel central. Necessitamos políticas horizontais e verticais”³⁶.

As políticas “horizontais” teriam como objetivo promover a competitividade, a inovação, o emprego de qualidade, a melhoria de produtos e processos em toda a economia e, isto se realizaria a partir da “especialização”³⁷. A Frente Ampla explanava sobre os avanços nesse sentido: “Na atualidade (2009), se estão desenvolvendo no país dois Programas com este enfoque de promoção da competitividade com ênfase em associações e cadeias de empresas: O programa de Apoio a Competitividade e Promoção da Exportação de Pequenas e Medias Empresas e o Programa de Competitividade de Conglomerados e Cadeias Produtivas”.

Estes programas são medulares para a política industrial, tanto os horizontais como os setoriais e as cadeias produtivas. A estratégia frentista tem como objetivo gerar uma relação “fluida” entre os empresários e o Estado e dentro dos próprios grupos empresariais, “[...] onde todas as partes entendam que tem muito a ganhar na confiança mútua”. O governo progressista não deixava dúvidas sobre sua intenção com estes programas e sobre o papel do Estado nestas políticas. Este Estado “amigável” para os negócios, teria a virtude de identificar iniciativas de reforço a competitividade propostas pelas empresas (CABRAL, 2014, p. 132).

O conceito de desenvolvimento presente na nova política de ordenamento territorial tem como foco central o desenvolvimento econômico só que desta vez, com uma versão repaginada mais que igualmente nos leva a mesma tragédia anunciada. O que em verdade se desenvolve não é o território e sim o processo de acumulação de capital que se dinamiza através do território, numa nova fase híbrida onde os velhos problemas da questão agrária uruguaia se mantêm na invisibilidade: as desigualdades sociais e o latifúndio improdutivo. O que não era de se esperar é que esta retórica do desenvolvimento territorial fosse concebida, elaborada e implementada pelos setores progressistas.

³⁶FRENTE AMPLIO. *Economía para todas y todos: Una Agenda Nacional de Desarrollo*. Ciclo de Presentaciones Programáticas – Contenidos Frenteamplistas. Montevideo: 2009, p. 2.

³⁷No próprio documento frentista se faz referência a como seria essa especialização: Promover uma especialização em que sentido? No de agregar a produção valor nacional, qualidade e conhecimentos. A nova divisão internacional do trabalho vai promover os setores que tenham mais conhecimentos. Estes serão os produtores de melhores preços nos mercados internacionais e os que permitirão pagar melhores salários e de melhor qualidade. Idem, p. 4.

2.2 As políticas de desenvolvimento territorial: O caso do “Projeto Uruguai Rural”

Vinculado a Direção Geral de Desenvolvimento Rural do Ministério de *Ganadería*, Agricultura e Pesca – MGAP, o Projeto Uruguai Rural se implementou durante o período de 2001 a 2011, e com a particularidade de que a partir de 2005 se redirecionou pelo novo governo nacional da Frente Ampla, o que levou a uma forte mudança de sua concepção inicial em seus aspectos tanto de objetivos, ações e proposta teórico metodológica, o que marcou um giro a “esquerda” em sua aparência inicial.

Foi definido como estratégia de ação a partir de 2005, contribuir para a melhoria da distribuição de riquezas produzidas no meio rural. Com foco na promoção da organização das populações mais necessitadas do meio rural do país. Estas estratégias estavam inscritas na concepção do desenvolvimento territorial instrumentalizada no plano de governo. O acervo documental utilizado na elaboração e sustentação do projeto contou com a “colaboração” de várias instituições internacionais como, o Fundo Interamericano de Cooperação para a Agricultura, o Instituto Ibero-americano de Cooperação para a Agricultura – IICA, que “subsidiaram” as instituições nacionais como a Oficina de Desenvolvimento Rural – ODR e a Oficina de Programação e Política Agropecuária – OPYPA do MGAP.

Conforme apontou Cabral (2014):

Segundo o professor Antonio Vadell, diretor do Projeto Uruguai Rural no período 2005 – 2011, o MGAP apostou a promover um modelo de produção que se identificou com o apoio a agricultura familiar³⁸. A primeira grande mudança no Projeto desde 2005 foi seu foco na luta contra as causas que geravam a pobreza rural. A partir desta concepção, que pretendia superar a “luta contra a pobreza rural”, se estimulou a criação da Direção Geral de Desenvolvimento Rural. Para poder avançar no tema do desenvolvimento rural se fazia necessário um compromisso político por parte do Estado, para impulsionar ações que permitissem tirar mais pobres de tal situação. O governo partia do pressuposto de que a pobreza no meio rural era consequência do injusto sistema de distribuição de riquezas, o que se gerava pelo trabalho de produtores familiares e assalariados (Cabral, 2014, p. 136).

Segundo Vadell, os processos de desenvolvimento se afastam dos setores mais empobrecidos da sociedade direcionando-se para setores mais bem estruturados, nos casos em que não exista compromisso político e apoio do governo. Isto se concretizaria através de

³⁸ MGAP. *Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados*. Informe de Cierre. Vol. 2, Montevideo, MGAP, 2011, p. 38.

estratégias de articulação com as organizações da sociedade civil diretamente envolvidas nos projetos e ou programas. Desta forma, os projetos se redirecionaram para essa articulação – que faltava no anterior governo – para o desenvolvimento de projetos com financiamento do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA.

Com o principal objetivo de combater a fome e a pobreza rural foi criada em 1977 o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA vinculada a Organização das Nações Unidas – ONU. Esta ajuda se traduziria a partir da melhoria da produção de alimentos das populações de baixos recursos nos respectivos países. O que leva a que o FIDA funcione com uma dinâmica de financiador de programas e projetos para tal finalidade. Segundo o documento de avaliação de encerramento de sua etapa inicial de FIDA, a estratégia para Uruguai seria: a) a institucionalização dos instrumentos para a aplicação de políticas de desenvolvimento rural; b) a sustentabilidade no tempo das ações para a luta contra a pobreza rural; c) a focalização e priorização das ações de desenvolvimento rural; d) a articulação de políticas e projetos para o desenvolvimento rural³⁹.

Conforme apontou Cabral, o orçamento total do Projeto Uruguai Rural em sua fase de 2005 a 2011, foi de US\$ 22.248.527, dos quais, o financiamento do FIDA correspondeu a US\$ 14.341.503 e a contrapartida do governo uruguaio foi de US\$ 7.907.023. Este orçamento teve como prazo de execução o período de 2005 a 2011. O objetivo geral do Projeto era: reduzir a pobreza rural, através da melhoria da renda dos lares rurais pobres e de sua qualidade de vida, priorizando ações e atividades nas áreas de maior concentração de pobreza.⁴⁰ O objetivo se articulava com as seguintes estratégias: 1) estratégia institucional de descentralização e de sustentabilidade; 2) estratégia produtiva e de comercialização; 3) estratégia de focalização social e de enfoque de gênero; 4) estratégia de serviços financeiros e; 5) estratégia de articulação de políticas e projetos. Dentro da primeira estratégia se incluía uma nova institucionalização no interior do próprio MGAP.

Tabela 1. Tipo de Destinatário Beneficiário original do projeto segundo sexo

Tipo de Destinatário	Homens	Mulheres	Total
Famílias sem Terra	1.050	450	1.500
Famílias de produção Marginal	2.800	1.700	4.500
Famílias com Potencial Comercial	2.550	1.450	4.000
Total	6.400	3.600	10.000

³⁹ URUGUAY. *Documento de estratégia para el país*. Dezembro de 2008. Documento FIDA. In: MGAP. *Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados*. Informe de Cierre. Vol. 2, Montevideo, MGAP, 2011, p. 66.

⁴⁰ CABRAL, Cabrera José Pedro, op. cit. 2014, p. 137.

Fonte: MGAP, 2011.

Os destinatários indicados como “potenciais” beneficiários diretos do Projeto eram: famílias pobres rurais incluídas: a) famílias rurais sem terra e ou assalariados agrícolas temporais; b) famílias rurais de produção marginal, onde a terra é sua residência e a atividade produtiva é só parte da renda familiar e; c) famílias produtoras rurais com potencial comercial, que dependem do trabalho na propriedade, mais que possuem certa produção excedente para comercializar. (Ver tabela 1 acima). Pode observar-se na tabela que os beneficiários que o projeto pretendia priorizar eram a categoria famílias de produção marginal, assim alocando 45% da verba destinada para o projeto. A categoria de famílias com potencial comercial foi contemplada com 40% dos recursos e a categoria de famílias sem terra com 15% dos recursos.

Cabral realizou os seguintes apontamentos sobre as categorias integrantes do projeto:

Os grupos de famílias de produção marginal e de famílias com potencial de comercialização (85% dos beneficiários do Projeto), vinculam-se aos “territórios do agronegócio”, ou seja, os territórios dominados pelo agronegócio, como assalariados das grandes empresas – no primeiro caso – e como fornecedores de produtos básicos da produção agropecuária para o consumo local – no segundo caso -. Geralmente a pluriatividade rural se relaciona estreitamente com o agronegócio. O Projeto apontava para o atendimento de: a) 6.000 beneficiados com assistência técnica e crédito; b) 2.500 com assistência técnica e micro capitalização; c) 1.500 com assistência técnica, micro capitalização e crédito para desenvolver pequenas empresas rurais manufatureiras ou de serviços. Não se identificou no Projeto quais seriam os grupos beneficiados destas ações (CABRAL, 2014, p. 138).

Num relatório do MGAP de avaliação de meio termo do projeto, pode observar-se que os avaliadores, o seja o FIDA, confirmam a marginalização dos trabalhadores sem terra dentro do desenvolvimento do projeto. “O Projeto Uruguai Rural teve fraquezas durante o processo de focalização e priorização do grupo objetivo, marcando uma tendência marcada a apoiar produtores agropecuários com potencial produtivo”.⁴¹

Segundo o estudo de Cabral, em 2011 no encerramento do projeto se apontavam como resultados atingidos as seguintes questões:

Em 2011, com a conclusão do Projeto se apontaram como resultados as seguintes questões: a) *Desenvolvimento* institucional: i) Em 2005 foi criada a lei nº 17.930 que criou a Direção Geral de Desenvolvimento Rural; ii) Criação por lei da Unidade de Descentralização; iii) 247 organizações de produtores familiares e assalariados rurais e, 162 grupos produtores participantes das Mesas de Desenvolvimento Rural; iv) 409 grupos participaram dos Mesas de Desenvolvimento Rural; v) 500 destinatários

⁴¹ MGAP. 2011, op. cit, p. 66

participando do Primeiro Encontro da Agricultura Familiar e 700 do Segundo Encontro e; vi) 47 organizações capacitadas sobre temas vinculados a organização. *b) Focalização e estratégia de priorização:* i) 10 Mesas de Desenvolvimento Rural funcionando. *c) Serviços de apoio à produção:* i) 96 organizações de produtores e assalariados rurais que realizam gestão em assistência técnica e extensão rural - ATER; ii) 2.118 famílias receberam serviços de infraestrutura e; iii) Execução de 18 projetos de infraestrutura. *d) Fortalecimento da oferta de serviços de ATER:* i) 160 técnicos capacitados em desenvolvimento rural; ii) 6.936 famílias receberam serviços de ATER. *e) Comercialização e Microempresas:* i) 339 produtores leiteiros melhorando sua comercialização; ii) 107 produtores da indústria do tomate melhorando sua comercialização; iii) 484 produtores hortifrutigranjeiros melhorando sua comercialização; iv) 95 assalariados da cana de açúcar iniciaram atividades produtivas e; v) 131 apicultores melhoraram sua comercialização. *f) Fundo de micro capitalização:* i) 4.596 famílias de pequenos produtores e assalariados rurais acederam a micro capitalizações melhorando suas condições de produção. *g) Novos produtos financeiros:* i) 113 Comitês de Microcrédito Financeiro; ii) 523 pessoas participaram nos Comitês de Crédito Local; iii) US\$ 7.837.163 destinados ao microcrédito e; iv) 14.773 créditos efetivados. *h) Institucionalização dos serviços financeiros:* i) Os instrumentos financeiros monitorados pelas equipes de desenvolvimento territorial da Direção Geral de Desenvolvimento Rural; ii) Fundo de Desenvolvimento Rural institucionalizado e regulamentado e; iii) 3 instituições financeiras operando; *i) Desenvolvimento comunitário:* i) 28 grupos comunitários resolvem com o apoio do Projeto Uruguai Rural, problemas vinculados a serviços básicos (CABRAL, 2014, p. 139-140).

Tanto os resultados do projeto apontados pelo MGAP como os resultados apontados pelo relatório do FIDA e os do estudo de Cabral, identificam que o alcance das metas do projeto são parciais, visto que o público beneficiário do projeto foi desviado, ou seja, não se priorizou a população prevista no projeto e se acabou beneficiando uma população que, em princípio, não era alvo do projeto. Também as ações de micro crédito como as ações de assistência técnica e extensão rural foram direcionadas para os grupos menos necessitados, ou seja, as famílias com potencial produtivo. Cabral apontou para uma diferenciação de duas categorias de trabalhadores realizada pelo projeto que, segundo ele, não é real: trabalhadores sem terra e trabalhadores assalariados. Estas seriam segundo o autor, a mesma coisa visto que ambas são trabalhadores sem terra.

2.3 Os complexos agroexportadores e as políticas públicas

Uruguai tem uma longa tradição mais “precária” na exploração da terra, historicamente marcada pela criação de gado extensivo e por uma baixa produção agrícola de grande escala, excluindo-se a agricultura familiar para o consumo interno. No final dos anos sessenta se iniciou um novo momento de modernização do campo, marcado pela necessidade de aumentar as exportações de carne e de aumentar a quantidade de rubros para exportação. Durante o início

da década de 1970 este processo avançou com uma política de desenvolvimento do setor agroexportador promovida pela ditadura militar que governou o país até a redemocratização em 1985.

No transcurso da segunda metade da década de 1980, iniciado o processo sob tutela militar de redemocratização, o país alternou entre políticas conservadoras e liberais que se refletiram em poucas ações voltadas para o desenvolvimento do meio rural, mais que ao findar a década de 80 não fugiram da nova lógica dominante internacionalmente, o neoliberalismo. A partir de sua primeira geração de reformas estruturais recomendadas pelo Banco Mundial e sobre a lógica do combate à pobreza, os ajustes estruturais possibilitaram e ofertaram as condições necessárias para a implementação de uma nova geração de políticas públicas, em nosso caso para o desenvolvimento territorial que foram desenhadas e desenvolvidas pela Frente Ampla.

Pode-se observar a recente evolução dos setores agroexportadores a partir do complexo da soja uruguaia e o significado impactante que as políticas de desenvolvimento territorial tiveram para esse crescimento. A soja no país teve um significativo crescimento a partir de 2002, a produção exportada foi de 50.000 toneladas, indo para 746.000 toneladas em 2008. O fenômeno se deu a partir do aumento do preço da soja, pelo emprego de novas tecnologias e, principalmente, pelos investimentos de capitais estrangeiros. Juntamente com a produção de soja se possibilitaram o crescimento de outras culturas como o sorgo e o trigo.

No caso da soja em particular, desde 2006 teve um crescimento grande e isso se deu a partir das mudanças estruturais que se adotaram no país, que foram reflexos, especificamente, das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Como salienta Cabral, muitos dos “novos agricultores” – um grupo de 150 empresários – se incorporaram a lógica do capital financeiro e especulativo; são empresas estrangeiras ou mistas, ou seja, parte capital estrangeiro e parte de capital nacional, as transações comerciais são feitas na perspectiva do curto e meio prazo, não obtendo os lucros esperados nos prazos desejados essas empresas migram para outra parte. Uma particularidade específica é que a diferença de períodos anteriores onde a propriedade da terra era de suma importância, os “novos agricultores” na sua maioria arrendam a terra ou realizam negócios em parceria com os proprietários da terra.⁴²

Nos últimos anos o cultivo de soja se estendeu para todo o país, substituindo espaços que se dedicavam à pecuária⁴³, produção de leite e outros cultivos. Pouco mais de um

⁴² CABRAL, Cabrera José Pedro, op. cit. 2014, p. 157.

⁴³ Observe-se que o Informe Anual do IICA de 2009, afirmou que no comportamento do setor agropecuário se destacaram as exportações de produtos da agricultura (grãos e derivados) que por primeira vez conseguiram

milhão de hectares que se dedicavam a produção leiteira no Uruguai, estima-se que nos últimos anos mais de 100.000 hectares, foram derivadas para o cultivo da soja. Os produtores que plantam mais de 1.000 hectares são responsáveis por mais de 50% da área total de cultivo. Aqueles que plantam mais de 2.000 hectares são responsáveis por 39% da área de cultivo (IICA. 2010, p, 28) ⁴⁴.

A Faculdade de Agronomia da Universidade da República – UDELAR realizou um estudo em 2012 sobre a evolução da soja no país, nas conclusões o estudo aponta para duas tendências significativas nos processos de tenência e concentração da terra no país. A primeira se refere à diminuição de produtores de cultivos diversos que em sua maioria eram agricultores familiares, como consequência do avanço no cultivo da soja. A segunda tendência, relaciona com a tenência da terra em poucas mãos. Segundo o estudo, a soja contribui com a consolidação desses processos, sendo que 6% dos produtores de soja controlavam em 2006, 40% da superfície cultivada. Os “protagonistas” de esse fenômeno foram os chamados “novos agricultores”, os que foram os responsáveis por 131 exportações que ocuparam 182.000 hectares, 54% da superfície cultivada na safra 2005-2006⁴⁵.

No Uruguai as principais empresas argentinas produtoras de soja são: El Tejar (Tafilar em Uruguai) com mais de 150.000 hectares, Agronegócios del Plata – ADP com 90.000 hectares, MSU (Manuel Santos Uribe Larrea) com 55.000 hectares, Garmet e AdecoAgro com 45.000 hectares cada uma, Kilafen com 25.000 hectares, Cosechas del Uruguay com 20.000, Villa Trigo com 20.000 hectares e Ceres Talvas com 6.000 hectares (CABRAL, op. Cit. 2014, p. 158).

Os “novos agricultores” possuem mais de 77% da terra cultivável sobre a forma de arrendamentos ou de parcerias. A tendência à concentração da terra ocorre ao mesmo tempo que a transnacionalização da mesma, ou seja, passa a mãos de capitais transnacionais. No ano de 2000, 10% do território era explorado por estrangeiros e esta produção tinha atingido 17% da superfície total. Desta forma, os processos de tomada de decisões sobre uso e manejo do solo são realizados fora do país e, conseqüentemente, a riqueza gerada em solo uruguaio é transferida para o exterior⁴⁶. Desta forma, o capital gerado neste processo produtivo ingressa se transforma em capital financeiro internacional.

superar o setor da carne de sua tradicional liderança exportadora. Em 2009 os grãos tiveram 35% do valor total das exportações setoriais, perante 33% do setor das carnes. IICA. *La contribución del IICA al desarrollo de la agricultura y las comunidades rurales*. Informe Anual 2009. Montevideo: IICA, 2010, p. 22.

⁴⁴O informe Anual do IICA de 2009, indicava que a soja manteve sua liderança na produção, ampliando sua superfície de plantação para 670 mil hectares, um aumento de 16% em relação a 2008, chegando a um recorde histórico para o cultivo no Uruguai. IICA. 2010, op. cit. p, 28.

⁴⁵ UDELAR. *El Complejo Agroindustrial de la Soja*. Montevideo: Facultad de Agronomía – Udelar, 2012.

⁴⁶ UDELAR. *El Complejo Agroindustrial de la Soja*. Montevideo: Facultad de Agronomía – Udelar, 2012.

Gabriela Litre (2010), em estudo realizado sobre a evolução da soja no Brasil, Argentina e Uruguai, constatou que um fator de significativo impacto para a expansão da soja no Uruguai foi promovido pelo presidente argentino Nestor Kirchner que estabeleceu taxas de 35% para as exportações de grãos em 2009, o que levou a que muitos grandes produtores argentinos, arrendaram terras no Uruguai. Segundo Litre a chegada dos argentinos não foi considerada como positiva, devido a que a renda gerada pelos cultivos de soja não permaneceria no país. O estudo de Litre afirmou que a soja não impactos positivamente no setor agroindustrial uruguaio: o país importou grande parte dos insumos e não gerou renda a partir da geração de emprego visto que a maior parte da produção foi exportada. Litre afirma ainda que 90% d produção de soja no Uruguai se fez sobre terras arrendadas e que o arrendamento possibilitou o impactante crescimento do setor. “A área de soja plantada no Uruguai se multiplicou 8 por 71 somente em 10 anos (entre 2000 e 2009), em 2008 as exportações atingiram o nível recorde de 811.000 toneladas, o que implica em um crescimento de 70% com relação a 2005 e uma produção 38 vezes superior a 2001 ⁴⁷.

Obviamente que os impactos na agricultura familiar são evidentes. Litre diz que os agricultores ao não poderem transferir as unidades produtivas a seus filhos acabam abandonando suas atividades e passam a arrendar a terra. Segundo Litre o número de produtores familiares no Uruguai em 2000 era de 969 e em 2009 passou para 380. A partir de 2008 iniciou-se um processo que ficou conhecido como a "invasão dos argentinos", que arrendaram grandes quantidades de terra no Uruguai para plantar soja. Isto se explicaria por que nesse período a carga tributária para a produção de grãos na Argentina era 2,5 vezes maior do que no Uruguai, além da taxa de retenção de 35% para as exportações de soja. A diferença das cargas tributárias entre ambos países pode explicar o porquê da "invasão dos argentinos" em solo uruguaio. Segundo o estudo de Litre, os investidores argentinos foram responsáveis por mais da metade da superfície plantada de soja no Uruguai. (CABRAL, 2014, p. 159).

Desde 2004 o governo fomentou o investimento produtivo do capital estrangeiro no país a traves das políticas de desenvolvimento territorial, considerado estes investimentos como elemento central para o desenvolvimento econômico. Os setores produtivos, fundamentalmente, os dedicados a produção de soja, arroz e carnes foram os principais beneficiários diretos e indiretamente das políticas que apostaram na expansão e desenvolvimento do setor agroexportador. Pode observar-se o processo de expansão também no setor arroseiro no marco das políticas de desenvolvimento territorial.

Ainda segundo Cabral, o complexo agroindustrial arroseiro no Uruguai está composto

⁴⁷LITRE, Gabriela. *Os gaúchos e a globalização: vulnerabilidade e adaptação da pecuária familiar no pampa do Uruguai, Argentina e Brasil*. Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília/ Université Sorbonne Nouvelle - Paris III, 2010, p. 150-153.

por 627 produtores que cultivam 195.000 hectares (safra 2010-2011). O arroz se constitui num produto de importância para o país visto que ocupa 1% da superfície territorial e, é o quinto produto de exportação, representando quase 10% das exportações totais do país, sendo que 90% da produção anual é exportada. Este cultivo é responsável pela geração de 10.000 posto de trabalho diretos e indiretos. A totalidade dos produtores são de caráter empresarial, portanto, não existem produtores familiares, por sua vez, se classificam em dois tipos: arroteiros “puros” (possuem 5 ou menos animais de corte ou leite na propriedade e os ovinos existentes são exclusivamente para o consumo) e, arroteiros “pecuaristas” (possuem produção pecuária dentro da propriedade). O arroteiro puro representa 65,8% e o arroteiro pecuarista 34,2% do total dos produtores do setor.⁴⁸

Predomina no país o arroteiro “puro”, com 65,8% do total (2012). Este se caracteriza por não ser proprietário da terra, visto que quase na sua totalidade utilizam terra arrendada. Isto implica em que utilizam a terra durante os anos que se realizam os cultivos, posteriormente, entregam a terra a seus proprietários. Em relação a sua nacionalidade 33% dos produtores são brasileiros que integram o grupo de produtores “puros”, enquanto 25,8% integram o grupo de arroteiros “pecuaristas”. Em relação a condição jurídica dos produtores 71% são pessoas físicas, 22% são sociedades de contrato e 7% são sociedades de fato.

Observa-se que um processo de uso e usufruto da terra toma cada vez mais espaço e o meio rural no Uruguai passou a ser explorado por empresários estrangeiros de forma significativa e crescente. Desta forma, se precariza a exploração do campo uruguaio para o benefício do capital internacional e os resultados não ficam no país nem geram empregos, portanto, estas modalidades de exploração da terra não poderiam fazer parte de uma suposta política pública de desenvolvimento territorial para o país, visto que pode ser muito sustentável para os empresários mais não para a economia do país.

O que se pode observar ao longo do período estudado é que o resultado e os impactos das políticas públicas adotadas no marco do Programa Uruguai Produtivo e Uruguai Rural, estiveram ao serviço da reprodução ampliada do capital e dos interesses internacionais, financeirizando os territórios, destruindo a agricultura familiar, viabilizando o desenvolvimento do modelo agroexportador em detrimento dos trabalhadores e tornando precárias as relações produtivas e de trabalho do campo. Um modelo de desenvolvimento para o capital e não para o país.

⁴⁸ CABRAL, Cabrera José Pedro, op. cit. 2014, p. 160-161.

3 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ARGENTINA PROGRESSISTA

3.1 Desenvolvimento Rural Territorial: O discurso do Governo Argentino

A partir de 2006, o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária - INTA, iniciou a implementação em todo o país do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios - PNTER, com dois projetos integrados: 1) Inovação Tecnológica e Organizacional e; 2) Inovação em Finanças e Mercados. Estes dois projetos integrados e constituíram como a base de apoio para a consolidação do sistema de extensão do INTA.

Com base nestas atividades de extensão em 2007 surgiu o projeto "Promoção e Fortalecimento de Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Territorial para a Melhoria da Competitividade Sistêmica Regional", que se inscreve no Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios. No marco deste programa, em maio de 2007, o INTA desenvolveu um documento intitulado "Enfoque de Desenvolvimento Territorial", no qual pretendeu-se consolidar uma visão institucional na temática e, facilitar os processos de análises dos projetos de desenvolvimento territorial.

O conceito de território presente no documento do INTA, centra sua argumentação em que o território é um espaço geográfico caracterizado por: a) a existência de uma base de recursos naturais; b) uma identidade particular; c) relações sociais e institucionais e formas de organização próprias; d) determinadas formas de produção, trocas e distribuição de renda. Todas estas características dotariam ao território de uma identidade, que o faria único, colocando em evidência de que o território não é um mero suporte geográfico e sim uma construção social produto das inter-relações e decisões dos sujeitos sobre a base de um projeto de desenvolvimento.

Neste marco, o desenvolvimento territorial seria um processo implementado pelos sujeitos do território, procurando fortalecer as capacidades locais e aproveitando os recursos próprios e externos para consolidar o tecido sócio-institucional e o sistema econômico-produtivo local, com o propósito de melhorar a qualidade de vida dessa comunidade⁴⁹. Segundo

⁴⁹ INTA. *Enfoque de Desarrollo Territorial*. Documento de Trabajo no 1. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA, 2007, p. 3.

as propostas do programa LEADER⁵⁰, o enfoque territorial consiste em definir estratégias de desenvolvimento a partir das realidades locais, pontos fortes e fracos de um determinado território.

A fundamentação do enfoque territorial apoia-se no papel dos recursos endógenos procurando um desenvolvimento duradouro originado nas forças locais e destinado a estas. Ou seja, coloca o desenvolvimento como um processo endógeno, onde os pontos centrais são a mobilização do potencial de desenvolvimento⁵¹ de um determinado território e a capacidade da comunidade de conduzir o processo de desenvolvimento. O enfoque considera o território como um todo integrado e inter-relacionado incluindo como elementos fundamentais a: a) a participação social; b) as multidimensionalidades; c) a multisetorialidade; d) a visão de uma economia de território e; e) a procura de uma maior coincidência institucional.

A participação social é entendida como essencial, visto que o desenvolvimento se concebe como um processo de construção social que implica na definição de uma estratégia de desenvolvimento compartilhado entre todos os "atores" como forma de obter um compromisso no processo. A través da participação ativa da comunidade se garantiria a sustentabilidade do território e de seu processo de desenvolvimento.

A multidimensionalidade considera as múltiplas dimensões que interatuam no território, definindo as características de essa realidade socioespacial. Estas se enquadram em quatro dimensões particulares: 1) a dimensão econômico-produtiva, onde se desenvolvem ações para a competitividade em todas as atividades econômicas que se realizam no território, sejam elas produtivas ou não; 2) a dimensão sociocultural, para a qual o fortalecimento da identidade e do capital social do território é fundamental como condição para a equidade; 3) a dimensão ambiental, onde seu principal objetivo é a sustentabilidade aplicada a partir de um processo de desenvolvimento sustentável e; 4) a dimensão político-institucional, focada na governabilidade, definida como a capacidade dos atores para garantir uma gestão democrática e participativa no território.

A vinculação entre as dimensões anteriores pode levar a conseguir a "competitividade sistêmica". Então, a competitividade sistêmica ou territorial, conforme o Programa LEADER é, o processo de construção no território de um conjunto de vantagens competitivas e dinâmicas

⁵⁰ O Programa LEADER (*Liaisons Entre Actions de Developpment de l'Economie Rurale*) é um programa de desenvolvimento da Comunidade Europeia iniciado em 1991, sendo este uma referência em nível mundial do enfoque territorial de desenvolvimento aplicado ao meio rural. Os técnicos e a intelectualidade do governo argentino se apoiam na experiência europeia para pensar o desenvolvimento territorial na Argentina.

⁵¹ O potencial de desenvolvimento de um território (ou capital territorial) é o conjunto de todos aqueles recursos e tipos de capital, materiais e imateriais, com os que conta uma comunidade para mobiliza-los para uma estratégia de desenvolvimento.

com base na existência da competitividade social (ou capital social), competitividade econômica, competitividade ambiental e a inserção externa do território.

O Programa LEADER apresenta as seguintes definições:

- a) A competitividade social, como a capacidade dos atores para produzir e manter eficazmente de forma conjunta sobre a base do consenso do projeto e fomentada por uma concertação entre os distintos níveis institucionais;
- b) A competitividade econômica, como a capacidade dos atores para produzir e manter o máximo de valor agregado no território a través do fortalecimento dos vínculos entre os setores e fazendo que a combinação dos recursos constitua ativos para valorizar o caráter específico dos produtos e serviços locais;
- c) A competitividade ambiental, como a capacidade dos atores para valorizar seu entorno fazendo de este um elemento definitivo de seu território, garantindo ao mesmo tempo a conservação e a renovação dos recursos naturais e patrimoniais;
- d) A localização do contexto global, como a capacidade dos atores para relacionar-se com os outros territórios e com o mundo exterior no geral, com o objetivo de fazer progredir seu projeto de território e de garantir sua viabilidade no contexto da globalização⁵².

No discurso do INTA, a multisetorialidade pretende favorecer um olhar integral do território, implicando: a) em termos econômicos, a complementaridade entre a agricultura e outras ocupações não agropecuárias na geração de renda rural, com uma forte vinculação agricultura-indústria-serviços. As atividades econômicas incorporam elementos dos diferentes setores, portanto, são multissetoriais e; b) em termos sociais, a integração dos serviços (saúde, educação, emprego, entre outros) ao desenvolvimento dos territórios. Ou seja, assegurar a oferta territorial de infraestrutura, equipamentos básicos e serviços, para garantir a permanência da população no meio rural.

A visão de uma economia de território pretende modificar a ótica de considerar a economia de um território de forma setorializada, como meramente "agrícola" e passar a compreender a economia como "territorial", assumindo a multisetorialidade da economia dos territórios rurais, que implica a consideração de todas as atividades, produtivas ou não, que geram renda para as famílias rurais, com base na valorização dos recursos locais. Esta lógica leva a reconhecer o papel das diversas cadeias produtivas que se podem construir no território como, por exemplo, os *clusters*, as cadeias agro alimentar e agroindustriais, o turismo rural e a agroindústria artesanal, entre outras.

⁵² INTA, 2007, op. cit. p. 6.

A procura de uma maior coincidência institucional se expressa a través de uma nova institucionalidade para o desenvolvimento, "aberta, pluralista e democrática". Segundo o arcabouço do LEADER adotado pelo governo argentino, a criação de uma institucionalidade para o desenvolvimento territorial é o resultado do fortalecimento do capital social e da concentração estratégica do conjunto da sociedade local. Isto implica o fomento da "cooperação" público-privada, com a formação de uma rede territorial de relações entre os diversos atores e instituições, que atenda o compromisso de um projeto de desenvolvimento compartilhado por eles.

O documento do INTA define os principais lineamentos de ação para seu projeto de desenvolvimento territorial, entre eles, os principais são: 1) atingir um modelo de gestão que elve a convergência do enfoque "de cima para baixo" com o de "baixo para cima", considerando as demandas e propostas dos diferentes atores presentes no território⁵³; 2) articular as dimensões urbana e rural de forma orgânica e criar unidades territoriais integradas, fortalecendo sua identidade local⁵⁴; 3) dar importância a criar, valorizar e fortalecer o capital humano (capacidade e conhecimento das pessoas), o capital social⁵⁵ (cultura, relações, redes, organização sócio-institucional), o capital natural (base de recursos naturais) e os capitais físico e econômico-financeiro⁵⁶; 4) dar importância as políticas de ordenamento territorial como complemento da descentralização e reflexo de uma maior autonomia de ação e capacidade de autogestão do território⁵⁷; 5) superar o modelo de compensação (assistencialismo e clientelismo) por o de cooperação, cogestão, responsabilidade compartilhada e inclusão econômica e social⁵⁸; 6) considerar a inovação tecnológica e organizacional como promotores

⁵³ Segundo o documento o enfoque "de cima para baixo" é o modelo tradicional de gestão do níveis do governo nacional e estaduais que implementam políticas diferenciadas para todo o país sem levar em consideração as particularidades e necessidades de cada localidade ou região. Então, um modelo de gestão de "baixo para cima" é aquele em que as políticas surgem desde o próprio território.

⁵⁴ A ideia seria promover e fortalecer a identidade comum a um território do qual fazem parte tanto a cidade como o meio rural e entre eles existem vínculos de solidariedade e relações de interdependência histórica, tanto no plano econômico como no social, cultural, político-institucional, tecnológico, etc.

⁵⁵ O capital social é o conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas. É uma forma de institucionalidade social, com base em valores compartilhados, a cultura local, que promove a capacidade das pessoas para atuar sinergicamente, gerando redes, associações e concertações para o interior da sociedade. O capital social seria a habilidade de uma comunidade para trabalhar unida por um objetivo comum.

⁵⁶ Desde a perspectiva do enfoque territorial, todos estes tipos de "capital" formam o chamado "capital territorial", que faz referência aos elementos constitutivos da riqueza de um território.

⁵⁷ O governo argentino afirma que o ordenamento territorial é uma função pública) no sentido de ser responsabilidade do governo) com respeito as atividades sobre o território. As políticas de ordenamento territorial são só um instrumento ao serviço de um processo de desenvolvimento territorial mais representam um aprofundamento do processo de descentralização, refletido no deslocamento de competências, funções e responsabilidades desde o âmbito nacional até o local.

⁵⁸ Os enfoques de desenvolvimento rural implementados nos últimos anos, tinham como base uma concepção setorial que reduzia "o rural" a "o agropecuário", aplicando propostas descendentes (de cima para baixo)

do desenvolvimento⁵⁹; 7) promover a gestão do conhecimento, sistematizar conhecimentos tradicionais e colocar em perspectiva os conhecimentos formais modernos, a partir da visão de que não é possível transferir conhecimento, senão que este se constrói socialmente⁶⁰; 8) que a instituição participe como um ator do processo, com o papel que lhe seja designado em cada experiência particular⁶¹.

Para o INTA em 2007, os grandes desafios do desenvolvimento territorial passavam por: 1) a formação de recursos humanos para o desenvolvimento; 2) a integração econômica e política; 3) a reconstrução da ruralidade; 4) a questão ambiental; 5) da participação "passiva" ao compromisso e; 6) da política setorial de desenvolvimento rural à implementação de políticas públicas no território rural. Observe-se o significado desses desafios:

- 1) A formação de recursos humanos para o desenvolvimento: a capacitação de recursos humanos de acordo as necessidades do sistema produtivo local, ou seja, atrelar a oferta de capacitação das universidades e instituições de ensino, pesquisa e extensão, as "necessidades" de inovação nos diversos sistema produtivos locais. O enfoque territorial demanda a incorporação ativa das instituições educacionais, universitárias e de pesquisa científica e tecnológica nas iniciativas de desenvolvimento local;
- 2) A integração econômica e política: a existência de estruturas de concentração de poder político e econômico nos territórios, evidencia a concentração geográfica das atividades econômicas e da população em poucos centros urbanos, derivando na centralização do sistema político-institucional (ou seja, do processo de tomada de decisões) em aqueles territórios. Também existem fissuras sociais como consequência de tal concentração, com disparidades extremas nas condições de vida entre a população localizada nas cidades e a que reside em outros territórios;
- 3) A reconstrução da ruralidade: o termo "rural" em sentido amplo integrando todas as atividades que se desenvolvem no meio rural e não exclusivamente as agropecuárias. Esse conceito amplo e integral de "rural" define a ruralidade como a forma de relação que se estabelece entre a sociedade e os espaços rurais a partir do qual se constrói o sentido social do

traduzindo-se na simples ajuda aos "beneficiários", em vez de promover que os atores locais adquirissem as competências necessárias para transformar-se e organizar-se como agentes de desenvolvimento local.

⁵⁹ Desde esta concepção visualiza-se à inovação contribuindo com o desenvolvimento territorial rural não só com tecnologias de processos e produtos, senão também com novas formas de organização social, de informação, de comunicação, de comercialização que apoiem o fortalecimento do território.

⁶⁰ O objetivo do processo de gestão do conhecimento é criar valor a partir do emprego e incremento do conhecimento estratégico que possui um território, de forma que este seja capaz de adaptar-se e antecipe as mudanças, apostando fortemente pelas iniciativas inovadoras e assumindo os novos papéis transferidos a partir do processo de descentralização.

⁶¹ INTA, 2007, op.cit. p, 6.

"rural", a identidade e a mobilização do patrimônio de tais espaços. Assim a ruralidade como forma de relação espaço-sociedade e forma de apropriação simbólica, valorização e aproveitamento do patrimônio, constitui a dimensão social dos territórios rurais;

4) A questão ambiental: a articulação das variáveis ambientais com as variáveis econômicas e sociais permitiriam construir diferentes espaços de ordenamento territorial que identifiquem os verdadeiros custos e benefícios socioeconômicos respeito ao uso alternativo do capital natural: a) acordos ambientais, (biodiversidade, mudança climática, desertificação) para aproveitar o potencial dos territórios rurais, principalmente na relação com outros territórios; b) o mercado de serviços ambientais (serviços de produção de água, turismo rural, entre outros) e a agregação de valor à produção a partir de normas que garantam a proteção do ambiente. Assim a dimensão ambiental atravessaria de forma horizontal as políticas setoriais, as quais devem levar em conta as características ambientais específicas de cada território;

5) Da participação "passiva" ao "compromisso": cooperação entre os grupos sociais do território em formas de autogestão e de autoinstituição (empoderamento da sociedade civil em esquemas contratuais flexíveis e promissórios). Na medida em que existe uma clara interdependência entre as políticas, os recursos e os setores econômico-produtivos, se faz necessária a introdução de novos enfoques de gestão que incorporem o princípio de responsabilidade compartilhada entre os setores públicos e privados. Para tal, é necessário trabalhar na melhoria do capital humano e do social de forma ao fortalecimento da sociedade civil para que a mesma possa ser coparticipe no processo de desenvolvimento;

6) Da política setorial de desenvolvimento rural à implementação de políticas públicas no território rural: da visão setorial ao enfoque territorial. O fato de ver um território de forma precarizada, setorializada, leva a busca de mecanismos que facilitem uma coordenação interinstitucional eficiente das diversas políticas, programas e instrumentos de financiamento e uma gestão de conjunto, evitando a duplicação de esforços e gastos inadequados de recursos, permitindo atender as vinculações existentes entre as distintas atividades que se realizam no território.

Os desafios ressaltam a necessidade de considerar as diversas ações que devem integrar uma estratégia de desenvolvimento de um território: a) desde a perspectiva político-institucional, deve-se atingir uma crescente capacidade por parte do território de tomar as decisões que considere melhor para seus habitantes; b) desde a perspectiva econômico-produtiva, é fundamental conseguir o reinvestimento no território do excedente gerado localmente; c) desde a perspectiva científico-tecnológica, é importante fortalecer a capacidade

do território para gerar inovações que atendam às necessidades locais e; d) desde a perspectiva sociocultural, as ações devem focar-se na definição conjunta da identidade do território.

Assim, o enfoque territorial pressupõe o abandono das atitudes passivas (dependentes de subvenções ou de ajuda externa) visão que tem por base a convicção do esforço e decisões próprias para estabelecer localmente a estratégia de desenvolvimento. Resumidamente, se passa de uma visão de desenvolvimento adquirido a través de capital físico, para uma visão de desenvolvimento como algo gerado a partir das capacidades dos "atores" locais.

O documento do INTA finaliza com as aspirações do desenvolvimento territorial, estas são: a) a coesão social (prevalecendo a equidade, a solidariedade, a justiça social e o sentido de pertença) e; b) a coesão territorial (cultural, política e socialmente integrada). Em resumo, a proposta visa: 1) maior equidade social; 2) sustentabilidade ambiental e; 3) competitividade sistêmica. O discurso do governo argentino estava calcado no arcabouço conceitual elaborado pela CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, também publicado em 2007. Vejamos brevemente o significado destes conceitos.

O conceito de coesão social, mesmo que apresentado de forma híbrida, refere-se tanto a eficiência dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e valorações dos sujeitos que formam parte da sociedade. Estes mecanismos incluiriam, o emprego, o sistema educacional, a titularidade de direitos, as políticas de fomento a equidade, de bem-estar e de proteção social. Por sua vez, os comportamentos e valorações dos sujeitos abrangeriam âmbitos tão diversos como a confiança nas instituições, o capital social, o sentido de pertença e a solidariedade, a aceitação de normas de convivência e, a disposição a participar em espaços de deliberação e em projetos coletivos⁶².

Segundo a Cepal: A coesão social define-se como a dialética entre mecanismos instituídos de inclusão e exclusão social e as respostas, percepções e disposições da cidadania perante a forma em que estes operam. Este conceito oferece múltiplas vantagens. Em primeiro lugar, permite vincular dimensões da realidade que pelo geral estão separadas: a política social e o valor da solidariedade difundido na sociedade; as sinergias entre equidade social e a legitimidade política; a transmissão de competências e de empoderamento da cidadania; as transformações socioeconômicas e as mudanças na subjetividade coletiva; a promoção de

⁶² CEPAL. *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Cepal, Santiago de Chile, 2007, p. 20.

maior igualdade e de maior reconhecimento da diversidade; as disparidades socioeconômicas e o sentido de pertença⁶³.

A Cepal ressalta a importância que a coesão social tem para o funcionamento "estável" das sociedades em geral e das latino-americanas em particular, para o aperfeiçoamento e consolidação da institucionalidade democrática. Entende-se a coesão social como elemento essencial para a governabilidade, assim como para o desenvolvimento. Pode observar-se que o conceito de coesão social é híbrido, contendo bases nos conceitos de capital social e de integração social. O conceito de capital social, entendido como a capacidade de pessoas e grupos sociais de administrar-se com normas coletivas, de construir e de conservar redes que estendem seus laços para o conjunto da sociedade.

Já no conceito de integração social, entendido como o processo que permite as pessoas acessar minimamente ao bem-estar existente a partir do desenvolvimento atingido em determinado país. Ampliando esta definição a Cepal interpreta que a integração dos membros da sociedade foi concebida como um sistema "compartilhado" de esforços e recompensas que funcionaria como um regulador em relação as oportunidades em termos de redistribuição. A Cepal afirma que a noção de inclusão social poderia considerar-se como uma forma ampliada de integração social.

Um relatório do Banco Mundial sobre desenvolvimento no mundo de 2006, abordou o conceito de equidade, utilizado pelas organizações multilaterais nas argumentações sobre o desenvolvimento em suas diversas facetas. O Banco Mundial entende por equidade que as pessoas devem ter oportunidades iguais de procurar a vida que desejam e serem poupados da extrema privação de resultados. Ou seja, a equidade seria complementar, em muitos aspectos fundamental, à busca da prosperidade de longo prazo.

Instituições e políticas que promovam um campo de atuação equilibrado - onde todos os membros da sociedade tenham as mesmas oportunidades de se tornarem socialmente ativos, politicamente influentes e economicamente produtivos - contribuem para o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento. Equidade é, portanto, duplamente útil para a redução da pobreza: por meio de possíveis efeitos benéficos para o desenvolvimento de longo prazo agregado e por intermédio de mais oportunidades para os grupos menos favorecidos dentro de qualquer sociedade⁶⁴.

⁶³ CEPAL. *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Cepal, Santiago de Chile, 2007, p. 21.

⁶⁴ Banco Mundial. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006*. Washington, D.C., 2006, p. 2.

O relatório afirmava que as complementaridades entre equidade e prosperidade seriam resultados de dos grandes questões. O primeiro é que, existiriam muita "falhas" de mercado nos países em desenvolvimento, especificamente, nos mercados de crédito, seguros, terra e capital humano. O segundo, é consequência de que elevados níveis de desigualdades econômicas e políticas tendem a produzir instituições econômicas e organizações sociais que sistematicamente favorecem os interesses daqueles que tem maior influência.

A questão da equidade vinculada ao acesso à terra é outra das "perolas" do Banco Mundial. Este afirma que o maior acesso à terra não precisa necessariamente passar pela propriedade. A melhoria do funcionamento dos mercados agrícolas e o fornecimento de mais segurança de posse aos grupos de renda mais baixa podem ser uma área frutífera para a política pública. A reforma agrária redistributiva faz sentido nas circunstâncias em que as desigualdades agrícolas são extremas e o contexto institucional permite projetos que efetivamente redistribuam a terra para "pequenos fazendeiros" e apoiem essa ação com serviços complementares, sem grandes custos transitórios⁶⁵.

Para fins de reforma agrária o Banco Mundial afirmava que a expropriação da terra (com indenização) é provavelmente o mais nocivo instrumento de redistribuição. A alienação de terras públicas e a recuperação de assentamentos ilegais, possivelmente pela concessão de títulos de uma parte do assentamento são duas alternativas custos-eficientes. Na interpretação do Banco Mundial parecem promissórias as abordagens com base no mercado ou na comunidade que permitem aos membros da comunidade conseguir crédito subsidiado para arrendamentos ou compra de terras. Desta forma, o acesso à terra proposto pelo Banco Mundial é uma nova estratégia de inserir a questão do acesso à terra na lógica do mercado: a terra como mercadoria.

Em 2008 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, publicou seu informe anual com a temática "O fomento a capacidade: empoderamento das pessoas e das instituições". No informe, abordaram-se conceitos que fazem parte do arcabouço da lógica do desenvolvimento territorial e que pretendem politizar e democratizar os programas e projetos de desenvolvimento rural na égide do mercado. A reforma agrária de mercado utiliza-se destes conceitos para justificar as "necessidades" e a "viabilidade" do projeto neoliberal. Vejamos rapidamente o significado destes conceitos.

Segundo o PNUD, o crescimento econômico é fundamental para tirar as pessoas da pobreza, mais só isso não é suficiente. O fortalecimento das instituições para empoderar aos

⁶⁵ Banco Mundial, 2006, op.cit., p. 14.

cidadãos seria imprescindível para o crescimento inclusivo, medido na equidade do acesso e na contribuição nos benefícios do crescimento econômico. A assistência financeira e técnica estritamente delimitada que anteriormente foi a lógica do combate a pobreza foi substituída pelo reconhecimento de que os desafios ao crescimento costumam ser maiores e mais difusos, exigindo respostas progressivas de longo prazo.

O PNUD considera que o desafio de reduzir a pobreza é uma oportunidade para inovar e consolidar modelos exitosos em outros países utilizando criativamente os recursos locais existentes. Para isto, torna-se estratégico o estímulo à capacidade local para a execução de projetos de infraestrutura pública.⁶⁶ Ou seja, o estímulo a capacidade local foca-se em iniciativas "empreendedoras" da sociedade civil. Nesta perspectiva, a iniciativa, execução e êxito destas ações "empreendedoras" passam a ser atribuições da sociedade civil e não do Estado, portanto, não são políticas públicas.

Para o PNUD, o fomento da capacidade é decisivo para o desenvolvimento sustentável. Sem um contexto adequado, organizações eficientes e uma base dinâmica de recursos humanos, os países carecem de subsídios para planejar, executar e avaliar suas estratégias locais de desenvolvimento⁶⁷.

Outro conceito central no discurso do PNUD é o da governabilidade. "A governabilidade democrática é fundamental para o desenvolvimento humano, inclusivo e equitativo. A governabilidade democrática dá as pessoas a possibilidade de realizar mudanças e ter opções para melhorar suas próprias vidas"⁶⁸. Segundo o PNUD, um sistema de governo democrático necessita instituições que funcionem, em particular, uma administração pública competente que garanta serviços aos cidadãos, um parlamento que controle o poder executivo e um sistema de justiça independente e profissional que possibilite o acesso à justiça para todos.⁶⁹

Os projetos de intervenção do PNUD fundamentam-se na concepção de que a governabilidade democrática e a capacidade do estado têm uma estreita relação. A

⁶⁶ Como exemplo o PNUD cita o caso de Moçambique onde a tarefa de restabelecer a infraestrutura rural após uma guerra civil prolongada que diminuiu a capacidade de prestar serviços, somado a falta de materiais de construção e obras inacabadas, entre outras. Uma iniciativa de microempresários rurais permitiu realizar duas ações de intervenção: a primeira, um curso de capacitação sobre desenvolvimento econômico local para a produção de tijolos e telhas utilizando materiais locais e; a segunda, o estabelecimento de uma organização (Fórum) de Desenvolvimento Econômico Local. PNUD. *El fomento a la Capacidad: empoderamiento de las personas y de las instituciones*. Pnud, New York, 2008, p. 15.

⁶⁷ PNUD, 2008, op. cit., p. 11.

⁶⁸ PNUD, 2008, op. cit., p. 19.

⁶⁹ O PNUD destina aproximadamente 1.500 bilhões de dólares por ano ao apoio de processos democráticos em todo o mundo. A instituição destina grande parte de seus recursos, 40% do orçamento destinado a programas para a governabilidade democrática.

governabilidade democrática seria a possibilidade de implementar as bases para a "democracia de mercado", ou seja, ela garante a institucionalidade necessária para o exercício da lógica de mercado, fornecendo um aparelho jurídico-legal adequado a suas necessidades e, o papel do estado reduzido a prestador de serviços, articulador nas transações comerciais e financiador de políticas de infraestrutura para a viabilidade do crescimento econômico.

As transformações ou adaptações no marco jurídico foi o primeiro passo adotado por alguns países latino-americanos⁷⁰ para ingressar na "governabilidade democrática" criando assim, condições para a descentralização do Estado, uma maior participação do setor privado na toma de decisões, a implementação de políticas de infraestrutura para a produção e a lei de ordenamento territorial que passou a priorizar o enfoque territorial em todas as questões inerentes ao desenvolvimento rural. O objetivo enunciado na lei de ordenamento territorial foi o de criar condições de articulação intersetoriais, a internalização de métodos participativos de gestão em agendas trans-setoriais e garantir a articulação dos âmbitos nacional, regional e local.

Em 2009 o IICA publicou um informe intitulado "*Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual*". Neste informe, o IICA aprofunda sua análise sobre a "nova institucionalidade" e orienta aos governos latino-americanos sobre as ações a adotar para atingir o desenvolvimento territorial dentro da lógica da governabilidade democrática. As estratégias e pontos-chaves destas "recomendações" se apresentam em dez questões considerados importantíssimos para o êxito de programas nacionais de desenvolvimento rural territorial. Vejamos a seguir esses pontos:

1) Visão de desenvolvimento e adequação setorial: instituições, programas e projetos de desenvolvimento rural:

As mudanças do marco legal oportunizaram as bases para a transição de uma estrutura institucional que incorporou inovações normativas nas instituições. A partir destas, adaptaram-se métodos de tomada de decisões "participativos" que pressupõem uma nova dinâmica para as políticas de desenvolvimento rural nos territórios (como visto no capítulo 1 sobre Uruguai, o caso das Mesas de Desenvolvimento Territorial). Segundo o IICA, estas estratégias permitem melhorar as relações entre o estado e a sociedade civil na busca da coesão social, garantindo a prosperidade dos territórios rurais e de sua população a través de uma nova estrutura institucional e de agendas compartilhadas nos âmbitos nacional, regional e local.

⁷⁰ Iniciou-se no México, Peru e Equador e, posteriormente, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

2) O Ordenamento Territorial

A normativa do Ordenamento Territorial pretende incluir políticas estruturantes para o desenvolvimento territorial, visto que, propõe-se organizar, sistematicamente, as políticas e agendas públicas e privadas dos diversos setores do território. Seu alcance pretende ser suprassetorial, já que é parte da política do Estado sobre desenvolvimento sustentável e possui força de lei sobre a regulamentação de possíveis usos do território. Assim, o ordenamento territorial seria um processo técnico que procura orientar a localização espacial de atividades econômicas e de centros populacionais a partir de uma análise das múltiplas dimensões próprias do desenvolvimento sustentável, onde confluiriam as políticas ambientais, de desenvolvimento regional, territorial e as políticas de desenvolvimento social e cultural.

3) O "Projeto País" nas políticas de desenvolvimento rural

O meio rural foi incorporado como componente "vital" de um "projeto país", qual objetivo explícito seria reduzir as assimetrias rurais - urbanas, sociais - regionais e econômicas. A partir deste projeto, se analisaria a situação e as soluções desde uma ótica multidimensional do desenvolvimento, com particular atenção nas características culturais da população rural. Assim, as políticas públicas de desenvolvimento rural fariam parte da matriz de políticas nacionais articulando diversas instituições governamentais.

A inclusão do campo no processo de desenvolvimento solidário nacional fundamenta-se em um desenvolvimento econômico eficiente (para além do agrícola), que a sua vez promova a equidade social e regional com base em métodos de produção desenvolvidos para uma gestão sustentável do ambiente e de processos de participação cidadã⁷¹.

4) Mecanismo Institucional no âmbito nacional

Esse mecanismo institucional pretende desenhar estruturas institucionais "idôneas" que no âmbito nacional incluam a articulação de várias instâncias ministeriais e de instituições autônomas sob a coordenação de um ente supraministerial, cuja função seja negociar a harmonização de políticas, suas agendas e recursos de diversos setores nos territórios

⁷¹ IICA, 2009, op.cit.p. 20.

selecionados. Esta articulação não excluem as políticas de produção, de inovação tecnológica, de crédito, de formação de capacidades para à gestão, de comercialização e outras. Esta estratégia fundamenta-se na descentralização, no ordenamento territorial e na participação empresarial. "É um espaço de todos os atores e, não só dos pequenos". O enfoque "harmonizado" procuraria resolver de forma integral os problemas estruturais que marcam historicamente ao campo. Segundo o IICA, a harmonização de agendas setoriais nos territórios, tem fortalecido a capacidade (técnica e de gestão) dos governos locais com o fortalecimento das organizações da sociedade civil; ambos setores são reconhecidos como pilares da descentralização⁷².

5) Fortalecimento da capacidade de participação

A nova geração de políticas públicas vem propondo um conjunto de medidas específicas orientadas ao fortalecimento da capacidade de gestão territorial e de produção (agrícola e não agrícola). Por sua vez, se executam programas específicos que procuram consolidar processos e meios para a participação da população e a consolidação de suas organizações. Conforme o IICA, surge assim, uma nova institucionalidade que explora a ótica setorial e incorpora vários setores que superam "o agrícola" e "o rural". Estes setores tratariam de aspectos referentes a participação cidadã na toma de decisões, na eficiência do estado, na segurança jurídica, no acesso à terra, no manejo apropriado dos recursos naturais, assim como na provisão de serviços de apoio à produção, como é o caso do financiamento e do investimento rural. Para o IICA, o que define essa transformação institucional que se encontra em gestão seria a transferência de poder político para os governos locais e a sociedade civil, em matérias relacionadas com destinação de recursos, a gestão de políticas territoriais, entre outras. Sendo que, essas mudanças estabeleceram novas pautas de relações, normas de interação e mecanismos de negociação que incluem atores públicos e privados no âmbito nacional, regional e local.

6) Descentralização e transformação dos governos locais

O IICA afirma que os governos locais se fortaleceram no contexto da consolidação de processos de descentralização política e fiscal. O enfoque do desenvolvimento rural sustentável se caracteriza pela descentralização e a transferência gradativa de poder político e financeiro

⁷² IICA, 2009, op.cit. p. 21.

para os governos locais. A política de desenvolvimento rural fortaleceu fórmulas institucionais inovadoras a partir de programas específicos de formação de capacidades e de modernização dos governos municipais. "As inovações institucionais e as normas que se estão estabelecendo procuram garantir o funcionamento apropriado dos mercados, enquanto que se redefine o papel do estado em um cenário de participação efetiva da sociedade civil"⁷³.

7) As organizações da sociedade civil coparticipando do desenvolvimento

"O enfoque territorial abriu espaços para a construção de uma institucionalidade com base na solidariedade, a cooperação e a convergência entre o estado, a empresa privada e a sociedade civil"⁷⁴ Essa institucionalidade procuraria captar e responder as demandas dos territórios e incorporar aos "novos atores" efetivamente na gestão do desenvolvimento. A incorporação dos "novos atores" significa a inclusão dos setores privados na concepção, elaboração e execução de projetos e, sobretudo, nos processos de gestão das políticas de desenvolvimento territorial. "Essa construção institucional marcada pela participação de entidades públicas, privadas e da sociedade civil, se há incorporado grupos de atores vinculados a agricultura e ao meio rural. Neste novo contexto, a transição institucional teve que redefinir cuidadosamente as funções e responsabilidades de cada setor"⁷⁵.

Segundo o IICA, o reconhecimento das organizações da sociedade civil para viabilizar estratégias de desenvolvimento rural se traduzem em políticas *ad hoc* para consolidar, fortalecer e expandir o capital social dos territórios. Assim, o fortalecimento desse tecido social teria facilitado a execução de programas e projetos sociais, econômicos e políticos. A organização, social e produtiva, se constitui em um instrumento fundamental para superar o isolamento da população rural e para atingir as metas das agendas territoriais de desenvolvimento.

8) As redes institucionais: fórmula inovadora para o desenvolvimento territorial

Segundo o relatório, da mesma forma que o enfoque territorial vem facilitando, promovendo e consolidando as redes sociais nos territórios, as instituições públicas e em alguns casos as ONGs estão passando por uma transformação (formal ou informal) para um trabalho em "redes territoriais" ou "redes de cooperação local". Essas organizações vêm desenvolvendo

⁷³ IICA, 2009, op.cit, p. 22.

⁷⁴ IICA, 2009, op.cit, p. 22.

⁷⁵ IICA, 2009, op.cit, p. 22.

um papel significativo na inclusão da população rural. Abriram espaços de interação público-privado para a geração de diálogo e compromisso sobre as agendas territoriais, as demandas e a harmonização de políticas de diversos setores. Também tem se transformado em instâncias para definir estratégias de intervenção pública e privada.

Essa inovação institucional responderia de melhor forma à concepção de desenvolvimento que se está executando, ao colocar a força do conjunto das instituições por cima dos objetivos setoriais. Esses "mecanismos inovadores" estariam contribuindo a formulação e execução de agendas territoriais sinérgicas que oportunizariam melhores serviços para a comunidade rural e permitiriam manejar eficientemente os antagonismos políticos-institucionais. O enfoque de "redes locais" permitiria aumentar a articulação e o trabalho conjunto do setor público.

Esse papel está ampliando para atender agendas que até pouco tempo se limitavam ao trabalho em cadeias agro alimentares e tem evoluído para o manejo sistemático de outros processos complexos que requerem soluções consensuais. Neste contexto, o papel das instâncias institucionais, das empresas e das organizações tem como objetivo melhorar sua capacidade, eficácia e contribuição ao desenvolvimento territorial⁷⁶.

O IICA advertia no relatório que, a transição institucional para redes, como um processo contínuo de transformação, não é uma questão simples e não está isenta de requerimentos. A aproximação integrada aos problemas tem demandado que as instâncias institucionais compartilhem: a) uma visão de território construída coletivamente; b) o compromisso para transformar-se em instituições com capacidade de liderança territorial, dinamizadora de alianças e pactos territoriais e; c) um desenvolvimento e uma conduta "institucional como rede" e com funções específicas de liderança. N sua essência, a transição institucional estaria ampliando as fronteiras do conhecimento, as possibilidades de progresso do território e as oportunidades dos indivíduos.

9) O papel vital do terceiro setor como complemento do setor público

O terceiro setor aparece como um dos componentes da nova institucionalidade que vem se estruturando como parte das estratégias de desenvolvimento rural. Este setor ganhou força a partir da política de ajuste estrutural na década de 1990 e que resultaram na drástica redução do aparelho do estado. O setor desenvolve, segundo o IICA, um papel determinante na oferta de

⁷⁶ IICA, 2009, op.cit, p. 23.

serviços de apoio social e produtivo para o desenvolvimento rural territorial, tanto no âmbito nacional como local. Os serviços de apoio as organizações, comunidades rurais e governos locais voltaram-se a atividades relacionadas com a formação de capacidades em conteúdos técnicos e de gestão, entre os quais: gestão social do território, participação social, gestão de microempresas rurais, métodos de produção agrícola e não agrícolas, serviços informais de crédito, entre tantos outros.

10) Políticas de Terras: um leque de opções

A política de terras tem se considerado como eixo estruturante para a modernização da agricultura e do meio rural. Nessa lógica, torna-se vital desconcentrar a tenência e fortalecer o acesso da população rural à terra⁷⁷. No enfoque territorial, as políticas de terras adotam formas "flexíveis" segundo as particularidades locais, visto que requerem a implementação de políticas complementares e múltiplos instrumentos que se combinam segundo as características nacionais, regionais e locais. Existe um conjunto de opções de políticas de terras, entre as quais: as políticas de reforma agrária (por expropriação ou por compra e venda), diversos mecanismos com base no mercado de terras (tal como bancos da terra), formas associativas de posse e uso (cooperativas entre outras) e formas coletivas de posse e uso da terra típicas, principalmente, a dos povos ancestrais e afrodescendentes.

Para o IICA, as diversas políticas de terras foram adotadas nas estratégias de desenvolvimento rural de forma "pragmática" de acordo com sua utilidade para atingir determinados objetivos de desenvolvimento, sempre que cumpram com as seguintes condições: a) ser componente funcional de estratégias de desenvolvimento territorial; b) respeitar as formas e normas tradicionais definidas por pautas culturais; c) promover economias de escalas sociais e produtivas; d) adequar-se a lógicas de produção respeitosas com o meio ambiente e; e) garantir a tenência da terra (e os recursos naturais) como base do desenvolvimento social e econômico. Este tipo de políticas estaria facilitando a transição desde as políticas setoriais para as políticas territoriais⁷⁸.

Sua aplicação como componentes de estratégias de desenvolvimento territorial permite consolidar o tecido social e contribuir para que a população rural adquira direitos cidadãos

⁷⁷ IICA, 2009, op.cit, p. 24-25.

⁷⁸ O relatório afirmava que é consciente que o manejo do tema da tenência da terra é sensível por estar diretamente relacionado com os direitos de propriedade e com a distribuição do poder no âmbito local. Mesmo assim, estas políticas não incorporado processos de resolução de conflitos, estimulando a promoção do diálogo e negociando agendas de trabalho compartilhadas.

plenos. Além de que, habilita aos atores sociais também desde uma perspectiva política cidadã, o que fortalece processos de coesão social e territorial.⁷⁹

Sempre que o componente de tenência da terra for integrado funcionalmente as políticas de desenvolvimento territorial, a titulação da posse é só um componente que necessariamente é complementado por outros que buscam apoiar a produção (acesso a inovação, tecnologia, financiamento, informação e mecanismos de vinculação a mercados, capacitação, entre outros) e fortalecimento do capital humano e social do território. As políticas de acesso à terra possibilitam a aplicação de um conjunto maior de políticas, o que gera um fenômeno impensado até pouco tempo atrás. O IICA defende que uma política de reforma agrária somente é viável se faz parte de uma política de desenvolvimento rural territorial. Desta forma, a reforma agrária se subordina a uma política de desenvolvimento econômico, o que vale dizer, ao mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere as reformas promovidas pelos ajustes estruturais que culminaram nas políticas para o desenvolvimento territorial impulsionadas pelo Banco Mundial e suas organizações associadas, se direcionaram para o desenvolvimento das áreas rurais consideradas como regiões atrasadas, mais que deveriam tornar-se produtivas assim ingressando ao novo modelo de acumulação do capital. Esta lógica se aplicava como “estratégia” para o “combate à pobreza” dentro do discurso das organizações internacionais, visto que nestas regiões (rurais)

⁷⁹ IICA, 2009, op.cit, p. 25.

estavam as maiores concentrações populacionais de pobreza e pobreza extrema. Desta forma, em nome do “Combate à Pobreza”, se inicia um novo ciclo que como grande objetivo persegue a financeirização do meio rural, integrando estas regiões a dinâmica do capitalismo de mercado a partir da expansão do agronegócio, da ampliação do mercado de equipamentos, maquinários e insumos, de reformulação do mercado de terras e o incentivo ao mercado de créditos privados, além de modificar as relações de trabalho e as relações de produção e reprodução nesses territórios existentes.

Um elemento constante que observamos nos dois estudos de caso foi que este processo ocorreu em detrimento da agricultura familiar, que em teoria seria a grande beneficiária das políticas de desenvolvimento territorial. Em ambos os países no período estudado se observou que durante a implementação e desenvolvimento destas políticas a agricultura familiar diminuiu, fundamentalmente para dar espaço a agricultura agroexportadora, visto que o pequeno proprietário tinha que vender suas terras ou arrendá-las como última escolha para sobreviver. Como consequência se pode observar um significativo aumento da pobreza no meio rural de ambos os países o que também se observa na maioria dos países latino-americanos, especialmente nos centro-americanos.

No caso Uruguaio, observamos que o processo de construção, em um primeiro momento, pensados como Programas e, depois transformados em políticas públicas foi formulado e executado sobre a tutela direta do Banco Mundial. Foram obedecidas todas as diretrizes e recomendações propostas pelo Banco e se incorporaram a campanha eleitoral da Frente Ampla antes mesmo de chegar ao governo nacional. O Plano de Governo da Frente Ampla se transformou uma vez no poder, em programas emergências que através de processos “participativos” se consolidaram como políticas públicas, esse em particular foi o caso do programa “Uruguai Rural”, onde os verdadeiros beneficiários foram os setores agroexportadores e o capital transnacional.

Já no caso da Argentina, o governo nacional representado pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária com a colaboração do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura atenderam todas as recomendações do Banco Mundial e priorizaram a questão do ordenamento territorial, em primeiro lugar porque era essencial para uma base proposta pelo BM que tratava da criação de uma nova institucionalidade. Esta nova institucionalidade tinha como base eliminar as disputas dentro dos territórios entre os diversos setores e classes e, isso se faria através dos discursos de desenvolvimento territorial. Outro elemento de importância para esta institucionalidade foi o ordenamento territorial, esta nova legislação aprovada pelo governo argentino identificava territórios com um caráter único, resolvendo a questão do marco

legal, promovendo mudanças na titularidade das terras e possibilitando as ações das novas políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Tanto o Uruguai como a Argentina, tiveram assessoria permanente do Banco Mundial através do IICA e financiamento do Fundo Monetário Internacional para a realização de vários projetos de cunho produtivo, financiamento tanto de produção como de infraestrutura. Na maioria destes projetos os investimentos se voltaram para a infraestrutura viária e irrigação, com uso de alta tecnologia, o que acabou excluindo os setores da agricultura familiar, visto que esta infraestrutura é principalmente utilizada pelo agronegócio. Também podemos observar que uma similar situação aconteceu com o acesso ao crédito, os mais favorecidos foram novamente os setores agroexportadores. Estes dois temas são responsáveis pela rápida expansão das commodities em ambos os países no período estudado.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Washington DC, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006**. Washington, D.C., 2006.

BORZESE, Dana e Cols. *Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza*. In: *Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. MURLLO, Susana (org). Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2006, p. 41-42.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Referências para desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

BURCHARDT, Hans-Jurgen. *El nuevo combate internacional contra la pobreza. Perspectivas para América Latina*. In: Nueva Sociedad. Caracas, Nº 193, sete-octu. 2004, p. 120.

CABRAL, Cabrera José Pedro. **A Esquerda Progressista Uruguia e a Reforma Agrária de Mercado: 2004-2011**. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LIRA, Elizeu Ribeiro; CABRAL, Cabrera José Pedro e; SANTOS, de Souza Roberto. Território em conflito, Terra e Poder. Goiânia, Editora Kelps, 2014.

CEPAL. *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Cepal, Santiago de Chile, 2007

CONSEA. **Conselho Nacional de Segurança Nacional Alimentar e Nutricional**. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da segunda Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, julho 2004.

DANTAS, Iracema; PINTO, João Roberto Lopes (Orgs.) **Relatório PRONAF – Resultados da etapa Paraná – IBASE**, out. 2006

FRENTE AMPLIO, *V Congreso Ordinario del Frente Amplio: “Compañero General Liber Seregni”*. Montevideo, 13 a 16 de diciembre de 2007.

FRENTE AMPLIO. *Aportes para una política ambiental y de hábitat de izquierda: Profundizando el camino recorrido*. Ciclo de Presentaciones Programáticas – Contenidos Frenteamplistas. Montevideo: 2009.

FRENTE AMPLIO. *Economía para todas y todos: Una Agenda Nacional de Desarrollo*. Ciclo de Presentaciones Programáticas – Contenidos Frenteamplistas. Montevideo: 2009.

FRENTE AMPLIO. *Propuestas para seguir construyendo un país de primera*. Plataforma Electoral 2009. Montevideo, 2009, p. 6.

FRENTE AMPLIO. *Redes Participar, Programar y Gobernar: Bases para un Plan de Gobierno 2005 – 2009*. Montevideo: Vertiente Artiguista, 2004.

FRENTE AMPLIO. *V Congreso Extraordinario "Zelmar Michelini"*. Montevideo, 13 e 14 de dezembro de 2008.

GERALDI, Juliano. **Análise conceitual da política de territórios rurais: O desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. 2012.

GUIÑAZÚ, M.C. **La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la integración hemisférica: el caso argentino**, FLACSO, Buenos Aires, 2000

HAESBAERT, R., & LIMONAD, E. **O território em tempos de globalização**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas, 1(2). 2007.p, 45-46.

IICA. **La contribución del IICA al desarrollo de la agricultura y las comunidades rurales**. Informe Anual 2009. Montevideo: IICA, 2010, p. 22.

INTA. **Enfoque de Desarrollo Territorial**. Documento de Trabajo no 1. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA, 2007.

LITRE, Gabriela. **Os gaúchos e a globalização: vulnerabilidade e adaptação da pecuária familiar no pampa do Uruguai, Argentina e Brasil**. Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília/ Université Sorbonne Nouvelle - Paris III, 2010, p. 150.

MGAP. **Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados**. Informe de Cierre. Vol. 2, Montevideo, MGAP, 2011.

MIRANDA, B. Aurora Amélia. **O conceito de território e as políticas de desenvolvimento rural e suas contradições no estado do Maranhão**. R. Pol. Públ. São Luís. 2012

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

NEVES, Delma Pesanha. Agricultura Familiar: Quantos Acoradouros! In: **Geografia Agrária: Teoria e Prática**. FERNANDES. B. M; MARQUES, M.I.M; SUZUKI, J.C. (orgs.), 1 edição; São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 211.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LIRA, Elizeu Ribeiro; CABRAL, Cabrera José Pedro e; SANTOS, de Souza Roberto. In: **Território em conflito, Terra e Poder**. Goiânia, Editora Kelps, 2014.

PEREIRA, F Angelita. **Políticas públicas de desenvolvimento rural: Um estudo de caso das associações Ana Cândida e Canjarana de agricultores familiares do município de Rio Sono – To**. Porto Nacional, To. 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes. SAUER, Sérgio. "História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil" In: Sérgio Sauer, João Márcio Mendes Pereira (orgs.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

PEREIRA, M. João Márcio. **A disputa político-ideológico entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005)**. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, no 3, 2005.

PNUD. **El fomento a la Capacidad: empoderamiento de las personas y de las instituciones**. Pnud, New York, 2008.

ROU. PODER LEGISLATIVO. *Ley 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Publicada en el Diario Oficial en 30 de junio de 2008, n° 27.515.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência

SOUZA, Celene. **Políticas Públicas**: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n° 16. 2006.

TEIXEIRA, Elenado Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR-BA, 2002, p, 2.

UDELAR. **El Complejo Agroindustrial de la Soja**. Montevideo: Facultad de Agronomía – Udelar, 2012.universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

URUGUAY. **Documento de estratégia para el país**. Dezembro de 2008. Documento FIDA. In: MGAP. *Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados*. Informe de Cierre. Vol. 2, Montevideo, MGAP, 2011.

URUGUAY. **Documento de estratégia para el país**. Dezembro de 2008. Documento FIDA. In: MGAP. **Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados**. Informe de Cierre. Vol. 2, Montevideo, MGAP, 2011, p. 66.