

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS**

Mireya Eugenia Valencia Perafán

**O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos
Territórios: o *Novo Rosto* do Desenvolvimento no Brasil e na
Colômbia.**

**Brasília – DF
Agosto de 2007**

Mireya Eugenia Valencia Perafán

**O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos
Territórios: o *Novo* Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na
Colômbia.**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado
do Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre
as Américas, da Universidade de Brasília
(CEPPAC-UnB), como requisito parcial para
a obtenção do título de Doutor em Ciências
Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Nolasco.

**Brasília – DF
Agosto de 2007**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho – (Presidente) – CEPPAC/UnB/SOL

Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite – UFRRJ

Prof. Dr. Eric Pierre Sabourin – SOL/UNB

Prof. Dr. Benício Viero Schmidt – CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – CEPPAC/UnB

Prof^ª. Dr^ª. Sônia Maria Ranincheski – (Suplente) – CEPPAC/UnB

Para Carlos con mi amor de ayer, de hoy y el de todas las eternidades que aún nos quedan por vivir.

QUERO AGRADECER

A minha família:

A meus avós, Hernando e Sara (*in memoriam*), pelo seu amor e inesquecíveis ensinamentos.

A minha linda e excepcional mãe, pela sua força, seu alento, seu amor, sua confiança, por sempre ter estado perto, muito perto de mim.

A meu pai por me ensinar a defender os meus princípios e a nunca deixar de procurar um mundo mais justo.

A minha irmã, maravilhosa companheira de vida, a minha melhor amiga.

A meus sobrinhos, Andrea e Santiago, por me fazerem acreditar que pode haver um mundo melhor e me estimularem na sua procura.

A Gonzalo por me ter acolhido como sua irmã.

Aos González Perafán por me terem animado em todas minhas caminhadas, e me terem ensinado, com os relatos de suas caminhadas, a beleza oculta da América Latina e dos territórios esquecidos da Colômbia. E ainda me terem mostrado, com seu trabalho em meio do conflito e com suas manifestações de solidariedade pelas pessoas seqüestradas, que é possível uma outra Colômbia.

Ao Brasil:

Belo país que me recebeu e me ofereceu as melhores condições para realizar meus estudos, proporcionando-me...

um orientador, Professor Danilo Nolasco, paciente, fazendo observações sempre pertinentes e acreditando que eu poderia me aproximar às ciências sociais desde minha formação como veterinária;

o CEPPAC, com professores que, além de guiar os meus estudos, nunca deixaram de me estimular para seguir em frente;

uma bolsa, inicialmente da CAPES e, no fim do doutorado, do CNPq;

uma recepção em Brasília por Maria Amália, Suzana e Antonio Maria como se fosse a sua amiga de tempos atrás, tendo seu apoio no meu percurso acadêmico, como em coisas que parecem simples, mas atrapalham um pouco a vida de uma estrangeira que quer se instalar em uma cidade desconhecida;

o respaldo de um amigo como José de Souza Silva, que me indicou o Brasil como o melhor lugar para cursar meus estudos de doutorado e nunca deixou de me apoiar, dar-me força e acreditar em mim;

especialíssimos e queridíssimos amigos, como Mônica, France, Maria del Carmen e Juarez, que amenizaram minhas saudades pela Colômbia, me ofereceram os mais cálidos abraços, me mostraram muitos e diversos brasis, me albergaram sob seu teto, me apoiaram sempre e têm compartilhado comigo a grande felicidade de minha vida com Carlos e Pedro.

Por fim, quero agradecer às pessoas que, no Brasil e na Colômbia, aceitaram responder às minhas perguntas sobre as políticas de desenvolvimento territorial e muito generosamente forneceram valiosíssima informação para esta pesquisa.

Aos intelectuais cabe-lhes aprofundar a percepção da realidade social para evitar que se alastrem as manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político; cabe-lhes projetar luz sobre os desvãos da história, onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder; cabe-lhes auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão,

Celso Furtado, 1984.

RESUMO

Esta tese sustenta que a abordagem territorial introduz elementos novos na concepção de desenvolvimento, em relação às concepções que a antecederam, surgindo essa abordagem territorial como resposta ao modelo de desenvolvimento neoliberal, na tentativa de inserir os territórios com desenvolvimento desigual nos mercados nacionais e globais. Para chegar a essa sustentação, investigaram-se, à luz de diferentes correntes da economia do desenvolvimento, as mudanças teóricas e práticas que a abordagem territorial propõe, aprofundando a análise em suas origens e estabelecendo, com base nelas, duas tendências dessa abordagem. Essa análise teórica foi relacionada com as experiências de desenvolvimento territorial implementadas no Brasil e na Colômbia. Para estabelecer tal relação, realizou-se um estudo comparativo entre as propostas, que em tais países, estão em andamento sob o enfoque territorial do desenvolvimento. Com a comparação, foi possível não apenas identificar o conteúdo empírico dos conceitos que suportam a abordagem territorial, mas também verificar em que medida esses conceitos correspondem a uma realidade fática. As diferenças entre as políticas que orientam o desenvolvimento territorial no Brasil e na Colômbia produzem realidades diferentes, mostrando que as propostas desses países diferem, não só em termos de espaço e cultura, mas também em termos de estruturas conceituais.

Palavras-chave: desenvolvimento, território, economia do desenvolvimento, neoliberal, desenvolvimento territorial, proximidade geográfica, proximidade organizada, institucionalidade, identidade, Brasil, Colômbia, comparação, desenvolvimento rural.

ABSTRACT

This dissertation argues that the territorial approach introduce new elements in the development theory. In relation to former conceptions, this territorial approach, as a response to the neoliberal model of development, is an attempt to incorporate territories with unequal development in the national and global markets. In order to build this argument, based upon different development economics currents, theoretical and practical changes suggested by the territorial approach were examined. By deepening the analysis of the origins from territorial approach, two trends from this approach were established. Theoretical analysis was related to territorial development experiences in Brazil and Colombia. To connect theory and evidence, a comparative study between these countries development proposals with territorial approach was carried out. With the comparison, it was possible not only to identify the empirical content of the concepts underlying the territorial approach, but also verify to what extent such concepts correspond to reality. Differences between policies that guide territorial development in Brazil and Colombia produce different realities, showing that proposals from these countries are different not only in terms of space and culture, but also in terms of conceptual structures.

Keywords: development, territory, development economics, neoliberal, territorial development, geographic proximity, organized proximity, institutions, identity, rural development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Triangulação na Comparação entre Brasil, Colômbia e a Base Teórica	27
Figura 2	O Processo da Comparação	28
Figura 3	Processo para o Estudo da Base Teórica	30
Figura 4	Síntese das Vertentes Contemporâneas sobre as Teorias de Desenvolvimento Endógeno: Nova Geografia Econômica.	128
Figura 5	Síntese das Vertentes Contemporâneas sobre as Teorias de Desenvolvimento Endógeno.	129
Figura 6	Abordagens Territoriais segundo a sua Concepção do <i>Território</i>	161
Figura 7	Localização das <i>Áreas de Desarrollo Rural</i> (ADR) da Colômbia.	190
Figura 8	Localização de 118 Territórios Rurais no Brasil, Meta Proposta para 2006.	250

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Momentos das Teorias de Crescimento Econômico	47
Quadro 2	Abordagens e Fontes da Origem de Desenvolvimento Endógeno	124
Quadro 3	Áreas Piloto de Desenvolvimento Rural e Articulações Institucionais	191
Quadro 4	Distribuição dos Territórios Rurais por Estados Brasileiros até Dezembro de 2005	248
Quadro 5	Resultados Alcançados no Período 2003-2005 por Área de Resultado	251

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADR	Área de Desarrollo Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRF	Banco Mundial
CEGA	Centro de Estudios Especializado en Temas del Desarrollo Económico y Social de Colombia y de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIATs	Comissões de Implantação de Ações Territoriais
CINE	Corporação de Investigaçao para el Desarrollo
CIRAD	Centre de Coopéracion Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CGRC	Contraloría General de la República de Colombia
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social – Colombia
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
DNP	Departamento Nacional de Planeación – Colombia
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ERS/USDA	Economic Research Service – United States Department Agriculture
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrario
FINDITER	Fondo de Cofinanciación para la Estructura Vial y Urbana
FIS	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTT	Grupo Técnico Territorial
GIEP	Grupo Integral con Énfasis en Pesca
GREMI	Groupe de Recherches Européen sur les Milieux Innovateurs
HINAT	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDERENA	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
INRA	L'institut National de la Recherche Agronomique.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Colombia
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário

MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para a Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OET	Oficina de Enlace Territorial
PDIC	Programa de Desarrollo Integral Campesino
PIB	Produto Interno Bruto
PMDs	Países Menos Desenvolvidos
PDSTR	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SIAL	Sistemas Agroalimentarios Localizados
SPL	Sistemas Produtivos Locais
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Justificativa	18
O Método	24
<i>Objetivo</i>	24
<i>Hipóteses</i>	25
<i>A Comparação</i>	26
Conceitos Relacionados com a Pesquisa	32
<i>Desenvolvimento</i>	32
<i>Território</i>	33
<i>Instituição e Organização</i>	34
I O TERRITÓRIO DO DESENVOLVIMENTO	36
1.1 ANTECEDENTES DA IDÉIA DE DESENVOLVIMENTO	37
1.2 CONCEITOS RELACIONADOS COM A IDÉIA DE DESENVOLVIMENTO	40
1.2.1 A Riqueza como uma Incipiente Noção de Desenvolvimento	41
1.2.2 A Evolução como Mutação Gradual para Alcançar o Desenvolvimento	42
1.2.3 Progresso Mediante Inovação Técnica	44
1.2.4 Décadas de Crescimento como Sinônimo de Desenvolvimento	45
1.2.5 Industrialização, o Caminho ao Mundo Desenvolvido	50
1.3 A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO E AS SUAS DIVERSAS CORRENTES	54
1.3.1 A Nova Ortodoxia Neoclássica: Teoria da Modernização	58

1.3.1.1	O crescimento equilibrado desde o grande empurrão até a superação lineal de etapas	60
1.3.1.2	O crescimento desequilibrado e sua aplicabilidade na localização das atividades produtivas	65
1.3.2	Uns dos Elementos Heterodoxos da Economia do Desenvolvimento: o Estruturalismo	71
1.3.3	O Segundo Elemento Heterodoxo da Economia do Desenvolvimento: o Neomarxismo	74
1.3.4	O Espaço e as Correntes Ortodoxas e Heterodoxas da Economia do Desenvolvimento	77
1.3.5	Um Período de Transição: a Emergência de Novos Estilos de Desenvolvimento, uma Contra-proposta às Políticas de Curto Prazo, de Ajuste e Estabilização	81
1.4	O DECLÍNIO DA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO E O SURGIMENTO DO NEOLIBERALISMO	85
1.4.1	O Declínio	85
1.4.2	O Neoliberalismo	90
II	O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS	94
2.1	A NOVA TEORIA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E O CRESCIMENTO ENDÓGENO	99
2.2	O NEO-ESTRUTURALISMO E A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE	105
2.3	<i>A ENDOGENIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO</i>	112
2.3.1	O Desenvolvimento como Processo Endógeno: uma Visão do Pensamento de Celso Furtado	113
2.3.2	Um Novo Paradigma do Desenvolvimento: o Desenvolvimento Endógeno e as suas Raízes	117
2.3.3	A Nova Geografia Econômica	130
2.3.4	O Desenvolvimento Endógeno/Local	132
2.3.4.1	Distritos industriais	138
2.3.4.2	Entorno, meio ou ambiente inovador	142

2.3.4.3	<i>Cluster</i>	144
2.3.4.4	As proximidades e o território	146
2.4	DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DA INTERPRETAÇÃO À INTERVENÇÃO	148
2.4.1	Valor Instrumental e Prático do Território	151
2.4.2	Território e sua Evolução Dinâmica	155
III	NOVO ROSTO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E NA COLÔMBIA	167
3.1	INCODER: UMA MUDANÇA NA BUSCA DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DE UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NA COLÔMBIA	173
3.1.1	O Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER)	174
3.1.1.1	Um Parêntese: Breve Histórico das Organizações que se Fundem para a Formação doo INCODER	175
3.1.1.1.1	<i>Terra</i>	175
3.1.1.1.2	<i>Água</i>	176
3.1.1.1.3	<i>Produção e desenvolvimento social</i>	178
3.1.1.1.4	<i>Pesca e Aqüicultura</i>	182
3.1.2	Princípios, Objetivos e Estratégias para a Ação do INCODER	185
3.1.3	O INCODER em Ação	193
3.1.4	As Perspectivas do INCODER	203
3.1.5	Outras Propostas com Enfoque Territorial na Colômbia	206
3.1.5.1	Os três territórios de referência	207
3.1.6	A Teoria e os Processos de Planejamento para o Desenvolvimento Territorial na Colômbia	212
3.1.7	A Perspectiva da Abordagem Territorial na Colômbia	219

3.2	A SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT) DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, UMA APOSTA BRASILEIRA NO TERRITÓRIO	224
3.2.1	Os Antecedentes da SDT	225
3.2.2	A Criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)	236
3.2.3	Princípios, Objetivos e Estratégias de Ação.	243
3.2.4	A SDT em Ação	246
3.2.5	A Teoria e os Processos de Planejamento para o Desenvolvimento Territorial no Brasil	253
3.2.6	A Perspectiva da SDT e da Abordagem Territorial no Brasil	259
IV	CONCLUSÃO: UM TERRITÓRIO DO DESENVOLVIMENTO E DOIS DESENVOLVIMENTOS DO TERRITÓRIO	263
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	272
	ANEXO 1	298
	ANEXO 2	302

INTRODUÇÃO

Nesse instante gigantesco, vi milhões de atos agradáveis ou atrozes; nenhum me assombrou mais que o fato de todos ocuparem o mesmo ponto, sem sobreposição e sem transparência. O que os meus olhos viram foi simultâneo; o que transcreverei será sucessivo, pois a linguagem o é. Algo, no entanto, registrarei.

Aleph, Jorge Luis Borges, 1949

A dimensão *espaço*, em sua expressão *território*, retoma, depois de ser deixada de lado pelos economistas neoclássicos, um lugar central nas políticas para o desenvolvimento. O território não é mais neutro, estático, definido em termos de distância (o que está mais longe ou mais perto de centros de consumo) ou definido pelas subdivisões administrativas ao interior de uma nação. O território reafirma-se como referente da espacialidade humana, construída pelas relações político-econômicas, mais funcionais e concretas e pelas relações culturais-simbólicas mais subjetivas.

Na atualidade, com essa compreensão do território, os formuladores de políticas de desenvolvimento social e econômico enfrentam o desafio de conceber estratégias de ação que reconheçam a complexidade das relações que, no espaço e no tempo, constroem os territórios. Tal desafio é assumido na perspectiva de encontrar outras idéias e formas de intervenção para promover o desenvolvimento que contribuam para romper as condições históricas de pobreza e marginalidade. Apesar de cinco décadas de formulação de propostas e contrapropostas para o desenvolvimento, há uma alta iniquidade na distribuição dos benefícios do crescimento econômico entre as populações dos países subdesenvolvidos. A brecha entre ricos e pobres não diminui, e a concentração da riqueza é um dos indicadores que mais alertam essa condição.

A pergunta a ser feita, diante dessa perspectiva de novas idéias e formas de ação para o desenvolvimento, é se o enfoque territorial constitui o ponto de ruptura entre as políticas de desenvolvimento econômico implementadas desde o término da Segunda Guerra Mundial e as que, a partir da década dos anos 1980, são implementadas reconhecendo o território como sujeito-chave do desenvolvimento. A ruptura implica garantir que os fracassos de políticas passadas serão superados e, além das iniquidades na distribuição de recursos, serão atendidos

problemas relativos ao acesso ao conhecimento, à informação, aos espaços de participação, dentre outros direitos básicos para o bem-estar da população.

Em busca de possíveis respostas para a questão, elaborou-se esta tese, cujo tema é a abordagem territorial de desenvolvimento, e concretamente, sua base teórica e metodológica. Pesquisaram-se, à luz de passados enfoques de desenvolvimento, as mudanças teóricas e práticas que a abordagem territorial propõe, identificando as regras e relações inerentes a essa proposta, assim como as diferenças e semelhanças em relação às diferentes correntes da economia do desenvolvimento promovidas depois da Segunda Guerra Mundial.

Para realizar este trabalho, em primeiro lugar foram revisados os antecedentes históricos da teoria do desenvolvimento e sua evolução cronológica. Demarcaram a análise de tal evolução as principais correntes de pensamento que têm dirigido, desde 1945, o discurso de desenvolvimento com os seus correspondentes enfoques ideológico-metodológicos. Identificaram-se, então, pontos em comum, divergentes ou alternativos entre os diversos enfoques e deles com a abordagem territorial do desenvolvimento, assim como a continuidade, simultaneidade ou ruptura entre suas propostas teóricas e metodológicas.

Essa análise teórica foi relacionada com as experiências de desenvolvimento territorial implementadas no Brasil e na Colômbia. Para estabelecer tal relação, realizou-se um estudo comparativo das propostas que em tais países se implementam com o enfoque territorial do desenvolvimento. Especificamente, analisaram-se duas organizações constituídas no ano de 2003, com o propósito de apoiar os processos de desenvolvimento a partir dos territórios. Nas duas organizações, além de analisar as teorias e instrumentos metodológicos propostos, entrevistaram-se atores-chaves no processo de implementação desses programas, assim como observadores externos ao processo para conhecer as percepções sobre a abordagem territorial e as diferenças no tocante as políticas de desenvolvimento implementadas anteriormente.

Este trabalho está estruturado da seguinte maneira: além desta seção introdutória que contém a justificativa o método e a definição dos conceitos mais relevantes para orientar a pesquisa, seguem-se dois capítulos teóricos, um terceiro relacionado com os casos de Brasil e da Colômbia, para por fim chegar ao capítulo de conclusão.

No capítulo I, intitulado *O Território do Desenvolvimento*, procura-se conhecer e compreender as idéias e práticas relativas a esse conceito *desenvolvimento*, para o qual abordam-se múltiplos eventos simultâneos, como os vislumbrados pelo protagonista do conto de Borges. Esses eventos indicam e orientam diversas tendências do processo de desenvolvimento. Também há diferentes conceitos que se relacionam e, por sua vez, alimentam as idéias-força de tal processo. Além da simultaneidade, também há

seqüencialidade, que permite demarcar o período de auge da economia do desenvolvimento, assim como o seu declínio, momento com o qual se encerra o primeiro capítulo.

O segundo capítulo, *O Desenvolvimento do Território*, começa pela descrição de propostas que visam dar um contrapeso às tendências hegemônicas das políticas neoliberais e às teorias neoclássicas de crescimento econômico. Trabalha-se a endogeneidade como idéia-força, mostrando-se diversas posições sobre as origens do processo endógeno como característica do desenvolvimento, o que, por fim, se concretiza no chamado de desenvolvimento endógeno, desenvolvimento local e/ou, mais recentemente, desenvolvimento territorial. Há uma confluência de diversos conceitos provenientes de diferentes disciplinas que dão forma e conteúdo ao que se conhece como desenvolvimento com enfoque territorial. Por sua vez, essa diversidade conceitual permite demarcar duas tendências de tal enfoque. Esses elementos definem o que nesta tese se entende por abordagem territorial, definição que possibilita a análise comparada efetuada no capítulo seguinte, que aborda o desenvolvimento territorial no Brasil e na Colômbia.

Novo Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia, é o título do terceiro capítulo, no qual se descreve e se analisa cada um dos dois casos selecionados para esta pesquisa, enriquecendo a análise com as informações obtidas nas entrevistas realizadas com pessoas diretamente vinculadas aos programas de desenvolvimento territorial no Brasil e na Colômbia e com observadores externos a esses processos.

No capítulo de conclusão, além de comparar os dois casos entre si e com os referentes conceituais tratados nos capítulos precedentes, são revistas as hipóteses à luz da pesquisa realizada. Com a comparação foi possível não apenas identificar o conteúdo empírico dos conceitos que sustentam a abordagem territorial, mas também verificar em que medida esses conceitos correspondem a uma realidade fática. As diferenças entre as políticas que orientam o desenvolvimento territorial no Brasil e na Colômbia produzem realidades diferentes, não só em termos de espaço e cultura, mas também de estruturas conceituais.

Justificativa

A seguir indicam-se cifras que confirmam a realidade dos países da América Latina em relação às condições de pobreza e às desigualdades na distribuição da renda. Com dados de Brasil e da Colômbia, ressalta-se que, depois de décadas de existência, os resultados de programas para o desenvolvimento ainda estão longe de atingir os objetivos propostos. Não se pretende, porém, fazer medições ou comprovações das melhorias ou estagnação no

desenvolvimento brasileiro e colombiano depois da recente implementação das estratégias com enfoque territorial. Insiste-se, porém, que os números são suficientemente esclarecedores para indicar, que nesses países, o desenvolvimento mais equitativo está ainda distante. O que possibilita indagar se a nova proposta de desenvolvimento com enfoque territorial poderia contribuir para mudar tal realidade.

Já em 1949, Harry Truman¹ falava em implementar um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de trato justo e democrático. Nas palavras de Truman: produzir mais era a chave para a paz e a prosperidade, e os Estados Unidos da América (EUA) ofereciam aos amantes da paz os benefícios do acervo de conhecimento técnico que possuíam. Dessa maneira, as pessoas que sofriam condições de miséria, viviam com uma alimentação inadequada, vítimas de doenças e com uma vida econômica primitiva e estancada, poderiam aspirar a uma vida melhor.

Com essa declaração, e outros eventos, que serão descritos no corpo desta tese, surgiram novas formas de entender, explicar e abordar os problemas dos países economicamente menos avançados, os denominados subdesenvolvidos. Em consequência, iniciou-se uma nova era de desenvolvimento caracterizada por enfoques que correspondem a diversas linhas de pensamento. Esses enfoques, em alguns casos, seguem a linha de crescimento econômico como um caminho que se deve percorrer em várias etapas; em outros casos, aderem à idéia central do crescimento econômico variáveis sociais e/ou culturais.

Também como reação às linhas dominantes do pensamento econômico relativas às idéias e ações do desenvolvimento, há outro tipo de propostas adjetivando o desenvolvimento como sustentável, humano ou integral. Um aspecto constante, quando se fala de desenvolvimento, independentemente do qualificativo que o acompanhe, é o seu sentido positivo, com uma conotação de mudança favorável de inferior para superior, de pior para melhor ou de tradicional para moderno.

¹ Discurso de posse de Harry Truman como presidente dos Estados Unidos de América em 20 de janeiro de 1949. No chamado *Ponto Quatro* do seu discurso, Truman propõe tornar mais acessíveis aos países menos avançados os benefícios do progresso econômico e tecnológico (RESTREPO, s/d). Segundo Escobar (1998), a doutrina Truman iniciou uma nova era de compreensão do manejo dos assuntos mundiais, em particular do aqueles que se referiam aos países economicamente menos avançados. Em seu discurso o ex-presidente norte-americano declara: *“Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas gentes [...] Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de vida mejor [...] Lo que tenemos en mente es un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático [...] Producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del crecimiento técnico y científico moderno (TRUMAN, 1964 apud ESCOBAR, 1998, p.19).*

Desde o momento em que se firmou a Carta das Nações Unidas, produto da Conferência de São Francisco, realizada em abril de 1945², as intenções de progresso, liberdade, melhoria nos níveis de vida, defesa dos direitos humanos e desenvolvimento integral (significando a articulação de diversas dimensões, como a econômica, cultural e social) estão presentes nos diversos e numerosos discursos do desenvolvimento. Entretanto, os programas *para* o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos têm dado ênfase ao progresso e o crescimento econômico, o que se pode constatar por afirmações como a de Arthur Lewis em 1955, que diz: “*Primeiramente é preciso observar que nosso tema é crescimento e não distribuição*” (apud ESTEVA, 2000, p. 66). Também, Paul Baran (1957, apud ESTEVA, 2000) com sua forte crítica ao sistema capitalista, define crescimento ou desenvolvimento como o aumento na produção *per capita* de bens materiais.

Por outro lado, os dados sobre a evolução do desenvolvimento mostram que tem havido crescimento, mas ainda, como o indicava Lewis, sem distribuição. Segundo James Wolfensohn, dever-se-ia comemorar, ao começar o atual milênio, os avanços do mundo em desenvolvimento, mas olhando de perto, percebia-se algo alarmante: “*Actualmente, en los países en desarrollo, excluyendo a la China, hay por lo menos más de cien millones de personas de lo que hace una década viviendo en la miséria*” (apud THOMAS, 2002).

As previsões acerca do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na América Latina e no Caribe para o ano 2004 foram acertadas. Como ressalta o ex-presidente do Banco Mundial, havia razões para celebrar. Naquele ano a taxa, de crescimento esteve perto de 6%, a mais alta nos últimos 25 anos. No entanto, embora esse crescimento tenha significado que aproximadamente quatro milhões de latino-americanos saíram da pobreza, o número de pobres do continente, no referido ano, era superior aos registrados em 2000, em razão, sobretudo, da deterioração ocorrida no período 2001-2003. Em 2000, alcançou-se uma taxa de crescimento de 3,6%, variação significativa depois da recessão dos anos de 1998 e 1999, quando se registrou um PIB por habitante de 0,4% e -1,6% respectivamente. Em 2001, houve uma expansão de 0,4% e, no ano seguinte, o PIB baixou 0,6%, elevando-se 1,6% em 2003 (CEPAL, 2004).

O crescimento do PIB em 2004 não significou necessariamente uma difusão do crescimento no interior da sociedade, nem uma redução das taxas de pobreza. Segundo o *Panorama Social de América Latina e do Caribe 2004*, elaborado pela CEPAL, dos 541,3

² Em 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco (EUA), foi assinada por 51 Estados a Carta das Nações Unidas, por meio da qual se criou a Organização Internacional das Nações Unidas (ONU) e se definiram as seus diretrizes.

milhões de habitantes estimados como população de América Latina, incluindo o Caribe, para aquele ano, 221 milhões eram pobres, e 97 milhões estavam em situação de indigência. A pobreza extrema abarcava 19,4% da população da região (CEPAL, 2004)³.

Diante os traços característicos da pobreza, a CEPAL conclui que não houve variação significativa entre 1990 e 2002. As famílias de baixos recursos em 2002 ainda se caracterizavam por baixos níveis educativos, comparados com o resto da população, por altas taxas de dependência e maior dificuldades para aceder a serviços básicos: *“la evolución de la incidencia de estos elementos [...] también pone en evidencia la dificultad de desvincular la pobreza de los factores estructurales que la condicionan”* (CEPAL, 2004).

Da mesma forma, comparando o período entre 1990 e 2002, a CEPAL mostra acentuada iniquidade na distribuição da renda. Em 1999, os limites inferior e superior do índice de Gini⁴ eram, para o primeiro caso, de 0,438 (Costa Rica) e, para o segundo de 0,627 (Brasil). A análise dos dados de 2002 mostra o índice inferior de 0,456 (Uruguay) e superior de 0,639 (Brasil).

Existe nos países de América Latina e Caribe uma extrema desigualdade social como resultado do processo de expansão econômica. São indiscutíveis as evidências que confirmam como tem aumentado a distância entre ricos e pobres. O decil mais rico tem 48% da renda da região, ao passo que decil mais pobre só recebe 1,6%. Na década de 1990, a média do índice Gini na região era de 0,522, ao passo que, no mesmo período, as médias, para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para o Oriente Europeu e Ásia, eram muito mais baixas: 0,342; 0,328 e 0,412, respectivamente (CEPAL, 2004; BANCO MUNDIAL, 2003).

De acordo com o Banco Mundial (2003, p. 1),

³ Os dados mais recentes da CEPAL sobre os índices de pobreza em América Latina são de alguma maneira mais alentadores, embora, como a própria CEPAL alerta, ainda haja muita coisa por fazer para que tais índices diminuam: *“Los resultados actuales cobran una relevancia aun mayor cuando se comprueba que la tasa de pobreza de 2005 es por primera vez inferior a la de 1980, cuando se contabilizó como pobre a un 40,5% de la población, y que la tasa de indigencia es tres puntos porcentuales inferior al 18,6% observado en dicho año. Sin embargo, esta mirada de más largo plazo muestra que la región ha demorado 25 años para reducir la incidencia de la pobreza a los niveles de 1980. Por tanto, aunque los progresos recientes en esta materia y los que se proyectan para el presente año son alentadores, no hay que olvidar que los niveles de pobreza siguen siendo muy elevados y que la región todavía tiene por delante una tarea de gran magnitud”* (CEPAL, 2006, p. 7).

⁴ Indicador mais utilizado na medição da desigualdade, mediante o qual a CEPAL qualifica os países em quatro categorias, segundo a concentração da renda: baixa, média, média alta ou muito alta (CEPAL 2006). O índice de Gini mede a desigualdade da renda da população, entre 0 e 1, onde 0 indica que as rendas totais estão repartidas equitativamente entre toda a população, e 1 que toda a renda está concentrada em uma só pessoa (COLÔMBIA-DNP-MERPD, 2006).

A desigualdade se trata, además de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. Incluso en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas.

Como constatou estudo do Banco Mundial (2003), que coincide com as conclusões da CEPAL (2004), as desigualdades na América Latina e no Caribe, evidenciam-se não só na renda, mas também no acesso aos serviços públicos, na participação e influência na implementação de políticas públicas, nos bens e oportunidades: *“El verdadero significado de ser ciudadano de un país es casi ciertamente muy diferente para ambos grupos familiares (familias ricas y pobres)”* (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 1).

As estatísticas de países como Brasil e Colômbia confirmam essa situação. Segundo a CEPAL (2003), o Brasil se encontra no topo da lista dos países com maior índice de desigualdade⁵ na América Latina e Caribe, chegando a superar países considerados menos desenvolvidos. O Brasil passou de um índice Gini de 0,627, em 1990 a 0,639 em 2002. Um dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizado em 2000, indica que a renda média de 10% da população mais rica do Brasil é 28 vezes maior que a renda média dos 40% mais pobres (IPEA, 2001).

Os dados colombianos também não oferecem motivos para comemoração. O índice de Gini para o ano de 2005 era de 0,575, dado que classifica aquele país no grupo de alto nível de desigualdade. Segundo o Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (DNP), em 2005 51,8% da população estava nos níveis de pobreza e 16,6% de pobreza

⁵ O Brasil continua pertencendo ao grupo dos países de América Latina com um nível de desigualdade muito alto, ou seja com um índice de Gini acima de 0,580, embora ao se comparar os dados dos períodos 1998-1999 e 2003-2005, evidenciem-se algumas mudanças. O índice de Gini do Brasil, no primeiro período, era 0,640 menor do que do segundo período de 0,613, o que indica uma redução aproximada do 4% (CEPAL, 2006). A porcentagem de queda no grau de concentração de renda apresentado pelo IPEA coincide com o indicado pela CEPAL: 4%. No entanto, as cifras e o período referido variam. Para o IPEA, entre 2001 e 2004, o índice de Gini passou de 0,593 a 0,569. Na sua nota técnica no. 9 de Agosto de 2006 o IPEA analisa essa queda com base em : a) características demográficas das famílias; b) transferências de renda; c) remuneração dos ativos; d) acesso ao trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho y e) distribuição dos rendimentos do trabalho. A queda na desigualdade da renda explica-se, sobretudo, pela transferência de renda e distribuição dos rendimentos do trabalho. As transferências governamentais, no seu conjunto (pensões e aposentadorias públicas; benefício de prestação continuada; Bolsa Família e outros programas similares como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Bolsa Escola) contribuíram com um terço (1/3) da redução na concentração da renda. O segundo fator, a distribuição nos rendimentos do trabalho, explica a metade da diminuição da disparidade distributiva da renda *per capita*, em virtude das melhoras no nível educacional e também às melhoras na remuneração segundo o nível educacional.

extrema. Em 1996, o índice era de 50,9%, se incrementando em 1999 para 57,5%. No ano de 1999, a Colômbia era um dos países mais desiguais da região, e o índice de Gini tinha alcançado 0,6% – os 20% mais ricos recebiam 65,4% da renda total. No período de 2000 a 2001, esse índice decresceu levemente (55%), aumentando de novo em 2002 para 57,8%. A diminuição do índice deu-se a partir de 2003 (52,7%), explicado pela recuperação da economia e pela geração de emprego (COLÔMBIA-DNP, 2005)⁶.

Segundo os dados apresentados pelo DNP da Colômbia, depois de 2003 a tendência da pobreza e indigência tem sido decrescente, mas em setembro de 2005 ainda se contavam 20,3 milhões de pobres, dentre os quais seis milhões em pobreza extrema (COLÔMBIA, DNP, MERPD, 2006).

No Brasil, além da preocupação com o número de pobres, dá-se especial atenção ao índice de distribuição de renda. O IPEA (2001) aponta que o grau de desigualdade na distribuição da renda, que se mantém constante quase por duas décadas, constitui-se no principal determinante da pobreza no país.

O Brasil, é considerado um país de renda média no âmbito mundial, exibindo níveis de produto compatíveis com uma garantia de condições de vida adequadas para todos (ROCHA, 2003), o que significa que os elevados níveis de pobreza não estão relacionados com uma insuficiência generalizada de recursos, mas com a extrema desigualdade em sua distribuição (IPEA, 2005).

De acordo com dados do *Radar Social do IPEA* e do *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, elaborado pelo IPEA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004 entre 1992 a 2002 a incidência da pobreza diminuiu em 9,1%, passando de 39,7% a 30,6%. No ano de 2003, do total de habitantes que informaram sua renda, 37,7% eram considerados pobres (53,9 milhões), com uma renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo.

Apesar do otimismo que caracteriza as organizações que calculam as possibilidades de cumprir *os objetivos do desenvolvimento do milênio*⁷, não deixa de surpreender números

⁶ Segundo a *Misión para el Diseño de una Estrategia para a Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD), grupo estabelecido pelo governo colombiano em dezembro de 2004, entre 1996 e 2000, o desemprego aumentou de 9,6% ao 16,7%. Entre 2002 e 2005, voltou a reduzir-se de 15,3% para 11,5% no nível nacional.

⁷ Conjunto de metas socioeconômicas que os países da ONU (189 nações), em 2000, se comprometeram a atingir até 2015, tendo como ano de referência (ou marco zero) os dados de 1990. Na Colômbia, para alguns indicadores, o ano foi determinado conforme a informação disponível que refletisse de melhor forma a situação do objetivo. Os países terão que reduzir à metade a proporção de pessoas em extrema pobreza, quer dizer, com renda inferior a um dólar diário. Especificamente, o Brasil terá que passar de 8,8%, de brasileiros que estavam por debaixo dessa faixa, para 4,4 %; no 2000, já havia reduzido até para 4.7% (IPEA, 2004). Colômbia terá que

como os registrados no Brasil e na Colômbia. Como 20.3 milhões de colombianos (de uma população de aproximadamente 46 milhões – dados calculados para o ano 2005), são pobres e dos mais de 180 milhões de habitantes do Brasil, 53 milhões estão na linha de pobreza, cabe perguntar o que ocorreu com os numerosos programas e recursos investidos que, em nome do desenvolvimento, atenderam essas populações marginalizadas. Na complexidade de um tema como esse, não se pretende oferecer uma resposta única, nem considerar a abordagem territorial como a única saída para os fracassos evidentes das políticas para o desenvolvimento, mas, como indicam Shejtman e Berdegué (2004) referindo-se à, ainda mais profundamente, situação de pobreza das comunidades rurais:

La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas y en la actualidad hay más indigentes rurales que hace 20 años. No se puede discutir la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas. Cada vez somos más quienes pensamos que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo (p. 4).

O Método

Objetivo

Como foi dito na parte inicial desta introdução, o objetivo desta tese é pesquisar, à luz de passados enfoques de desenvolvimento, as mudanças teóricas e práticas que a abordagem do desenvolvimento territorial propõe, identificando as regras e relações que governam essa proposta, assim como as diferenças e semelhanças frente das abordagens da economia do desenvolvimento promovidas desde 1945.

Para cumprir com esse objetivo, formularam-se três hipóteses de trabalho cujo caráter é fundamentalmente orientador da pesquisa, sim a pretensão de serem rejeitadas ou comprovadas num sentido ou outro. As três hipóteses estão relacionadas entre si e, a sua vez, cada uma delas, correspondem às três noções centrais desta pesquisa, isto é ao desenvolvimento, ao território e à mudança institucional como se descreve a continuação.

Hipóteses

Em relação ao enfoque territorial do desenvolvimento, há uma questão para a qual diferentes pesquisadores⁸, procuram respostas relacionadas com o grau de inovação de tal abordagem. Pergunta-se até que ponto, utilizando as palavras de Veiga (1999), o adjetivo *territorial* tem sido colocado junto ao substantivo desenvolvimento, como muitos outros antes dele. A primeira hipótese desta tese postula que a abordagem territorial, é uma continuação de enfoques passados de desenvolvimento. Pelos atributos desse enfoque territorial assume-se que contém uma nova visão dos processos de desenvolvimento, mas o paradoxal é que a identidade que envolve a noção de território, a qual poderia enriquecer tais processos, desloca-se do conceito desenvolvimento, e este último mantém a mesma linha das correntes da economia do desenvolvimento geradas depois da Segunda Guerra Mundial.

Em relação à noção de território, pode-se dizer que, para essa abordagem, o território deixa de ser um suporte espacial com uma função exclusivamente utilitarista e passa a ser compreendido como o resultado de uma história que configura suas características institucionais, organizacionais, sociais e econômicas. O território tem uma identidade própria e se converte no sujeito do desenvolvimento; o território não é dado, ele é construído. Orientada por esta premissa formula-se uma segunda hipótese: as ações que se implementam têm uma baixa correspondência e coerência com a proposta teórica que a constitui. Apesar da premissa mencionada, o território, ao sofrer a intervenção de estratégias para o seu desenvolvimento, perde seu caráter de sujeito e de processo histórico e se caracteriza como mero suporte de uma atividade produtiva. São elaboradas e implementadas as regras e formas de intervenção sem que se perceba e se compreendam os processos construídos nesses espaços sociais.

Por outro lado, os atributos do enfoque territorial e as diferentes disciplinas que o estudam permitem supor que se trata de uma nova concepção dos processos de desenvolvimento. Diz-se que é um processo que tem como referência as potencialidades endógenas do território, a participação ativa dos seus atores, em uma perspectiva sistêmica que considera as relações entre um complexo de componentes que trabalham em mútua colaboração, mas da qual também faz parte o conflito ou as relações de concorrência-cooperativa.

⁸ Lázaro Araujo (1999); Abramovay (2001); Vázquez Barquero (2001); Veiga (2002); Sabourin (2002); Shejtman e Berdegué (2004); Shneider e Tartaruga (2004 a).

Com essas características, pode-se supor que, com o reconhecimento desse sujeito território, com a compreensão de sua história e a valoração de sua identidade implementar-se-iam programas de mudança institucional para potencializar as capacidades nele presentes, fortalecer as relações entre os componentes que o conformam e aumentar a força criativa dos atores que o habitam, o que seria feito dentro do território, mas tendo como referência o mundo globalizado, em uma permanente relação desse território com seu entorno. Nesse sentido, a terceira e última hipótese desta tese é que a inovação institucional concebida, concertada e realizada de acordo com as premissas sistêmicas da abordagem territorial, pode gerar novos discursos com formas diferentes de imaginar a realidade e agir sobre ela.

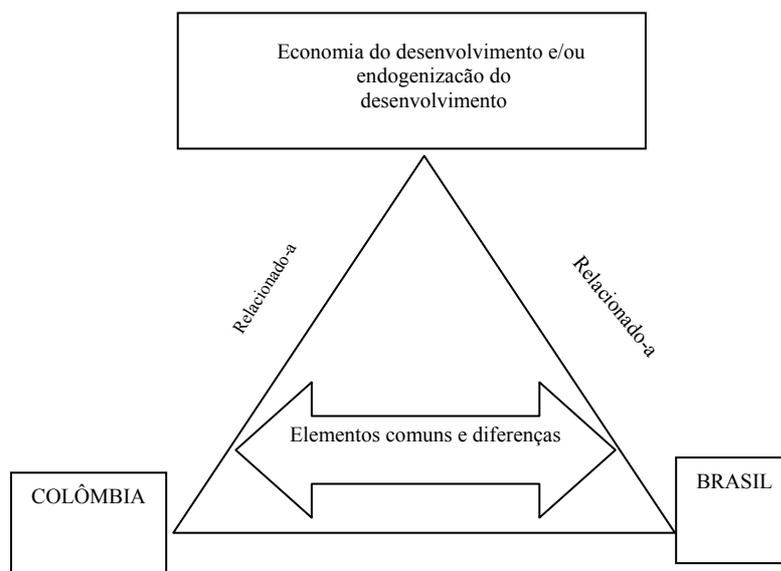
A comparação

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, orientando-se com as três hipóteses mencionadas, realizou-se um estudo comparativo de dois programas que, no Brasil e na Colômbia, a partir do 2003, trabalham com o enfoque territorial. Tais programas são desenvolvidos, no Brasil pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e, na Colômbia, pelo *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* (INCODER) do *Ministério de Agricultura y Desarrollo Rural* (MADR). A escolha pela comparação entre o caso do Brasil e da Colômbia obedeceu, principalmente, a duas razões. A primeira foi o fato de os dois países terem realizado, no mesmo período, mudanças institucionais e organizacionais para implementar uma política de desenvolvimento territorial, criando assim a SDT e o INCODER. Essa coincidência levantou a pergunta sobre as fontes que estivessem levando aos dois novos governos a pensarem na abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural. Em segundo lugar, um dos mais evidentes aspectos contrastantes dessa coincidência era a diferença entre as tendências políticas desses novos governos⁹, o que colocou outra questão relacionada com as motivações que teriam para implementar uma estratégia desse tipo. Já nas campanhas presidenciais de Uribe e de Lula indicava-se, para o primeiro caso, que uma das prioridades do governo seria a de acabar com a corrupção identificada nas organizações que lideravam as políticas para o desenvolvimento rural, ente outras, como também a determinação de diminuir o gasto

⁹ Álvaro Uribe Presidente da Colômbia cujo primeiro mandato iniciou em agosto de 2002 é eleito por a coalizão de partidos de direita e Luiz Ignácio Lula da Silva, Presidente do Brasil, cujo primeiro mandato inicia em janeiro de 2003, é eleito como representante da esquerda brasileira.

público, via ajuste fiscal. Para o caso do Brasil, assinalava-se a necessidade de diminuir as iniquidades presentes entre as regiões do país, assim como as intra-regionais, e o fortalecimento de um importante setor da atividade econômica brasileira: a agricultura familiar.

Os elementos conceituais que orientaram a comparação são os que caracterizam a abordagem territorial do desenvolvimento. Para chegar a tais elementos realizou-se um percurso pela teoria do desenvolvimento econômico para dessa forma identificar as origens da abordagem territorial e sua principal característica de *endogeneidade*, como as suas continuidades ou rupturas com passadas correntes da economia do desenvolvimento. Com essas bases, inicialmente, estudou-se cada um dos casos referidos para depois fazer a triangulação entre eles, como indicado na figura 1.



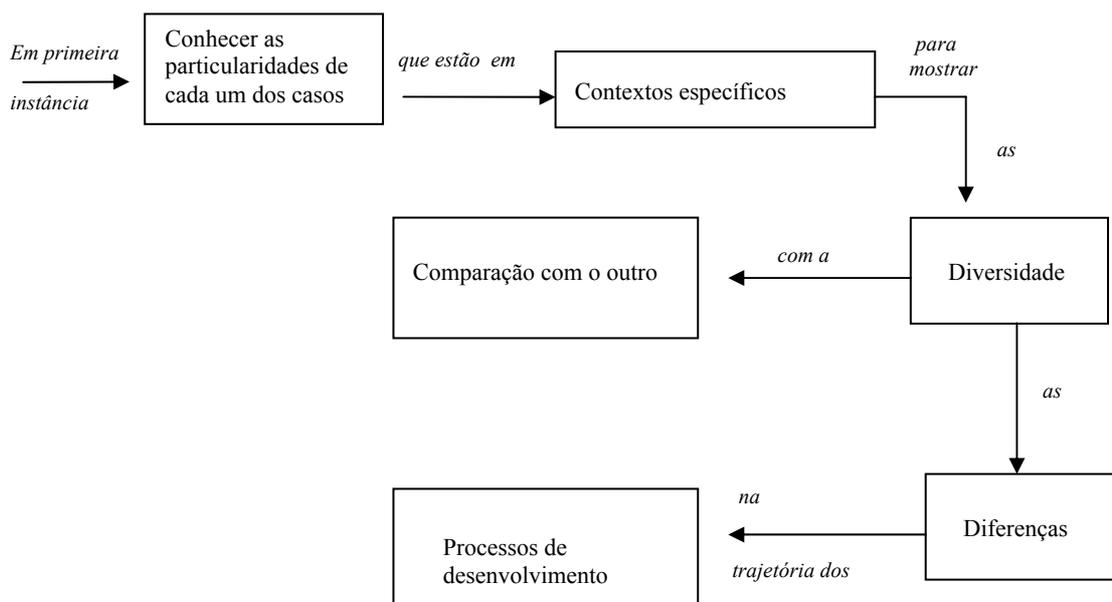
Fonte: Elaboração própria.

Figura 1: Triangulação na Comparação entre Brasil, Colômbia e a base Teórica.

Essa triangulação permitiu conhecer as particularidades de cada um dos vértices do triângulo – programa de desenvolvimento territorial na Colômbia, o correspondente no Brasil e a teoria de desenvolvimento – e a última constituiu a base analítica que orientou a comparação. Tal mediação permitiu, como sugere Cardoso (2000), transformar a dicotomia que a comparação poderia estabelecer entre os casos Brasil/Colômbia, em uma trinomia. Dessa maneira, além de mostrar cada uma das experiências, pôde-se evidenciar em que medida a correspondência da ideologia e a metodologia do enfoque territorial do

desenvolvimento no Brasil e na Colômbia são influenciadas pelos fatores exógenos, quer dizer, pela linha teórica sobre o desenvolvimento territorial. Além disso, se estes fatores se converteram em um discurso comum das políticas e ações do desenvolvimento, em referência a elas ou, ao contrário, se estão ausentes dos processos desenvolvidos nos dois países.

As possibilidades que o método comparativo oferece para conhecer, compreender, relativizar e liberar, utilizando o dito por Badie e Hermet (1993), assim como para comprovar generalizações, como afirma Sartori (1981), permite em primeira instância, conhecer as particularidades de cada um dos casos que se encontram em contextos específicos dos países correspondentes. Tais particularidades ofereceram uma primeira aproximação à proposta de desenvolvimento com enfoque territorial, o que facilitou observar a sua pluralidade e diversidade. Nesse processo, foram ressaltados os eventos mais marcantes na mudança da abordagem de desenvolvimento, e até que ponto houve inovação ou ruptura com enfoques passados e o tipo de ação implementada. Dessa forma, o específico de cada uma dessas práticas foi reconhecido, comparando-o com o outro, quer dizer, com a experiência de desenvolvimento territorial implementada na Colômbia e no Brasil e vice-versa, como indica-se na figura 2.

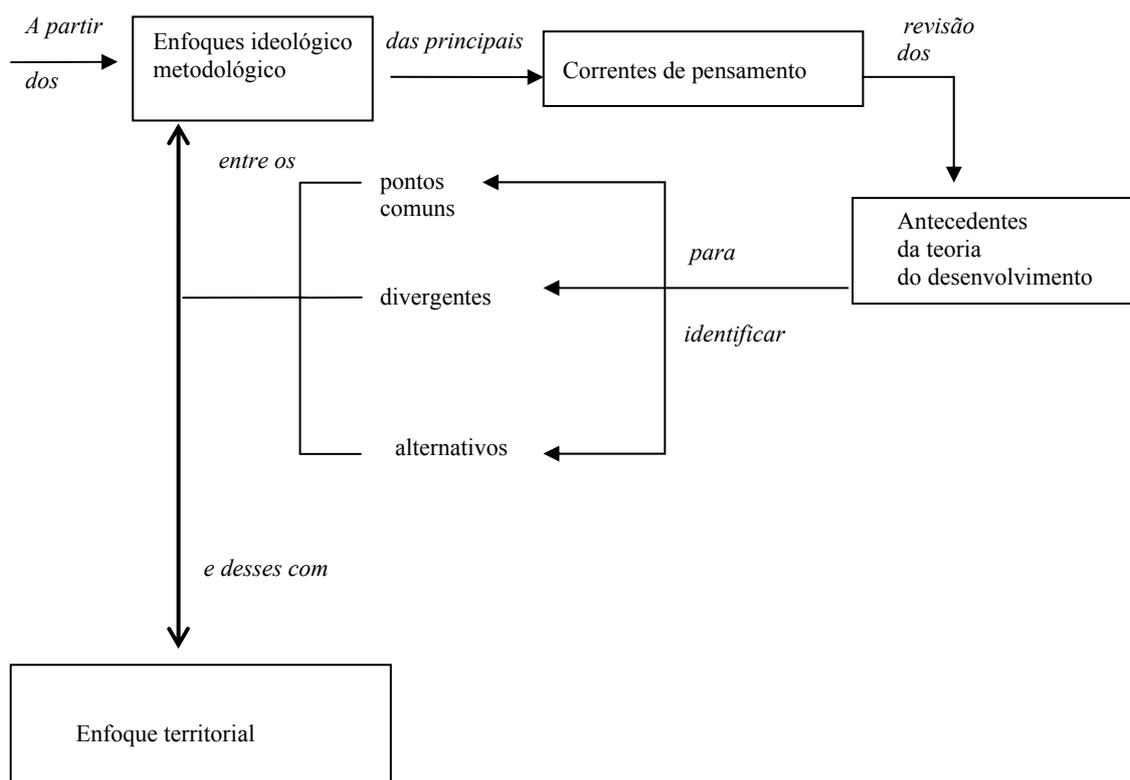


Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: O Processo da Comparação

No mesmo sentido, segundo Badie e Hermet (1993), a comparação *compete mais ao método crítico*, indo além da exposição paralela de estudos regionais ou de simples descrições e inventários das similitudes ou diferenças de cada um dos casos. Nesse sentido, comparar as duas experiências do desenvolvimento territorial implementado no Brasil e na Colômbia implicou conhecer cada uma das duas situações dos países, identificar elementos comuns e as diferenças, relacionando-as com a teoria de desenvolvimento e sua abordagem territorial, o que facilitou a explicação das mudanças em cada um dos países geradas pela proposta territorial do desenvolvimento e dela com o discurso da teoria do desenvolvimento.

Como já mencionado, o fio condutor da comparação consistiu na análise das teorias que foram agrupadas neste trabalho no tocante à economia do desenvolvimento e à emergência de novas propostas no marco da *endogenização* do desenvolvimento. Uma das dificuldades para abordar tal revisão refere-se às categorias de análise. Uma delas, utilizada por muitos pesquisadores, é a cronológica. De alguma maneira, existe uma coincidência entre décadas e tipo de desenvolvimento implementado. No entanto, com o uso desse critério, ocorrem cortes que dificultam observar a continuidade e/ou repetição de teorias passadas ante as propostas alternativas. Outra possibilidade assumida neste trabalho, seria classificar as diferentes teorias e/ou enfoques de desenvolvimento com base em sua ideologia e metodologia, e a variável cronológica foi utilizada para estabelecer algumas precisões dentro de cada uma das tipologias estabelecidas.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3 Processo para o Estudo da Base Teórica

Tal classificação foi feita tomando como guia a proposta de Hidalgo (1998), que define cinco tipologias¹⁰ para a análise da economia do desenvolvimento, baseando-se em correntes de pensamento que compartilham uma ideologia e metodologia. No entanto, nesta tese, a tipologia denominada por Hidalgo *alternativa* não é discutida¹¹ e se aborda a corrente neoliberal como a manifestação do declínio da economia do desenvolvimento e não fazendo parte dela.

¹⁰ As correntes definidas por Hidalgo (1998) são: a teoria da modernização, a estruturalista, a neo-marxista, a neoliberal e as alternativas.

¹¹ Hidalgo (1998) inclui no grupo de elaborações alternativas, todas as correntes ou teorias que têm uma posição crítica em relação aos postulados neoclássicos da economia do desenvolvimento, o que coloca um grande número de propostas para serem analisadas. Além disso, a esse número pode-se acrescentar, ao levar em conta o que o autor referido indica, em tal classificação, que o ponto em comum entre elas é a preocupação pela erradicação da pobreza. E, mais ainda, em tal classificação, encontram-se tanto dimensões do desenvolvimento, como a satisfação das necessidades básicas da população, quanto enfoques como, por exemplo, o desenvolvimento endógeno. Essas considerações implicariam abrir o escopo da análise para propostas, dimensões ou correntes de desenvolvimento, e ao se aprofundar nelas, retiraria a análise do eixo territorial. Nesse sentido, segundo a classificação das teorias alternativas feita por Hidalgo (1998), só será tratado o desenvolvimento endógeno, mas, como será discutido no capítulo II, o termo endógeno, como atributo do desenvolvimento, não é só um resultado da era *alternativa*, e os seus postulados têm diversas origens.

É importante mencionar que a perspectiva econômica da análise obedece à disciplina da qual se origina o conceito de desenvolvimento. Mais especificamente, a denominada economia do desenvolvimento surgiu, como menciona Martinussen (1997), como uma subdisciplina do campo da economia, cujo principal interesse era a descoberta das causas da permanente pobreza, do subdesenvolvimento ou da estagnação no terceiro mundo. Hidalgo (1998, p. 9) define a economia do desenvolvimento como uma “*subdisciplina científica que se ocupa del estudio de las economías de los países menos desarrollados es decir de las condiciones, características y políticas del desarrollo económico de dichos países*”. De acordo com John Kenneth Galbraith (1979 *apud* ESCOBAR, 1996, p, 98) “*ningún tema económico había captado con mayor rapidez la atención de tantos como el rescate de los países pobres de su pobreza*”¹².

Ao trabalhar com a classificação orientada pela ideologia e pela metodologia de cada um dos enfoques, também se leva em conta a explicação de Sunkel (1970, p. 29) segundo o qual “*el análisis de conceptos historicamente relevantes al desarrollo económico permitió observar como cada uno de ellos refleja, en realidad, una corriente de pensamiento*”. Essa corrente caracteriza-se por uma concepção que mostra como cada uma das linhas de pensamento expressa uma problemática concreta, assim como seu sustento filosófico e cultural; a concepção contém, sobretudo, uma ideologia e uma metodologia.

No mesmo sentido, Escobar (1998) analisa o discurso do desenvolvimento como a criação de um “*domínio do pensamento e da ação*” (p. 31). Este autor trabalha com três eixos: as formas de conhecimento, o sistema de poder e as formas de subjetividade. No primeiro eixo, estão os objetos, conceitos e teorias que orientam o discurso de desenvolvimento; o segundo é mediante o qual se regula a prática do desenvolvimento e, por último, as formas de subjetividade fomentadas por tal discurso fazem que as pessoas se reconheçam como desenvolvidas o subdesenvolvidas.

¹² Em relação ao conceito *pobreza* na atualidade, há certo grau de aceitação dos investigadores que o conceito desenvolvimento que tal conceito deixou de se referir exclusivamente à renda *per capita*, reconhecendo-se o seu caráter multidimensional. Novara (2003), analisando os indicadores mistos que compõem o índice de desenvolvimento humano e o índice de vulnerabilidade social, conclui que, embora haja muitas formas de identificar os níveis aceitáveis de qualidade de vida, quase sempre se define pobre “*como alguém que não possui acesso estável a uma série de serviços que uma comunidade produz num determinado contexto regional*”. Essa explicação coincide com a afirmação de Rocha (2003), para quem a pobreza é um fenômeno complexo, e a definição dos instrumentos de medição deve levar em conta cada realidade específica, em um contexto determinado. Na mesma linha, o IPEA (2001, p. 2) indica que a “*a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico*”. Nesse sentido, ressaltando-se que não é possível outorgar uma definição única e universal, é necessário estabelecer, em concordância com as definições dadas por Novara, Rocha e IPEA, parâmetros que permitam a uma sociedade específica considerar como pobres todos os indivíduos que estejam abaixo dos parâmetros estabelecidos como condições mínimas de sobrevivência. Para isso, constroem-se medidas, como, por exemplo, a *linha de pobreza* (IPEA, 2001).

Os elementos metodológicos oferecidos por Hidalgo (1998), Sunkel (1970) e Escobar(1996) ajudaram a definir as categorias de análise e o que foi observado nelas. Em síntese, o fio condutor da comparação foram as teorias de desenvolvimento surgidas desde a Segunda Guerra Mundial, as quais se analisaram com base em quatro correntes (modernização, estruturalista, neomarxista e neoliberal), o que marca um primeiro período histórico até metade da década de 1970 do século XX. Em um segundo período descreve-se a transição para a abordagem territorial do desenvolvimento, com base nas discussões da economia regional, a nova teoria do crescimento econômico, a escola da proximidade e a organização industrial.

Comparou-se, então, empiricamente como as organizações encarregadas de implementar a proposta de desenvolvimento territorial no Brasil e na Colômbia abordaram tal proposta e sua prática e até que ponto ocorre uma inovação institucional e organizacional ou, se ao contrário, há uma continuidade das ações do passado. Dessa forma, além de pesquisar cada um dos casos referidos revisando os documentos produzidos por essas organizações, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas (anexo 1) com atores-chaves (anexo 2) dos dois países, no processo de implementação dessas políticas de desenvolvimento territorial, assim como com atores externos ao processo para conhecer sua percepção, sobretudo, em relação à existência de rupturas ou continuidades entre o antes e depois da abordagem territorial do desenvolvimento.

Conceitos relacionados com a pesquisa

Como última parte desta introdução, a continuação, definem-se os quatro conceitos que são centrais na problemática desta pesquisa e nesse sentido são utilizados como referentes analíticos: desenvolvimento, território, instituições e organizações.

Desenvolvimento

Pela complexidade que caracteriza a idéia de desenvolvimento e as mudanças que têm sofrido, dependendo de períodos históricos determinados, o capítulo seguinte busca aprofundar esse conceito, seus origens, assim como o tipo de correntes que o instrumentalizam, para depois dessa discussão, definir o termo *desenvolvimento*, o qual, segundo Celso Furtado (2004, p. 3) é “*o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade*”.

Território

O *território*, conceito complexo e de grande amplitude, define-se, nesta tese, com base na geografia, disciplina que reivindica os aportes analíticos e conceituais dessa noção e recentemente discute a sua relação com o desenvolvimento. Esse termo é explicativo dos processos de desenvolvimento e não mais um elemento circunstancial deles, então, converte-se em um conceito central, tanto para a análise teórica sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, como para a comparação feita nesta tese.

Como indicam Sabourin (2002), Schneider e Tartaruga (2004) muitas são as definições de território e varas as suas perspectivas. Haesbaert (2004a; 2004b; 2006) mostra como o conceito de território é explicado por diferentes disciplinas. Na ciência política, por exemplo, o território refere-se a relações de poder, sobretudo, circunscrito ao estado, e o território é entendido de forma limitada e controlada¹³. O geógrafo tende a enfatizar as diferentes dimensões da materialidade do território, em sua relação sociedade-natureza. Em uma outra perspectiva, a antropológica, destaca-se a dimensão simbólica e identitária do território. Na perspectiva econômica, prefere-se a noção de espaço à de território, e “*percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto ‘força produtiva’)*” (HAESBAERT, 2004, p. 37).

Essas perspectivas, por si só, não conseguem explicar a relação da sociedade com o seu espaço (HAESBAERT, 2004b) e, por conseguinte as manifestações territoriais de desenvolvimento (SAQUET, 2004), em razão do que, nesta tese, entende-se território na *perspectiva integradora* proposta por Haesbaert (2004a; 2004b; 2006), na qual a idéia de território é trabalhada como um híbrido¹⁴. Em termos gerais, de acordo com a integradora, o

¹³ Ante a perspectiva da ciência política, mais especificamente em sua dimensão jurídico-política, é importante ressaltar que estudos recentes, como o realizado por Antas (2005), vão além da concepção de “*território normado pelo poder soberano para o exercício de sua função regulatória mais antiga*”(p.29). O autor defende a tese de que o espaço geográfico é fonte material e não-formal do direito. Nesse sentido, entende o “*espaço geográfico como uma instância social e que, como tal, condiciona as demais instancias e por elas é condicionado*” (p. 23). “Toda essa estruturação normativa sobre o território não pode ser simplificada como se fosse uma resposta da própria evolução social, e sua conseqüente complexificação, impingindo tal esquadramento ao espaço geográfico como meio para civilizar aquilo que antes era natural, ou mesmo selvagem, de modo a produzir um ambiente acolhedor para a sociedade moderna. Antes, simultaneamente e depois, há a configuração territorial que se torna mais extensa e complexa, pois os sistemas de objetos que a compõem geram tal efeito, na medida em que crescem em número e qualidade [...] produzindo demandas por normas para o convívio, senão solidário, pacífico, entre os habitantes de uma porção territorial qualquer” (p.29-30). Seguindo as explicações de Haesbaert (2004), que por sua vez cita Milton Santos (1978), entende-se que o território, como base material do direito, significa compreendê-lo como mediador, componente fundamental e até determinante de relações sociais e não um simples substrato físico com um papel acessório nas relações socialhistórica.

¹⁴ Com a perspectiva integradora, Haesbaert (2004a) abre outras três perspectivas: a) uma mais tradicional que reivindica o território como uma área de relações de poder relativamente homogêneas; b) a que promove uma

território “*não pode ser considerado nem estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural*” (HAESBAERT, 2004, p. 74).

Especificamente, conforme a perspectiva integradora, território é um “*híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, entre materialidade e ‘identidade’, numa complexa interação espaço-tempo*” (HAESBAERT, 2004, p. 79). Nesse sentido, é importante salientar que não se trata de uma integração *total* que reúne no mesmo local, como espaço contínuo e relativamente bem delimitado, os principais componentes da vida social (econômico, político, social). A integração dá-se em múltiplas escalas “*que se estendem do local ao global*” (p. 79). Em síntese, o território é “*concebido a partir de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural*” (p. 79).

Há, ainda, outro elemento que deve ser levado em conta com esse entendimento do conceito de território – seu caráter relacional. O território, sobretudo define-se com referência às relações sociais e ao contexto histórico em que está inserido (HAESBAERT, 2004, p. 78). Como explica Saquet (2004, p.125), seguindo a perspectiva de Raffestin (1993), o “*território é objetivado por relações sociais, concreta e abstractamente, de poder e dominação, o que implica a cristalização de uma territorialidade, no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas*”. Nesse sentido, na leitura integradora do território, a contextualização histórica é necessária, tendo em conta que o território responde pelo conjunto de experiências (relações) que nele se objetivam, mudando consideravelmente, ao longo do tempo, os *elementos-chave* que mediam tais relações (HAESBAERT, 2004, p. 78).

Instituição e Organização

Por fim, definir os termos *instituição* e *organização* tem dois principais motivos – para diferenciar os dois, e para entender as relações entre esses conceitos e como um influencia o outro. Dessa forma, pode-se orientar a análise do grau de mudanças, tanto institucionais como organizacionais, ocorridas na abordagem territorial de desenvolvimento implementado no Brasil e na Colômbia.

Seguindo o exposto pela teoria institucional, pode-se dizer que tanto as organizações como as instituições influenciam-se umas às outras e, no esforço de as organizações

releitura com base no território como rede, centrado no movimento e na conexão e c) a híbrida que inclui a concepção multiescalar e não-exclusivista de território (localista).

cumprirem os seus objetivos, convertem-se em uma fonte principal de mudança institucional, mediante a qual se espera reduzir a incerteza presente na interação humana.

Em termos gerais, pode-se dizer que diferentes estudos sobre instituições e organizações enfatizam o caráter normativo das instituições e a parte estrutural das organizações. As organizações definem-se mais pelas estruturas de funções reconhecidas e aceitas, e as instituições, em termos de crenças, normas e regras que permitem o desenvolvimento destas funções e estruturas (APPENDINI; NUIJTEN, 2002).

Para Conti (2003) o movimento denominado de institucionalismo, promovido pelos economistas institucionais, comumente adotam o significado *sociológico* de instituições, incluindo-se nele rotinas, morais, expectativas compartilhadas. Segundo North (1993), um dos pioneiros de tal movimento, as instituições são as limitações criadas pelo homem para dar forma à interação humana. Essas limitações diminuem a incerteza, guiando as escolhas das pessoas, sejam estas ou para ação individual ou coletiva. As limitações podem ser informais ou formais¹⁵. As primeiras provêm da informação transmitida socialmente, são parte da cultura e se constituem em uma fonte importante de continuidade na mudança social a longo prazo; as segundas, como o seu nome indica, são a formalização das limitações, originadas pela crescente complexidade das sociedades e pelo grau de diversidade nos interesses econômicos e políticos.

As organizações, de acordo com North (1993), são entendidas como grupos de indivíduos relacionados por alguma identidade comum para alcançar certos objetivos, proporcionando, também, uma estrutura à interação humana. As organizações são criadas com um propósito deliberado em relação às oportunidades geradas pelo conjunto de limitações existentes. Nesse sentido, o marco institucional orienta a criação de organizações, e por sua vez, as organizações, em sua ação e cumprimento de objetivos, mudam tal marco. Existe, então, uma relação estreita entre instituições e organizações para que a institucionalidade evolua conforme as organizações mudam e, assim, reciprocamente.

¹⁵ Definição que compartilham Pecqueur e Zimmermann (2005).

CAPÍTULO I

O TERRITÓRIO DO DESENVOLVIMENTO

A idéia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo.

Introdução ao Desenvolvimento, Celso Furtado, 2000.

A complexidade que caracteriza a idéia de desenvolvimento, suas origens, seus diversos significados, suas mudanças, segundo períodos históricos determinados, fazem que essa idéia possa ser concebida como um vasto território. Os territórios vão além de um espaço geográfico, no qual se desempenham certas atividades produtivas, eles constroem-se a partir de relações, interesses, identidades, poderes, conflitos e fazem sua própria história.

Com essa analogia, imaginando a idéia de desenvolvimento como um território construído há mais de duzentos anos, pretende-se, neste capítulo fazer um percurso pelo passado mais imediato, os últimos cinquenta anos. A partir da Segunda Guerra Mundial, a chamada economia do desenvolvimento marcou o rumo das ações implementadas nos países chamados subdesenvolvidos para melhorar as suas precárias condições sociais e econômicas. Este capítulo inicia-se com as correntes e teorias que deram maior realce e prestígio à economia do desenvolvimento, e também, aos seus criadores, esperanças de mudar o mundo. Depois, entraram em cena as correntes que, de dois pontos opostos, tecem as maiores críticas à economia do desenvolvimento, para chegar, finalmente, ao que muitos chamam do declínio de tal subdisciplina.

1.1 ANTECEDENTES DA IDÉIA DE DESENVOLVIMENTO

Para dizer “sim”, para aprovar ou aceitar alguma coisa, os brasileiros dizem “não” – pois não. Mas ninguém se confunde. Relacionando a linguagem com suas raízes culturais, brincado com as palavras para fazê-las falar em seus contextos, os brasileiros enriquecem sua comunicação verbal. Nos dias de hoje, porém, quando a maioria das pessoas utiliza o termo “desenvolvimento” estão dizendo exatamente o contrário daquilo que querem expressar. Todos se confundem.

Gustavo Esteva, Desenvolvimento, 2000.

O conceito de *desenvolvimento* é polissêmico e faz parte de uma “constelação semântica incrivelmente poderosa” (ESTEVA, 2000, p. 61; FISHER, 2002, p. 17). A polissemia do conceito está relacionada com sua forma de amoldar-se a diversos e numerosos interesses e intenções, com diversas conotações. Elas podem influenciar as formas de pensar e de agir dos seres humanos, mas também podem chegar a ser extremamente ineficazes em dar significados ao comportamento e ao pensamento (ESTEVA, 2000).

Sobretudo, após o término da Segunda Guerra Mundial, a idéia de desenvolvimento começou a ser estudada, tomando diversos significados, com base em teorias e experiências de desenvolvimento, por exemplo, as que olham o desenvolvimento como uma invenção do chamado Primeiro Mundo (ESCOBAR, 1996; ESTEVA, 2000) ou as que Amartya Sen (1998) reúne em duas grandes e significativas siglas: BLAST e GALA¹⁶. Uma ou outras podem ser agrupadas nos três tipos de respostas Veiga (2005)¹⁷ oferece à pergunta “o que é o desenvolvimento”.

Existem origens mais remotas do conceito *desenvolvimento* que têm um caráter anedótico. No ano 220 a.C., o imperador chinês Qin Shi Huang-di ordenou a construção de rodas-padrão e no século XIV, o historiador tunisiano de ascendência sevilhana, Ibn Jaldún,

¹⁶ Siglas em inglês, que significam: *blood, sweat and tears* (BLAST) e *getting by, with a little assistance* (GALA). A primeira indica, segundo SEN (1998), uma concepção do desenvolvimento com uma perspectiva inerentemente cruel, com princípios morais que o autor resume em sangue, suor e lágrimas. Nesse caso o princípio orientador do desenvolvimento é “o sacrifício necessário” para obter um benefício maior. Essa perspectiva contrasta-se com GALA, a qual indica que o desenvolvimento pode ser um processo amigável, parafraseando os Beatles, o autor assinala que “podemos sair adiante com uma ajudinha dos amigos”, e seu princípio é a colaboração.

¹⁷ Os três tipos de respostas são: as que tratam o desenvolvimento como um sinônimo de crescimento econômico; as que afirmam que o desenvolvimento não passa de ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica e as que seguem o caminho do meio, ou seja, as que rejeitam as dois anteriores. Com base no caminho do meio, o autor assume a definição de Amartya Sen de desenvolvimento como liberdade, manifestada de diversas formas para combater as privações, destituições e opressões em que vivem as sociedades atuais.

escreveu sua *Introdução à Historia Universal*, na qual explica as causas da prosperidade e decadência das civilizações (HIDALGO, 1998).

Outras origens permitem identificar usos metafóricos, científicos ou sociais do conceito referidos, em especial, a processos de mudança em seres vivos, plantas, animais e homens. No primeiro caso, o conceito serve para explicar o crescimento natural das plantas e animais, ao dizer que esses seres se desenvolvem quando liberam as suas potencialidades e, assim, alcançam “*sua forma natural, completa e amadurecida*” (ESTEVA, 2000, p. 62). Posteriormente, com cientistas como Wolf (1759, *apud* ESTEVA, 2000) e Darwin (1859, *apud* ESTEVA, 2000), o desenvolvimento tornou-se sinônimo de evolução. A concepção desse conceito é ainda o de transformação, que, entretanto, deixa de ser um simples passo para alcançar uma forma apropriada e se converte em uma transformação “*na direção de uma forma sempre mais perfeita daquele mesmo ser*” (p. 62). Em relação à esfera social, em 1768, Jusus Moser deu início ao uso da palavra *Entwicklung* “*para designar um processo gradual de mudança social*” (p. 62). No final do século XVIII, Herder expôs que o desenvolvimento histórico e o desenvolvimento natural são variantes do desenvolvimento homogêneo do cosmo, criado por Deus. Posteriormente, em 1800, os desígnios divinos porem deixados de lado, e a palavra *Entwicklung* começou a ser utilizada de forma reflexiva, e o autodesenvolvimento ou a crença na capacidade humana tornou-se moda (ESTEVA, 2000; FISCHER 2002).

No século XIX, a palavra desenvolvimento assumiu diversas conotações, sendo utilizada para denominar o “desenvolvimento da constituição de Atenas”, do transporte nos Estados Unidos de América, do casamento, da paternidade, da maternidade etc., o que levou, segundo Esteva (2000), a reduzir a precisão de seu significado. Já no século XX, aconteceu o contrário. Quando a palavra desenvolvimento era utilizada por um psicólogo para falar do desenvolvimento da inteligência ou por um fotógrafo ao se referir ao desenvolvimento de um filme ou um matemático para falar do desenvolvimento de uma equação, o sentido da palavra era suficientemente claro (RITS, 1997, p. 8). A palavra, porém, é utilizada na linguagem coloquial com o sentido de progresso, desenvolvimento pessoal ou equilíbrio ecológico, por exemplo, fica a dúvida se as formas de expressar tais eventos são realmente definições de desenvolvimento.

Rits (1997) apresenta três exemplos, nos quais mostra como cada uma das definições que fazem alusão ao conceito *desenvolvimento* formulam três tipos variados de suposições: *evolucionismo social, individualismo e economicismo*. Para o primeiro caso, o autor apresenta a definição dada no dicionário *Petit Robert* (1987), no qual, além de significados como

crescimento, progresso, extensão, expansão, um deles faz referência aos países ou regiões em desenvolvimento cujas economias ainda não alcançaram os níveis da América do Norte ou da Europa. Para o segundo caso, o individualismo, Rits (1997) vale-se do *Report of the South Commission* (1990), para o qual o desenvolvimento é um processo que permite aos seres humanos realizarem o seu potencial e construírem a autoconfiança, levando-os a vidas dignas e gratificantes. Por fim, no terceiro exemplo, o que se refere ao economicismo, o autor apresenta a definição dada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas em seu relatório de 1991, no qual o desenvolvimento significa ampliar as opções de acesso à renda, emprego, à educação, à saúde e a um ambiente físico limpo e seguro. De acordo com Rits, essas definições têm caráter normativo ou instrumental e estão carregadas de intensificadores (mais democrático, mais participativo).

À pergunta feita por Rits (1997) sobre a possibilidade, nesses casos, de uma definição de desenvolvimento, é difícil responder afirmativamente. Por outro lado, independentemente das três acepções, de seus intensificadores, e de diversas conotações, suposições ou adjetivos que o acompanham, pode-se afirmar, como Escobar (1996), que a concepção de desenvolvimento e de sua necessidade não podem ser postas em dúvida – o desenvolvimento é uma certeza no imaginário social.

O conceito de *desenvolvimento*, como foi dito no início, pode influenciar as formas de pensar e ser ineficiente para dar conta de um evento ou situação determinada. Seu significado depende do contexto em que for usado, mas seu sentido é sempre de “*mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor*” (ESTEVA, 2000, p. 64). O termo desenvolvimento tem estado associado às palavras que lhe deram origem, evolução, crescimento, maturação, e sua operacionalização abordada com o objetivo de alcançar uma meta. A definição dada por Ernest Haeckel (1834-1919) à palavra desenvolvimento ainda vigora; “*o desenvolvimento é a palavra mágica que irá solucionar todos os mistérios que nos rodeiam ou, pelo menos, que nos irá guiar até essas soluções*” (apud, ESTEVA, 2000, p. 65).

O uso do conceito popularizou-se depois do Segundo Pós-Guerra. Conforme Caiden e Caravantes (1982, apud FISCHER, 2002, p.18), “*as burocracias de tipo colonial foram substituídas por instrumentos de mudança*”. De acordo com Escobar (1996, p.146), entre 1948 e 1958, surgiu e se afixou a economia do desenvolvimento como uma subdisciplina encarregada de estudar o problema geral da pobreza, característica dos países que, também naquele momento, começavam a serem chamados de subdesenvolvidos. “*Os generais foram substituídos por dois novos heróis: o economista nativo e o assessor estrangeiro, ocupados*

ambos em modernizar o mais rapidamente os países terceiro-mundistas”, assinala Pinto (1969, *apud*, FISCHER, 2002, p. 18). Esses profissionais chegaram ao Terceiro Mundo com a bandeira do progresso e enfrentaram um trabalho complexo, utilizando as idéias e as ferramentas que a economia oferecia.

Continuando com o propósito de apresentar a seqüência da construção da idéia de desenvolvimento e os diversos conceitos de que se tem alimentado, na seção seguinte são abordados os antecedentes da economia do desenvolvimento, para isso se descrevem as noções que expressaram ou ainda expressam idéias similares à de desenvolvimento ou são tratadas como seus sinônimos, como é o caso da noção de *crescimento*.

1.2 CONCEITOS RELACIONADOS COM A IDÉIA DE DESENVOLVIMENTO

Embora a economia do desenvolvimento tenha surgido e se consolidado no período compreendido entre 1948 e 1958, a partir do século XVII já era possível entrever uma incipiente teoria do desenvolvimento com base nas contribuições dos mercantilistas e dos fisiocratas, os primeiros atribuindo a riqueza de uma nação ao comércio, e os segundos, à terra e à agricultura. A preocupação com o desenvolvimento e com as formas de atingi-lo, seja na forma de riqueza, progresso, evolução, crescimento ou industrialização, é um assunto que não é exclusivo do pensamento econômico do século XX. Posteriormente, com o liberalismo¹⁸ dos séculos XVIII e XIX cimentaram-se as principais bases da economia do desenvolvimento.

As noções de riqueza, evolução, progresso, crescimento e industrialização, que fazem parte do percurso do pensamento econômico e configuram, segundo o período histórico, idéias e práticas de desenvolvimento, são descritas a seguir. Para isso, além dos autores consultados para tratar de cada um dos conceitos, trabalha-se com a comparação feita por Sunkel (1970, p. 17-40) entre essas noções e o conceito de desenvolvimento. Conforme o autor, cada um desses conceitos sustenta uma escola de pensamento específica, correspondente a uma realidade histórica e cultural concreta.

¹⁸ Para Brue (2005), a escola clássica, chamada de liberalismo econômico, começou em 1776, quando Adam Smith publicou seu trabalho *A riqueza das nações*, e terminou em 1871 quando W. Stanley Jevons, Carl Menger e Leon Walras, de maneira independente, expuseram as teorias neoclássicas. Os pensadores da escola clássica, segundo Hidalgo (1998), dentre outros, foram Adam Smith, Tomas R. Malhus, David Ricardo e John Stuart Mill. Suas bases são liberdade pessoal, propriedade privada, iniciativa individual, empresa privada e interferência mínima do Estado.

1.2.1 A Riqueza como uma Incipiente Noção de Desenvolvimento

Para Hidalgo (1998), o conceito de riqueza é uma incipiente noção de desenvolvimento por meio da qual os mercantilistas¹⁹ e suas políticas econômicas pretendiam a expansão e o desenvolvimento do Estado doméstico formado por centros relativamente desenvolvidos e pelas zonas das quais obteriam os produtos e as matérias primas:

El objetivo predominante de los mercantilistas era lo que podríamos considerar la aceleración del ritmo de crecimiento de la producción total. Para alcanzar este objetivo se postulaba la eficiente y plena utilización de los factores disponibles, sobre todo del trabajo, así como el aumento del stock de esos factores y la capacidad tecnológica y económica para utilizarlos (HIDALGO, 1998, p. 17).

A riqueza de uma nação era associada à quantidade de ouro e prata que possuía, e esses metais preciosos, para alguns mercantilistas, eram os únicos que valiam a pena almejar (BRUE, 2005, p. 14).

Para os fisiocratas²⁰, o caminho para o desenvolvimento econômico, contrário às políticas mercantilistas de manufatura, comércio e intervenção do Estado, era a expansão da agricultura. A circulação da renda seria estabelecida entre a classe produtora (agricultores, pecuaristas, pescadores e mineiros), a classe estéril (manufatureiros, comerciantes, artistas profissionais e criados) e a classe proprietária (latifundiários, religiosos, militares, pessoal administrativo e o soberano). Segundo essa lógica, os primeiros gerariam o produto líquido, os segundos transformariam a produção, sem gerar produto líquido, e, por último, os proprietários fechariam o círculo, oferecendo o capital para a produção e realizando o gasto em consumo que permitiria a reprodução da renda (HIDALGO, 1998). A terra geraria a

¹⁹ A doutrina econômica conhecida como mercantilismo surgiu entre a Idade Média e o período do triunfo do *laissez-faire*. O mercantilismo pode ser datado, aproximadamente, entre 1500 e 1776. Como uns dos principais aportes dos mercantilistas (Mun, 1571-1641; Malynes, falecido em 1641; Davenant, 1656-1714; Colbert, 1619-1683; Petty, 1623-1687) à economia está a ênfase ao comércio internacional e o desenvolvimento da noção econômica e de contabilidade do que é atualmente denominado balança de pagamentos entre uma nação e o resto do mundo (BRUE, 2005).

²⁰ Embora os dados históricos registrem só duas décadas de existência da escola fisiocrática (1756-1776), sua influência durou muito mais. Surgiu na França como reação ao mercantilismo, criticando o alto grau de proteção nacional proposto por tal escola, assim como reação às características feudais do antigo regime na França. Dentre os aportes douradores dos fisiocratas, encontram-se o estabelecimento da economia como uma ciência social para examinar toda a sociedade e analisar as leis que governam a circulação de riqueza e de bens e ainda, defender o *laissez-faire* chamam a atenção para o papel adequado do governo na economia. Alguns de seus principais representantes, são: (François Quesnay, 1694-1774; Turgot, 1727-1781; Mirabeau, 1715-1789; Dupont, 1739- 1817; Cantillon, 1680-1734; Baudeau, 1730-1792; Le Trosne, 1728-1780; Gournay, 1712-1759, etc.) (BRUE, 2005; AGUADO, *et al.* 2005).

riqueza com a produção dos excedentes, “*pois ela (a agricultura) produziria um produto líquido acima do valor dos recursos usados na produção*” (BRUE, 2005, p.35).

Para Aguado *et al.* (2005, s.p.),

en suma, tanto la escuela mercantilista como la fisiócrata estuvieron interesadas en la política de crecimiento pero para los primeros era el intercambio en el comercio internacional el que generaba riqueza, mientras que para los otros fue el “laissez faire” y su efecto sobre la agricultura, única actividad capaz de crear el Producto Neto.

De acordo com teoria econômica clássica, a riqueza é o indicador da prosperidade ou da decadência das nações. Conforme John Stuart Mill (1806-1873), “*a riqueza é definida como todas as coisas úteis que possuem valor de troca. Apenas os objetos materiais estão incluídos, pois só eles podem ser acumulados*” (apud AGUADO, 2005, s.p.). Para essa escola clássica, a riqueza depende diretamente do potencial produtivo de uma sociedade organizada jurídica e institucionalmente, de acordo com uma ordem individualista natural. Tal potencial converte-se-ia em “*aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener, dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto de otros países*” (SUNKEL, 1970, p. 23). Para esse autor, a idéia de riqueza na escola clássica refere-se a uma situação potencial ótima que se poderia alcançar caso a sociedade se organizasse de forma tal que nada constituísse obstáculo para o aproveitamento ótimo dos recursos de que dispusesse.

Uma noção como *riqueza*, no sentido de situação ótima e máxima, em que o mecanismo econômico é operado por unidades econômicas (conjuntos de indivíduos) que se comportam segundo leis e princípios imutáveis e, ainda, com aproveitamento sem obstáculos dos recursos de que dispõe a sociedade, não tem relação com a idéia de desenvolvimento. Os sistemas produtivos sociais têm entradas e saídas (do sistema) que são heterogêneas e mudam com o tempo. O desenvolvimento é um processo permanente e cumulativo de mudança e transformação da estrutura econômica e social (SUNKEL, 1970).

1.2.3 A Evolução como Mutação Gradual para Alcançar o Desenvolvimento

Proveniente da Biologia, o termo evolução indica um processo por meio do qual os seres vivos atingem o seu potencial genético. De forma espontânea e gradual, dá-se uma mutação nas espécies, as quais, segundo a seleção do meio, sofrem uma evolução biológica irreversível. O evolucionismo, como concepção do processo econômico, busca na Biologia analogias que possam explicar as mudanças econômicas.

É atribuída a Alfred Marshall (1842-1924) a grande influência da teoria da evolução sobre a ciência econômica²¹. Para Canterbury (2001, p. 117), Marshall “*aderiu à luta física e biológica pela existência, seleção natural como resultado das diferenças individuais, a sobrevivência dos mais aptos e a evolução das espécies*”. A epígrafe de sua obra principal, *Principles of economics* (1890) – *natura non facit saltum* – indica que a evolução econômica é dada em termos de pequenas variações de elementos parciais do sistema, o que deixa de lado a possibilidade de transformações profundas e intencionais, fazendo caso omissos de elementos históricos, políticos, sociais e culturais (SUNKEL, 1970). Diferentemente dos darwinistas sociais, Marshall achava que o processo evolutivo levaria a sociedade inteira a alcançar melhorias materiais e não apenas os mais aptos ou os mais esforçados.

A evolução da economia caracteriza-se no mundo neoclássico (marshaliano) como gradual, ascendente e harmônica (SUNKEL, 1970). É gradual porque os movimentos para as transformações não são repentinos, eles são construtivos e levam longo período de tempo em preparação. Essa característica origina-se na visão marshaliana organicista, segundo a qual a economia cresce como um organismo vivo.

A segunda característica, o sentido ascendente da mudança econômica, significa que, gradualmente, se encontram soluções mais racionais para o problema econômico. Para Sunkel (1970), trata-se do caráter otimista da abordagem do processo econômico pela escola neoclássica, pois ela considera possibilidade de benefícios do crescimento econômico contínuo com um incremento do poder aquisitivo real dos trabalhadores.

A harmonia, como a terceira característica do processo de evolução econômica, indica que tal evolução econômica beneficia a todos os grupos sociais, o que seria garantido pela natureza auto-ajustadora e autocorretiva do mundo econômico.

O enfoque neoclássico converteu-se na ortodoxia da teoria econômica do desenvolvimento, uma otimista economia do equilíbrio que garantiria o desenvolvimento dos países atrasados. A teoria neoclássica, nascida no meio do evolucionismo e na época vitoriana, tendia a olhar o desenvolvimento como algo inerente à civilização européia, como os britânicos à frente, branca, capitalista e industrial (SUNKEL, 1970).

Por fim, caso se aceite que uma das características do desenvolvimento é a de ser um processo descontínuo de desequilíbrios e conduzido por transformações profundas e intencionais, não é possível relacionar tal concepção com a de *evolução*, que se apóia ou se fundamenta nos princípios neoclássicos de equilíbrio e mutações graduais e contínuas.

²¹ Canterbury (2001); Heilbroner (1996); Sunkel (1970); Lopez (1996).

1.2.4 Progresso Mediante Inovação Técnica

Segundo Furtado (FURTADO, 2000^a, p. 9) as raízes a idéia de progresso podem ser detectadas em três correntes de pensamento europeu que assumiram uma visão otimista da história a partir do século XVIII: a) o Iluminismo, que concebe a história, como uma marcha progressiva para o racional; b) a acumulação de riqueza, que encerra uma promessa de melhor bem-estar; e c) a expansão geográfica da influência européia, que significa para os demais povos da Terra o acesso a uma forma superior de civilização.

Como assinalado por Hidalgo (1998), para os mercantilistas e os fisiocratas, a idéia de progresso material das suas respectivas nações estava presente, fosse por meio do comércio, das manufaturas ou da agricultura. Contudo, pela parcialidade na abordagem de tais pensadores e pelo maior grau de elaboração teórica dos economistas da escola clássica e sua preocupação com o progresso material e com o atraso econômico, esses últimos são indicados como os precursores da idéia de desenvolvimento.

Assim como a noção de evolução, a idéia de progresso está fortemente associada à escola neoclássica. Além da perspectiva otimista e secularizadora, essa idéia está ligada à aplicação das ciências nas atividades produtivas.

Os economistas neoclássicos concentraram-se em unidades econômicas individuais e, para eles, de acordo com a Sunkel (1970), dependia do avanço técnico o avanço econômico. O auge do capitalismo no século XIX esteve vinculado a fenômenos como a incorporação de novas técnicas e métodos e à modernização das instituições sociais e das formas de vida: *“la innovación técnica se concebía como la fuerza motriz del capitalismo y como um fenómeno inherente a la mecánica de este sistema”* (p. 25).

Apesar da visão otimista da história, cuja síntese é a idéia de *progresso*, a realidade social da época se manifestava por meio do desemprego, da quebra de empresas, da luta de classes e da formação de sindicatos. A realidade social da época estava longe de ser confortável (FURTADO, 2000a). Por outro lado, o mundo neoclássico, com sua visão dos processos econômicos graduais, contínuos, ascendentes e harmoniosos, consolidara-se nos finais do século XIX e, no início do século XX, mais exatamente no período entre as duas guerras mundiais.

A mudança proposta por meio do progresso pela escola neoclássica é feita de acordo com uma única ótica, a do crescimento. A inovação tecnológica para o melhor aproveitamento do potencial produtivo faz parte das propostas de desenvolvimento, mas essa condição de inovação não é a única causa para o avanço econômico (FURTADO, 2000a). Na procura pelo

aumento de eficácia de um sistema social de produção, as técnicas utilizadas podem levar à degradação das condições de vida de um grupo de pessoas. Nas visões a curto prazo, para o desenvolvimento utilizam-se técnicas altamente demandantes de recursos energéticos que aumentam a tendência à degradação e a ação predatória do desenvolvimento (FURTADO, 2000a).

1.2.5 Décadas de Crescimento como Sinônimo de Desenvolvimento

As noções de crescimento e de desenvolvimento têm ainda um forte relacionamento com a idéia de desenvolvimento e, em muitos casos, equiparam-se os seus significados. Crescer economicamente, por exemplo, pode ser o fim único do desenvolvimento, e ser desenvolvido é ser industrializado, o que não quer dizer que as outras três noções referidas (riqueza, evolução e progresso) não tenham o mesmo caráter de relacionamento com a idéia de desenvolvimento. A diferença é que o crescimento e a industrialização têm uma conotação de meio e fim para o desenvolvimento. Riqueza, progresso e evolução estão contidas nas outras duas noções e indicam os sentidos positivos que a idéia encerra de a acumulação, de desenvolvimento tecnológico, de transformação.

Para Brue (2005), falar de crescimento, significa tratar de crescimento econômico. De forma sucinta, pode-se definir o crescimento como o aumento da produção real de um país que ocorre durante um período determinado de tempo ou seja o produto interno bruto (PIB), porém, como chegar a esse crescimento é o que dá a essa noção diversas conotações. Assim, as teorias sobre crescimento econômico podem ter traços das noções de evolução e de progresso, tomando do primeiro o aspecto de mutação gradual e contínua, e do segundo, a importância das inovações tecnológicas. Também as teorias de crescimento podem não compartilhar a visão otimista da expansão do capitalismo, própria da escola neoclássica, e, nesse caso, uma das principais preocupações das crises (econômicas) é o desemprego.

Canterbery (2001), Brue(2005), Moncayo (2004), Vázquez Barquero (2001) e Prats (2006), coincidem ao descrever as teorias de crescimento econômico²² e seus antecedentes. Antes de a economia neoclássica tomar conta dessas teorias, após a Segunda Guerra Mundial, Adam Smith, Ricardo e Malthus trataram a questão do crescimento identificando as relações

²² Trata-se da teoria de crescimento econômico de Harrod-Domar; do modelo de crescimento neoclássico de Solow; do desenvolvimento econômico e mudança institucional de Schumpeter e dos aportes à economia do desenvolvimento de Nurkse, Lewis. A esses autores, Moncayo (2004), em uma perspectiva do desenvolvimento regional, agrega outros trabalhos, como os desenvolvidos por Myrdal e Perroux que serão mencionados no segundo capítulo desta tese.

entre crescimento econômico e distribuição de renda e trabalharam conceitos como especialização de trabalho, acumulação de capital, progresso tecnológico ou rendimentos decrescentes que seriam amplamente utilizados na formalização das teorias de crescimento (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; MONCAYO, 2004). O sistema teórico construído por Schumpeter para explicar os círculos econômicos e a teoria do desenvolvimento econômico mostrou a importância da inovação na mudança econômica e, sobretudo, o papel do empresário empreendedor que introduz tais inovações.

A característica de apogeu e de crises do sistema capitalista levou, no século passado, a diversos tipos de análise sobre o crescimento econômico, os quais estiveram no marco da crise dos anos 1930, do período posterior à Segunda Guerra Mundial e da crise dos anos 1970. Para Brue (2005), o maior interesse pelo tema do crescimento econômico e, em consequência, a maior proliferação de teorias a respeito após 1945, deveu-se a cinco motivos principais. O primeiro deles foi a variabilidade do crescimento econômico entre nações, o que levou à pergunta relativa ao motivo de países crescerem mais que outros. Um segundo motivo foi a busca do desenvolvimento econômico dos países pobres, ex-colônias ou não, mas que começaram a ser denominados de países subdesenvolvidos, ou na atualidade, em desenvolvimento, ou ainda, no melhor dos casos, emergentes. Outro motivo, o terceiro, foi entender a forma como os países desenvolvidos têm superado, por meio da estabilização e mercados flexíveis, as fortes crises e profundas recessões; o ponto de atenção das teorias de crescimento econômico passou a ser o modo de atingir altos índices de crescimento. Em quarto lugar, está a motivação que os economistas tiveram, após a queda do comunismo na Europa Oriental e na União Soviética; eles se perguntaram se esses países, ao passar ao sistema capitalista poderiam atingir o crescimento econômico mais rapidamente. Por último, o fato de alguns dos países em desenvolvimento começarem a ter melhores índices em seus padrões de vida fez que países industrializados e desenvolvidos pusessem os olhos nessas regiões pela possibilidade de realizarem investimentos diretos e fortalecer o comércio e as finanças internacionais.

Em seu transcurso, este estudo vai centrar a atenção nas teorias de crescimento que tentam responder às três primeiras questões, e tangencialmente vão-se mencionar algumas das análises que surgem da quinta questão. Para o tema desta tese são de alta relevância, sobretudo, as teorias de crescimento que estudam o dilema, ainda não resolvido, de por que existem desigualdades econômicas e sociais não só entre países, mas também entre regiões de uma mesma nação.

Não se pretende fazer uma análise exaustiva de tais teorias de crescimento e suas especializadas fórmulas econômicas, mas, mostrar como as teorias de crescimento econômico têm marcado os rumos do desenvolvimento, com base em enfoques diferentes de teorias econômicas, dependendo da época e dos diversos eventos que confluem em tempos determinados. Nesse sentido, a periodização que estabelece Mattos (2000) para mostrar tais teorias é bem útil e, mais ainda, ao serem analisadas à luz dos processos de desenvolvimento regional, os quais por sua vez são relacionados com o enfoque territorial do desenvolvimento.

A periodização proposta por Mattos (2000) apresenta-se no quadro 1.

Quadro 1: Momentos das Teorias de Crescimento Econômico

Momento	Teorias e modelos	Hipóteses básicas	Supostos básicos
Keynesianismo 1930 – meados dos 70	Keynesianas e pós-keynesianas. (Harrod, Domar, Kaldor, Robinson, etc.).	O livre jogo do mercado gera desemprego e aprofunda as desigualdades econômicas.	O crescimento depende fundamentalmente da taxa de poupança. Concorrência imperfeita, rendimentos crescentes, externalidades.
Neoliberal meados dos 70- 1990	Neoclássicas de crescimento e mobilidade de fatores. (Meade, Solow, Ramsey, Swan, etc.).	O livre jogo das forças do mercado propicia a convergência econômica.	O crescimento a longo prazo depende fundamentalmente do progresso técnico. Concorrência perfeita, rendimentos constantes, rendimento decrescente do capital, progresso técnico explicado exogenamente.
Endógeno – 1990	Novas teorias neoclássicas do crescimento ou do crescimento endógeno. (Romer, Lucas, Barro, Revelo).	O jogo das forças do mercado não gera certeza sobre a convergência econômica.	O crescimento a longo prazo depende da acumulação de capital físico, de capital humano e de conhecimento explicados endogenamente, em função de expectativas de ganhos; externalidades e rendimentos crescentes.

Fonte: Carlos A. de Mattos, 2000, p. 45

As duas primeiras teorias resumidas no quadro 1 serão abordadas tratadas neste capítulo como parte das correntes da economia de desenvolvimento e a terceira será discutida no segundo capítulo. É importante mencionar que a variável crescimento marca, em grande medida, a pauta dos processos de desenvolvimento e gera uma tensão entre os efeitos desse

crescimento. O crescimento econômico ajuda a diminuir as desigualdades ou as acrescenta? As diversas teorias de crescimento são favoráveis a uma ou outra situação. A preocupação pela persistência do crescimento divergente está presente nos modelos de crescimento econômico desde os anos 1950, e dentre outros aspectos, levou a questionar o posterior declínio da economia do desenvolvimento. Como indica Mattos (2000), de forma explícita ou implícita, os modelos das teorias de crescimento econômico têm fornecido o suporte teórico das políticas para atenuar as desigualdades regionais, assim como os discursos favoráveis à convergência ou à divergência²³.

Antes da preocupação pelo desenvolvimento dos países pobres tomar conta do grupo de economistas que criou, consolidou e liderou a economia do desenvolvimento, as questões relativas ao avanço econômico eram inerentes a todos os países, independentemente de seu grau de desenvolvimento. Desde 1945, porém, o conceito de desenvolvimento é amplamente aplicado e fortemente posicionado nos países, que a partir de 1949, foram chamados de subdesenvolvidos²⁴. Naquele momento, as análises econômicas eram realizadas para

²³ Os modelos de crescimento têm dado respostas a favor da convergência ou da divergência e com previsões a favor ou contra da seqüência crescimento-convergência. Há duas tendências nos modelos de crescimento, os favoráveis à convergência e os que predizem a divergência. Os primeiros, favoráveis à convergência, estão apoiados no modelo de crescimento neoclássico, dos quais os trabalhos de Solow (1956, *apud* PEREZ, 2006) e Swan (1956 *apud* PEREZ, 2006) são pioneiros. Os segundos modelos são alternativas ao modelo neoclássico tradicional, tentando entender o crescimento a longo prazo e confluindo no modelo de crescimento endógeno cujo pioneiro é Romer com seu trabalho de 1986 (*apud* PEREZ, 2006). Dessa forma “*los defensores de la tesis de no convergencia consideran que es imprescindible un sistema de transferencias que permita a las regiones más pobres competir, en igualdad de condiciones, con las regiones más desarrolladas, y puedan alcanzar, en un plazo razonable, niveles de renta per cápita semejantes a los de estas últimas. Estas transferencias deberán financiar, fundamentalmente, proyectos relacionados con infraestructuras básicas y capital humano, cuidadosamente seleccionados. Los defensores de la tesis de convergencia consideran que deben abandonarse las transferencias, dado que dificultan la movilidad geográfica y sectorial de los factores de producción, en especial de la mano de obra. Por el contrario, defienden todas las medidas que mejoren la movilidad y el libre funcionamiento de los mercados*” (PÉREZ, 2006, p.5).

²⁴ É importante salientar que, pelo mesmo período, além da economia do desenvolvimento, dirigida aos países subdesenvolvidos, há outro tipo de debates, relacionados com o desenvolvimento dos países industrializados, que tem a ver, por exemplo, com o desenvolvimento sustentável. O que a partir da década dos anos 1980 começa-se a denominar com esse nome, não é privilégio de aqueles anos. Aliás, Perri (2001), mostra que no século XIX a Revolução Industrial já provoca críticas pelos efeitos negativos da industrialização à natureza e às condições sociais, gerando, por sua vez, a *crítica naturalista* e uma *crítica social*. A primeira tinha correntes como a que visava o melhoramento da saúde pública; uma outra propunha a recuperação de uma forma de vida *natural*, resgatando a relação entre humanidade e natureza, e uma terceira corrente, de caráter romântico, o conservacionismo, gerou as primeiras associações protetoras de espécies animais e espaços naturais virgens. A crítica social da uma forte base a uma das linhas do desenvolvimento sustentável atual que não se restringe só ao ambiental. Depois, nos inícios do século XX houve vários intentos para criar uma associação internacional para a proteção da natureza, mas foram frustrados pela Primeira e Segunda Guerra. Em 1947, após a criação da ONU, no seio da UNESCO instituiu-se a União Internacional Provisional para a Proteção da Natureza, que é uma das redes mais extensas de organizações conservacionistas. O posicionamento do ambientalismo foi-se consolidando, ainda mais como resposta aos efeitos que a expansão industrializadora estava gerando e as duas bombas atômicas que deram origem a movimentos pacifistas e anti-nucleares. Nos anos 1960 e 1970 geraram-se outros tipos de alarmes sobre a deterioração ambiental foram registrados numa série de relatórios científicos dentre os quais Perri (2001) enuncia os seguintes: *Silent Spring* (1962) de Rachel Carson; *The population bomb* (1968) de Paul Ehrlich; *Population, Resources and Environment* (1970) de Paul e Anne Ehrlich; *The Closing*

encontrar o impulsor ou o detonante que dera início ao crescimento dessas regiões. O peso do crescimento como meio e fim do desenvolvimento evidenciava-se, e os que já tinham se desenvolvido somente restava continuar crescendo. Assim, um país desenvolvido ou subdesenvolvido era definido segundo a renda por habitante e a defasagem existente entre situações mais ou menos avançadas em relação à produção e ao emprego.

As ferramentas de análise econômica começaram, então, a ser aplicadas nos países subdesenvolvidos, tendo como orientação a teoria de crescimento econômico, cujo núcleo central era a acumulação de capital. Com a teoria de crescimento pós-keynesiana, por exemplo, esperava-se romper o círculo vicioso representado por uma série de circunstâncias dentre as quais a pobreza, e a pouca possibilidade de os países pobres saírem dela, eram o principal obstáculo para o desenvolvimento. A resposta a essa problemática era o investimento e poupança, mas os pobres não tinham a capacidade econômica para tal. Assim, abriu-se o caminho para a ajuda e o investimento estrangeiros, pois *“pronto se reconoció que los países pobres rara vez poseían cantidades suficientes de capital para satisfacer las inversiones requeridas por el crecimiento acelerado”*(ESCOBAR, 1996, p. 148).

As ajudas estrangeiras, as inversões e endividamentos deveriam ser usadas na industrialização, uma das áreas que garantiriam benefícios maiores de acumulação de capital e, além disso, nas palavras de Hidalgo (1998, p. 68), *“permitirian la transformación de una economía tradicional y agrícola em una economía moderna e industrial, base de un crecimiento autosostenido que se irá difundiendo por toda la economía”*.

A primeira formalização das teorias de crescimento econômico deu-se com Harrod e Domar que *alargaram* a Teoria Geral de Keynes. Como se verá mais adiante, a teoria do crescimento econômico de Harrod-Domar, em grande medida, orienta as correntes da teoria da modernização fazem parte da economia do desenvolvimento. Naquele momento, quando se começava a desenhar a economia do desenvolvimento, o crescimento converteu-se no núcleo de sua própria proposta teórica. Lewis, Nurkse, dentre outros, são os principais economistas que desenvolveram teorias de crescimento para os países subdesenvolvidos e são herdeiros da proposta pós-keynesiana. Por outro lado, contrariamente ao pressuposto keynesiano de Harrod-Domar, segundo o qual a economia é inerentemente instável, Solow segue o pressuposto neoclássico segundo o que a economia se ajusta internamente para obter um crescimento equilibrado e estável (BRUE, 2005).

Circle (1971) de Barry Commoner; *The Limits to Growth* (1972) do Club de Roma. De forma extremadamente resumida pode-se dizer que com isto vão se configurando tendências, correntes, ênfases ao tratamento do meio ambiente e se posicionando diversas políticas para sua preservação ou utilização racional.

Conforme Canterbury (2001, p. 263), para explicar diferentes épocas de comportamento do sistema capitalista, talvez seja preciso utilizar diferentes modelos, mas Harrod-Domar e Solow, por serem herdeiros da escola neoclássica não conseguem “reivindicar uma explicação completa da dinâmica do capitalismo”. A revolução neoclássica “deixou intactos muitos aspectos da teoria clássica” (MRTINUSSEN, 1997, p. 133). O método de análise macrodinâmico da teoria de crescimento segue a mesma linha das escolas clássica e neoclássica, deixando de lado a diferenciação do sistema produtivo, de mudanças institucionais, de dependência externa e outras idéias próprias do desenvolvimento (SUNKEL, 1970).

A estimativa dos graus de desenvolvimento medida exclusivamente pelo PIB não dá conta da realidade social dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Celso Furtado (2004) ilustra a situação, ao dar como exemplo o chamado milagre brasileiro dos anos 1950 e 1960, quando houve um intenso processo de industrialização e altas taxas de crescimento. Apesar desse crescimento, o subemprego invisível manteve-se extremamente alto, e se uma faixa da população de classe média emergiu, o fez em meio à pobreza e à miséria, quadro agravado pelo fato de a população rural não ter sido beneficiada pelo crescimento.

Para Furtado (2004, p. 2),

essa era a evidência maior do malogro da política de desenvolvimento mal seguida. [...] o *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

1.2.5 Industrialização, o Caminho ao Mundo Desenvolvido

Não continua ela hoje [a industrialização] presente à nossa volta, renovando-se incessantemente? Definida como o início de uma nova era, as épocas futuras ainda lhe pertencem e por muito tempo. Contudo, por mais maciça, por mais invasora, por mais inovadora que seja, ela não é, não pode ser por si só a totalidade da história do mundo moderno.

O Tempo do Mundo, Fernand Braudel, 1998.

Como é o caso das noções anteriores, não é possível citar uma data específica para estabelecer o momento histórico no qual o termo industrialização começou a ser usada e mais ainda, não é possível afirmar que um processo como a industrialização tenha ocorrido de forma gradual, espontânea e harmônica. A primeira fase da industrialização deu-se na Grã Bretanha antes de converter-se em um parâmetro para diferenciar os países desenvolvidos dos subdesenvolvidos e de ser, como diz Dane (1965, p.11), “*um axioma da teoria de desenvolvimento econômico*”.

Segundo Arnold Toynbee (*apud* BRAUDEL, 1998) o marco inicial da industrialização foi 1760²⁵, mas o historiador americano J.U. Nef (1934, *apud* DANE, 1965) mergulhou na continuidade histórica, ressaltando os inícios da produção em massa e da mudança tecnológica do século XVI e inícios do XVII:

A ascensão do industrialismo na Grã-Bretanha pode ser considerada mais corretamente como um longo processo que remonta aos meados do século XVI e que se desenrola até o triunfo final do estado industrial por volta do fim do século XIX do que como um fenômeno repentino associado com o final do século XVIII e com os princípios do XIX (p. 12).

Pelo contrário, Hobsbawm (2003, p.50) afirma que, apesar de a maioria de historiadores datarem a Revolução Industrial em 1760, estudos mais cuidadosos localizam como decisiva a década na qual os “*índices estadísticos relevantes dieron una guiñada repentina, brusca y casi vertical para la ‘partida’*. *A economía, por así decir, volaba*”.

A respeito da gradualidade da industrialização Braudel (1998) indica que uma “*Revolução Industrial é uma confluência, um ‘conjunto’, uma família de movimentos, uma ‘seqüência’*” (p. 503), e, no mesmo sentido, Hobsbawm (2003) enfatiza que “*la ‘partida’ [de la Revolución Industrial], no fue lógicamente uno de esos fenomenos que, como los terremotos o los cometas, asaltan al mundo técnico de sorpresa. Su pré-historia en Europa puede ser trazada dependiendo del gusto del historiador o de su particular interés*” (p. 49-50). Para Hobsbawm (2003), a Revolução Industrial não é um episódio com princípio e fim. Ela é constituída por curtos e longos prazos. Os curtos prazos são os que lhe dão o seu caráter de revolução, evidenciando as mutações que ocorreram também é um processo de longo prazo, e assim é “*progressivo, discreto, silencioso, muitas vezes difícil de discernir*” (BRAUDEL, 1998, p. 500).

²⁵ Conforme Braudel (1998) a Revolução Industrial só se tornou clássica entre os historiadores depois da publicação, em 1884, de *Lectures on Industrial Revolution*, curso que Arnold Toynbee (tio do historiador do mesmo nome) tinha ministrado em Oxford, em 1880-1881, e que os seus alunos publicaram três anos depois de sua morte.

Décadas de afã industrializador transcorridas no Terceiro Mundo desde 1945 não tiveram, para Braudel (1998), um brilhante sucesso. No início esperava-se que os países pobres conseguissem uma elevação do PIB em um ritmo maior que o crescimento da população e, para isso, era necessário melhorar o investimento mediante a industrialização, quando os benefícios da acumulação de capital fossem maiores; *“mediante la industrialización, los países pobres dejarían de producir ‘los artículos equivocados’ y comenzarían a producir los bienes de mayor valor comercial [...] la industrialización era la clave del desarrollo”* (ESCOBAR, 1996, p. 148-149).

Ser industrializado ou não converteu-se em um dos principais parâmetros para indicar o grau de desenvolvimento ou subdesenvolvimento dos países. A industrialização daria a oportunidade para a mobilização social, a modernização e a urbanização. Procurava-se *“capacitar la mano de obra y acostumbrarla a la disciplina fabril”* (LEWIS, 1946 *apud* ESCOBAR, 1996)²⁶, para então promover empregos novos e melhor remunerados, ajudando a ocupar os desempregados provenientes do campo, em suma, aumentar o bem-estar da população.

No entanto, a história tem mostrado que a industrialização não alcançou os objetivos propostos de crescimento auto-sustentado das economias do chamado Terceiro Mundo. Sunkel (1970) ressalta o pouco resultado desse processo e diz que a maioria da população segue tendo condições de vida extremadamente precárias:

Solo un pequeño número de países y una escasa proporción de la población mundial han experimentado ese proceso [de la industrialización] y alcanzado niveles elevados de vida. En contraste, más de la mitad de la población mundial se debate en medio de una miseria similar o pero aún de la que prevalecía en Europa hace doscientos años (p. 26).

Tanto para Braudel (1998) como para Muñoz Gomá (1991), nos países subdesenvolvidos, a industrialização constitui um processo de avanços desiguais e progressos descontínuos. Para o caso específico de América Latina, Muñoz Gomá (1991) afirma que, no período compreendido entre 1950 e 1980, o processo de industrialização no conjunto dos países da região foi bastante satisfatório²⁷. O maior crescimento ocorreu no Brasil e no

²⁶ Frase citada por Escobar (1998), fazendo referência às palavras de Arthur Lewis, em 1946, quando falava da industrialização de Jamaica.

²⁷ A taxa anual de crescimento do produto manufaturado esteve entre 6% e 7%, índice maior que o registrado em nível mundial que foi, no mesmo período, de 5,7%. “A economia regional expandiu-se enormemente: de 1950 a 1981, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou a uma taxa média de 5.3 por cento ao ano. Contudo, apesar de a renda média per capita ter crescido 2.6 por cento ao ano, persistiram, em toda a região, grandes desigualdades na distribuição dos benefícios do crescimento econômico- entre os grupos sociais, entre a área urbana e a rural, entre as regiões dentro de cada país e entre os diversos países”, assegura Bethell (2005).

México, cujas taxas foram de 8,3% e 7,4%, respectivamente. Já na década de 1980, a região passou pelo estancamento da industrialização até, em alguns casos, a reversão do processo em razão aos ajustes feitos para sobrelevar a crise da dívida externa: *“Visto desde una perspectiva amplia, el proceso de industrialización latinoamericano muestra logros pero también deficiencias”* (p. 338).

As promessas da industrialização, apoiadas nos princípios das teorias clássica e neoclássica do crescimento (acumulação de capital, maior divisão do trabalho, progresso tecnológico, comércio, poupança e investimento), não deram os resultados esperados. Assim, Sunkel (1970) põe em dúvida que tal processo tivesse como consequência uma rápida e generalizada melhoria das condições de vida das populações.

A maioria dos teóricos da modernização indicavam o desenvolvimento industrial como a opção para mudar a condição de países subdesenvolvidos para o desenvolvimento, o que ocasionaria uma expansão de parte do sistema econômico e mudanças em sua estrutura. Uma das exceções a essa posição é a ressaltada por Furtado (2000b) que, com sua abordagem estruturalista do desenvolvimento, vê no próprio processo da expansão capitalista, desde o núcleo industrial europeu, a gênese do processo de subdesenvolvimento. Tal expansão tomou diversos caminhos, dirigindo-se um deles para regiões já ocupadas e com sistemas econômicos de natureza pré-capitalista. Como expressa Furtado (2000b), o contato entre as economias capitalistas e as velhas estruturas sociais não se fez de modo uniforme, mas o resultado foi, quase sempre, a criação de estruturas dualistas – de um lado, a existência de formas modernas de consumo, organizadas na base da maximização do lucro, e de outro, mantiveram-se formas pré-capitalista de produção. *“Esse tipo de estrutura socioeconômica dualista está na origem do fenômeno de desenvolvimento”*, assinala Furtado (2000b, p. 196).

O subdesenvolvimento não é uma etapa que deva ser cumprida para passar a um estágio superior, *“é um processo histórico autônomo”*, gerado pela expansão capitalista que, mediante a industrialização criou ilhas de desenvolvimento, o que provocou uma alta desigualdade na distribuição da renda. Nesse sentido, é necessário entender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como *“duas situações históricas diferenciadas, mas que tiveram o mesmo impulso inicial, tendendo a reforçar-se mutuamente”* (FURTADO, 2000a, p. 28).

Para Furtado (2000a), o desenvolvimento tem dois sentidos distintos. O primeiro coloca-o na linha de elevar a produtividade. Mediante acumulação e o progresso das técnicas, espera-se que o sistema social de produção se torne mais eficaz (elevando a produtividade do conjunto da força de trabalho). O segundo sentido tem a ver com a satisfação das

necessidades humanas. Mensurar ou identificar objetivamente essas necessidades pode ser mais fácil quando se pensa em necessidades como alimentação, vestuário, habitação e até expectativa de vida. A ambigüidade entra na cena quando busca identificar *necessidade* segundo sistemas de valores de contextos culturais diferentes (FURTADO, 2000a).

Depois de revisar as diferentes noções relacionadas com o conceito, entende-se que o desenvolvimento não se esgota no crescimento econômico ou na eficiência de um processo de industrialização. O desenvolvimento vai além da acumulação da riqueza e não é obtido de maneira espontânea nem mediante a superação de uma série de etapas. Fica claro que as noções antes tratadas, por si só, não dão conta de explicar esse conceito nem de se ajustar à complexa tarefa que ele implica.

Para Furtado (2000a, p. 7), idéia de desenvolvimento está

no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo. [...] Como o desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas, é natural que se empreste à idéia um sentido positivo. As sociedades são consideradas desenvolvidas à medida que nelas o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações.

Nesta tese, seguindo os postulados de Furtado (2004, p.3), entende-se por desenvolvimento “*o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade*”. Compreende-se que o desenvolvimento não se gera com base em esquemas normativos, mas em um elemento de intencionalidade que, como expressa Furtado (2004), manifesta-se em condições que se dão historicamente. A explicação do desenvolvimento, baseada nas possibilidades e oportunidades que uma sociedade tem para potencializar sua criatividade, situa a cultura no caráter intrínseco ao desenvolvimento. Observar e tentar compreender o que intensifica essa criatividade e ao mesmo tempo conduz à transformações sociais com as quais se identificam os membros de uma sociedade é o desafio que o pensamento de Furtado apresenta.

1.3 A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO E AS SUAS DIVERSAS CORRENTES

Como indicado na seção anterior, a economia do desenvolvimento emergiu e se consolidou no período compreendido entre 1948 e 1958. Fez-se referência aos conceitos que, de forma mais remota ou imediata, como no caso do crescimento e da industrialização,

ajudam a construir os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. A seguir, descrevem-se fatos que, no período de entre-guerras, deram lugar à criação e à consolidação da economia do desenvolvimento. Posteriormente, apresentam-se as principais correntes, até chegar à corrente neoliberal, cuja aparição no cenário político e econômico dos países do Terceiro Mundo provocou o declínio da economia do desenvolvimento e/ou o surgimento de outras práticas para o desenvolvimento.

A economia do desenvolvimento foi uma subdisciplina da teoria econômica que surgiu a partir do término da Segunda Guerra Mundial. Autores antes citados, como Escobar (1996), Sunkel (1970), Martinussen (1997) e Hidalgo (1998) concordam em afirmar que o objeto de estudo dessa subdisciplina foi a economia subdesenvolvida. Houve posições de economistas mais ortodoxos, como Hicks (1967 *apud* HIDALGO, 1998, p.10) para quem a economia do desenvolvimento não passava de *“la aplicación del análisis económico a cierto tipo de países y problemas”* e, o autor afirmava que não era necessário *“un instrumental analítico diferente al utilizado en el estudio de las economías de los países desarrollados”*.

Em posição contrária Hirschman (1984) chama a atenção para a necessidade de abandonar a premissa mono-econômica e, assim, levar em conta, na análise e aplicação da economia, as diversas realidades dos países subdesenvolvidos.

Todos nós [os chamados Pioneiros do Desenvolvimento], é verdade tínhamos alguma coisa em comum, enquanto todos reconhecíamos que os países em via de desenvolvimento, pelas suas características estruturais, eram diferentes dos países ocidentais – europeus e norte-americanos – já industrializados (HIRSCHMAN, 2000 p.94).

Outro elemento definidor dessa subdisciplina foi o rechaço à pretensão do benefício mútuo e à afirmação de que as relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos gerariam vantagens recíprocas.

Os fatores do nascimento da economia do desenvolvimento são explicados de diversas maneiras, segundo a ênfase dada por determinado autor. Alguns dizem que a economia do desenvolvimento é a disciplina da ciência econômica encarregada de estudar as formas como os países pobres poderiam desenvolver-se. Essa é a forma mais simples de explicar tal emergência. Outros fazem uma análise mais formalizada e mostram como a economia do desenvolvimento surgiu de um processo histórico complexo.

De fato, a emergência dessa linha de pensamento econômico deu-se depois da Segunda Guerra Mundial a sua consolidação e maior força apresentaram-se entre 1950 e a metade da década dos anos 1970, mas os antecedentes mais imediatos que deram as bases

para criação dessa subdisciplina são os eventos mundiais ocorridos desde começo do século XX. A crise econômica mundial vivida desde a Primeira Guerra até 1948 levou a uma outra formulação do discurso econômico, crítico do mundo neoclássico de início do século. Começou assim uma importante reformulação do pensamento neoclássico em que desapareceu a antiga distinção entre Estado e economia e o suposto do mercado auto-regulado:

La Primera Guerra Mundial abrió el camino para nuevos métodos de manejo y planeación de la economía y los asuntos sociales. [...] Surgieron formas de organización industrial y del empleo que sentaron las bases para una nueva economía de la posguerra, lo cual se basaba en la creencia de que el proceso económico no podría dejarse exclusivamente en manos del mercado; la línea divisoria entre el poder político y el económico se desdibujó (ESCOBAR, 1996, p. 136).

O keynesianismo²⁸, com suas variantes de curto e longo prazos, emprego e crescimento, respectivamente, oferece a racionalidade e a teoria que sustentam esses processos de mudança nas teorias econômicas. A Primeira Guerra Mundial levou a uma visão geral da economia, o que ocasionou a passagem da abordagem microeconômica da escola neoclássica a uma estrutura da econômica agregada ou macroeconomia. Com a sua análise macroeconômica, “*emergiu uma teoria da coordenação das decisões econômicas que valorizaria consideravelmente os centros de decisão em nível nacional*” (FURTADO, 2000a, p. 31). Sendo o interesse pelo crescimento econômico o foco da *Teoria Geral* formulada por Keynes em 1936, postulados como o fomento pelo governo do pleno emprego por meio do gasto público apropriado, do investimento e das políticas monetária e fiscal, converteram-se na base sobre a qual economistas seguidores de Keynes elaboraram as primeiras teorias da economia do desenvolvimento. É importante mencionar que Keynes não chegou a formular uma teoria do desenvolvimento, mas seu aporte à economia em geral foi tão importante que influenciou significativamente essa subdisciplina.

Como já mencionando na seção sobre a noção de crescimento, com base na *Teoria Geral*, Harrod e Domar de forma simultânea (no ano 1947), mas independentemente, elaboraram um modelo dinâmico de crescimento²⁹. Partindo da inovação keynesiana que

²⁸ O sistema de idéias keynesiano é uma das escolas mais significativas do pensamento econômico. A escola começou com a publicação de *The general theory of employment, interest and money* de Keynes (1883-1946) em 1936 (assim seus fundamentos datam de 1929), e atualmente marca importante presença na economia ortodoxa.

²⁹ Conhecido como modelo Harrod-Domar, é a síntese dos modelos elaborados pelo britânico Roy Harrod (1900-1978) e o polaco Evsey Domar (1914-1997). Para Bresser-Pereira (1975), tal modelo pode-se chamar modelo Harrod, porque esse economista desenvolveu as suas bases. Segundo Hidalgo (1998), a principal diferença entre os pressupostos desses economistas está na interpretação da equação: a inversão faz crescer a capacidade

relacionava a contração ou expansão da economia com a poupança e o investimento ESCOBAR, 1996, p. 141), a preocupação desses economistas era encontrar as condições pelas quais seria possível crescer com pleno emprego. Esse modelo, como algumas variações significativas, foi o que deu origem à incipiente economia do desenvolvimento. Economistas influenciados por Keynes, chamados por Leys (1996) de ortodoxos positivistas da teoria do desenvolvimento, escreveram planos de desenvolvimento para os novos países independentes (as ex-colônias) e para as, ainda, colônias africanas, propondo a melhoria da produtividade rural e a transferência de mão de obra subutilizada na agricultura para a indústria.

A economia do desenvolvimento abriu as portas para a era do desenvolvimento. Muitos fatores que confluíram no momento de sua formulação ajudaram a sua consolidação. O contexto de descolonização pelas metrópoles Inglaterra, França e Portugal foi um deles; outro foi a caracterização que Harry Truman, no seu discurso de posse como presidente dos EUA (20 de janeiro de 1949) fez dos países economicamente menos avançados chamando-os de subdesenvolvidos. Envolvendo esses fatos estava a Guerra Fria e, com ela, as regras políticas, institucionais e econômicas definidas em Bretton Woods³⁰, em 1944.

Segundo Leys (1996), economia do desenvolvimento limita-se a procurar por teorias e práticas para transformar e tornar mais produtivas as economias das colônias e ex-colônias. De acordo com autor, cuja análise segue a mesma linha de Peet (1999), pode-se dizer que existiram três fatores condicionantes do nascimento da economia do desenvolvimento. O primeiro proporcionou uma base de ação imediata para *ajudar*³¹ aos povos das ex-colônias, o que levou a uma orientação bastante prática do que seria posto em marcha nos países subdesenvolvidos. A segunda tem a ver com a Guerra Fria: as novas nações constituíam uma importante fatia que só poderia-se aliar ao bloco comunista. Por último, o regime financeiro e comercial de Bretton Woods impunha aos governos nacionais maximizar o crescimento e o emprego.

Nesse contexto, o objetivo da economia do desenvolvimento era o crescimento e o Estado converteu-se no principal agente para alcançá-lo, por meio dos instrumentos de política macroeconômica. Assim transcorreram os primeiros anos (de 1950 até finais dos anos

produtiva. Para Harrod, o crescimento da renda determina a inversão, entretanto, para Domar a inversão é que determina o crescimento da renda por meio da capacidade produtiva.

³⁰ Conferência internacional sediada em Bretton Woods, New Hampshire, em 1944, na qual se reuniram representantes de 44 governos para estabelecer um marco de cooperação econômica, com o propósito de “evitar la repetición de las desastrosas medidas de la política económica que contribuyeron a la gran depresión de los años 30”. Nessa conferência, criou-se o Fundo Monetário Internacional (FMI). Disponível em: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf]. Acesso em: junho 2007.

³¹ A palavra *ajuda* foi apropriada e se tornou quase uma premissa do desenvolvimento pela conotação do Plano Marshall, reforçado pelo sucesso de tal plano na recuperação econômica de Europa.

1960), mas avançando com modestos sucessos, o que foi atribuído, no caso específico da Índia, a uma falta de capacidade de o Estado viver de acordo com o ideal social-democrata e de impor a disciplina necessária aos cidadãos, desde os comerciantes até os camponeses. Outros críticos dessa incursão nos países subdesenvolvidos, representantes do pensamento de esquerda, achavam que o pouco sucesso dos planos de desenvolvimento tinha a ver com o escopo conceitual e empírico do *main-stream* da economia neoclássica (LEYS, 1996).

Nos anos 1970, o debate ocorreu entre os que pretendiam manter a teoria do desenvolvimento em seus parâmetros iniciais e os que queriam dar um peso histórico a tal teoria e voltar à teoria geral de desenvolvimento de Marx. Nos anos 1980, iniciou-se o declínio da economia de desenvolvimento, com o ressurgimento do pensamento econômico liberal, chamado de neoliberal a partir de então. Naquele momento, os Estados não eram mais o motor do desenvolvimento, e as forças do mercado assumiram o papel central.

Durante o percurso da economia do desenvolvimento até o seu declínio, houve diversas correntes de pensamento que orientaram as práticas de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, cujo enfoque dependeu, em grande medida, das pessoas que criaram tais correntes. Existe um grupo de economistas, chamado de pioneiros do desenvolvimento³², e suas análises permitem estabelecer diversas classificações para estudar o desenvolvimento da economia de desenvolvimento. Neste trabalho, como já dito, toma-se a classificação proposta por Hidalgo (1998), igualmente utilizada por Aguado *et al.* (2005) e, com mínimas diferenças, a trajetória seguida por Escobar (1996) para fazer a análise do discurso da economia do desenvolvimento. Tal classificação consta de teoria da modernização, teoria estruturalista, teoria neo-marxista e teoria neoliberal. No caso dessa última, Hidalgo (1998) a inclui como uma corrente da economia do desenvolvimento, mas, em verdade, é a manifestação do esgotamento da economia do desenvolvimento e do renascimento da teoria econômica liberal. A seguir, descrevem-se os aspectos mais relevantes de cada uma das teorias mencionadas.

1.2.3.1 A Nova Ortodoxia Neoclássica: Teoria da Modernização

O pouco sucesso dos programas implementados sob a batuta da ortodoxia positivista, usando a denominação estabelecida por Leys (1996), levou os profissionais do desenvolvimento dessa época a questionarem o motivo pelo qual as sociedades dessas ex-

³²Rosenstein-Rodan, Siger, Lewis, Gerschenkron, Myrdal, Hirschman, Scitovsky, Perroux, Rostow, Myint e Prebisch (MEIER ; SEERS, 1986 *apud* AGUADO *et al.* 2005).

colônias e do resto de países pobres não respondiam aos planos propostos. Para esse autor a teoria da modernização foi uma primeira resposta americana a essa questão, se abordando assuntos como os obstáculos ao avanço industrial (nos parâmetros do Ocidente) e as condições e os mecanismos para fazer a transição das sociedades tradicionais às modernas.

Para os cientistas da modernização, a transformação de formas tradicionais a modernas de organização social podia ser tratada usando uma análise funcional-estruturalista, derivada de Weber por Parsons (LEYS, 1996). Do ponto de vista prático, os teóricos da modernização tinham em vista ideais modernos mediante a transferência de tecnologia e educação às elites da periferia. A teoria de ação social de Parsons foi utilizada para reformular as teorias de crescimento que tinham uma forte influência de variáveis econômicas originárias dos trabalhos de Keynes, Harrod, Lewis, dentre outros (PEET, 1999).

No fim dos anos 1940 e na década de 1950, houve uma ampla concepção do desenvolvimento como processo de modernização. Era necessária uma mudança estrutural por meio da qual países atrasados pudessem se assemelhar aos do Ocidente. Essa imitação implicava pôr em marcha ações que dessem como resultado a divisão e a especialização do trabalho, a alta produtividade, o crescimento econômico auto-sustentável, um aparato estatal que funcionasse bem e de forma ativa, formas democráticas de governo, assim como a igualdade perante a lei (MARTINUSSEM, 1997). A modernização foi abordada em diferentes disciplinas procurando assim resultados relacionados com a economia, a área social, a política e a cultura. Buscavam-se especialização das atividades econômicas, o crescimento do mercado, a urbanização, a mobilidade social, a difusão da educação, o fortalecimento da democracia, a mudança das elites tradicionais para o moderno e, por fim, desde a área cultural se buscava acrescentar a diferenciação entre a diversidade cultural e o sistema de valores.

O pressuposto básico dessa teoria é a passagem do tradicional (países subdesenvolvidos) ao moderno (países desenvolvidos). Todos os interesses enunciados confluem, de uma ou outra forma, na teoria da modernização, recebendo a economia do desenvolvimento essa denominação.

Assim, uma das manifestações e origens da teoria da modernização consistia na crítica feita às escolas clássicas e neoclássicas, escolas que dão as bases para os modelos que procuravam superar os obstáculos à modernização. Os eixos da teoria clássica de crescimento eram acumulação de capital, maior divisão do trabalho, progresso tecnológico e comércio (ESCOBAR, 1996). Após 1945, os postulados keynesianos indicavam que as economias para crescer deviam poupar e investir certa porção do seu produto interno bruto. Como já dito em

parágrafos anteriores, esse modelo de crescimento não cogitava das economias atrasadas ou subdesenvolvidas do Terceiro Mundo. Segundo Escobar (1996, p. 151), nessa época,

las economías subdesarrolladas se caracterizaban por el deterioro de los términos de intercambio de sus productos primarios (frente a los productos manufacturados provenientes de los países industrializados), por su necesidad urgente de cambio tecnológico, y porque sus precios cambiaban continuamente como resultado de sus tendencias inflacionarias.

Dessa maneira, uns dos principias obstáculos para a modernização e, em consequência, para o desenvolvimento, era o pouco capital disponível, e em decorrência, aflorou uma das principais características desse período da era do desenvolvimento – a ajuda externa contida em empréstimos ou investimento privado (HIDALGO, 1998; ESCOBAR, 1996).

Durante o auge dessa corrente (anos 1940 até finais dos anos 1960) ocorreu o *grande empurrão (big push)* de Rosenstein-Rodan, em 1943, passando pelo *círculo vicioso* da pobreza de Nurkse (em 1952) e a *economia dual* de Lewis (em 1954) até a *sucessão linear de etapas* do modelo histórico-econômico de Rostow, de 1960. A esse grupo de economistas somam-se Hirschman, Perroux e Myrdal com sua perspectiva do crescimento desequilibrado.

1.3.1.1 O crescimento equilibrado desde o grande empurrão até a superação lineal de etapas

As características das economias subdesenvolvidas eram o subemprego rural, o baixo nível de industrialização, os obstáculos ao desenvolvimento industrial e a desvantagem diante do comércio internacional (ESCOBAR, 1996), cujos aspectos, sobretudo, os três primeiros foram o foco dos teóricos da modernização para construir os seus modelos. O *empurrão* consistia em um amplo plano de investimento com ajuda de capital estrangeiro ou público³³. Assim estimulava-se a economia pela demanda ampliada e diversificada, geravam-se economias externas³⁴ por meio do melhoramento da infra-estrutura, aumentava-se capacidade

³³ A ênfase no investimento do setor privado ou público varia segundo o autor, mas todos concordam com a importância do papel do Estado no estímulo ao investimento.

³⁴ Quando Marshall (1982) afirma que as “*economias derivadas de um aumento de escala de produção de qualquer espécie de bens*” podem ser divididas em duas classes, está-se referindo às economias externas e internas (“*dependentes dos recursos das empresas que a ela se dedicam individualmente*”). As economias externas são as que dependem do desenvolvimento geral da indústria e, segundo Marshall, tais economias são muito importantes e “*podem freqüentemente ser conseguidas pela concentração de muitas pequenas empresas similares em determinadas localidades, ou seja, como se diz comumente, pela localização da indústria*” (p. 229). Para Brue (2005), as economias externas são as que surgem do lado de fora das empresas e que dependem do desenvolvimento geral da indústria. Seguindo o exposto por Brue (2005), se uma indústria cresce, os

de poupança dos países de baixos ingressos e levava-se o subemprego rural até a indústria. Para Rosenstein-Rodan (1902-1985), gerar economias externas, por intermédio da infraestrutura, permitiria que todos os setores se beneficiassem mutuamente.

Ragnar Nurkse (1907-1959) explica a permanência da pobreza nos países pobres, pela existência de uma constelação circular de forças que tendem a agir e reagir umas sobre as outras, de modo a manter um país pobre em estado de pobreza (NURKSE, 1952 apud BRUE, 2005, p.471), o que é denominado de *círculo vicioso da pobreza*, que afetava a acumulação de capital dos países subdesenvolvidos.

A questão do desenvolvimento, para o autor “*é um problema – embora não totalmente – de acúmulo de capital*”. O círculo vicioso da pobreza explica-se pela demanda e oferta, que, segundo ele, são as duas faces do problema de formação de capital real (NURKSE, 1952 apud BRUE, 2005, p.471). Os países pobres, em razão de seu baixo nível de renda, têm, em consequência, um baixo nível de compra, pouco estímulo à inversão, com baixa utilização de capital na produção e com produções baixas, o que os leva a fechar o círculo com um nível baixo de renda. Pelo lado da oferta, a renda reduzida gera baixa capacidade de poupança, o que leva a pouco capital, baixa produtividade e, de novo, o círculo se fecha com a pouca geração de renda. De acordo com este modelo, o problema da formação de capital não se reduz à baixa capacidade de poupança, mas envolve também o reduzido estímulo ao investimento (ESCOBAR, 1996). Nesse sentido, para romper os círculos viciosos e alcançar um crescimento equilibrado, a proposta consiste em grandes investimentos com capitais estrangeiros, no entanto, o papel do Estado é importante para reforçar as poupanças compulsórias e coordenar o investimento (BRUE, 2005). A meta do crescimento equilibrado consiste em ampliar o mercado com grandes inversões simultâneas em diversos setores da produção para chegar ao desenvolvimento auto-sustenido.

A essas afirmações de Nurkse somam-se as de Arthur Lewis (1915-1991) que desenvolveu idéias similares na mesma época, e para quem a ruptura do círculo vicioso da

fornecedores de materiais constroem fábricas por perto para atender à indústria em crescimento. Essas ofertas tornam-se mais baratas porque os custos com transporte são reduzidos e porque são produzidas em massa pelas que estão crescendo. Conforme Amaral Filho (2001), há dois tipos de economias externas: as pecuniárias e as tecnológicas. A diferença entre as duas é que a primeira é transmitida pelo mercado, mediante a intermediação dos preços, e a segunda, diretamente pelas empresas. Para Martin Simón (1991), as economias externas são mudanças favoráveis experimentadas por agentes econômicos, em virtude das ações empreendidas por outro ou outros, e o aspecto tecnológico que operava no marco da empresa e da indústria, agora influencia várias indústrias e o conjunto da economia do país, por isso “*o concepto de economias externas supera los limites de la teoria estática y microeconómico del equilibrio pasando a ampliar sus efectos al campo macroeconómico e dinámico del desarrollo*” (p. 89). Nas mais recentes propostas de economia regional, tanto as propostas de nova geografia econômica representados por autores como Krugman, como as evolucionistas e institucionalistas representadas por Becattini, utilizam o argumento das externalidades dinâmicas e redescobrem a teoria de Marshall.

pobreza é feita quando a mão-de-obra excedente, no setor rural, é utilizada no setor urbano-industrial. O primeiro autor trabalha o conceito de *excedente estrutural de mão-de-obra*, do qual se pode deduzir a existência de um potencial de recursos para a aceleração da acumulação. No caso de Lewis, o conceito de *oferta limitada de mão-de-obra* está relacionado com a tendência da força de trabalho transitar do setor pré-capitalista ao capitalista. Ambas as condições estão na base do *dualismo* que se manifesta de diversas formas nos países subdesenvolvidos (FURTADO, 2005).

Lewis (*apud* BRUE, 2005, p. 475) define o *modelo dual* pela sua conformação por dois setores: *setor de subsistência rural* tradicional e um *setor industrial urbano* moderno. O autor esclarece:

O setor rural possui tanto trabalho excedente em relação ao capital e aos recursos naturais que muito desse trabalho poderia ser transferido para o setor urbano sem diminuir a produção agrícola. Na extremidade oposta, o produto marginal desse trabalho redundante é zero.

O setor urbano é industrializado e lucrativo. Parte desses lucros é poupada e investida em bens de capital. Devido a essa expansão de fábricas e equipamentos, o setor urbano possui uma demanda crescente por trabalho. Tem também uma média salarial substancialmente maior que o setor rural. Portanto os trabalhadores no setor agrícola serão atraídos para o setor urbano.

A migração dessa mão-de-obra gera mais renda o que leva a uma maior capacidade de poupança e investimento. Dessa maneira, os países subdesenvolvidos, cujas economias se apoiavam na agricultura tradicional e de subsistência, passariam a ter uma economia mais moderna com uma maior representação dos setores secundário e terciário e da urbanização pela transformação estrutural da sua economia (HIDALGO, 1998).

A característica dual dos países subdesenvolvidos, nos quais existe um setor tradicional e outro moderno, também faz referência à doutrina do dualismo social formulada inicialmente por J. H. Boeke (1884-1956), antes da Segunda Guerra Mundial. Essa doutrina, e o enfoque de Nurkse e Lewis tiveram uma força considerável, se bem que as duas concepções respondessem a preocupações diversas (FURTADO, 2000a).

O dualismo social de Boeke foi formulado com base na experiência indonésia, mas sua aplicabilidade generalizou-se para as sociedades dos países subdesenvolvidos. Para Boeke, o dualismo consistia na coexistência de dois sistemas sociais ou na *“intrusão de um sistema social apoiado em tecnologia mais avançada em outro, que por motivos diversos, consegue sobreviver”* (BOEKE, 1953 *apud* FURTADO, 2000a, p.37). Segundo Lambert (1974 [1959]), uma sociedade dualista é aquela em que, pela importação rápida das técnicas e pela estrutura das sociedades dos países subdesenvolvidos, o progresso técnico não pode ser absorvido pelo

conjunto da sociedade e só atinge um grupo da população, a qual se envolve nele sofrendo transformações profundas nas suas condições de existência. Mas o outro grupo da sociedade permanece quase inalterado e conserva traços de uma sociedade arcaica – usando as palavras do autor –, que o outro grupo perdeu; *“a mesma cultura nacional comporta, assim, duas facies: uma evoluída e outra arcaica”* (p. 61).

Na verdade, o fenômeno persistente é a sociedade tradicional sobreviver e coexistir com o outro sistema social (o moderno), pois nem sempre o excedente gerado pela penetração do capitalismo é integrado à economia local, o que vai depender dos interesses dos grupos dominantes externos. Assim, Furtado (2000 a, p. 37) conclui: *“O dualismo social é, portanto, a contrapartida do colonialismo, caso extremo de dominação externa, e não uma resultante necessária da penetração do capitalismo”*.

Outra posição sobre a transição do tradicional ao moderno é a de Martinussen (1997) ao referir-se à transição dialética, fenômeno estudado pela teoria da modernização dialética, que transita pela antropologia, sociologia e ciência política. Tomando as categorias básicas da teoria da modernização (tradicional e moderno) inicialmente assume-se que, no processo de desenvolvimento, a sociedade adota mais e mais elementos modernos; posteriormente percebe-se que as sociedades tradicionais podem ser muito dinâmicas e heterogêneas, levando a conceber que ambos os tipos, o tradicional e o moderno, mudam no processo de desenvolvimento, resultando em um híbrido. Tal teoria, segundo o autor citado, contribuiu para construir uma concepção mais aberta do desenvolvimento, favorecendo as decisões tomadas por determinada sociedade segundo as suas particularidades.

A perspectiva estreita de Lewis na formulação do dualismo em que o processo de desenvolvimento se dá na passagem do tradicional (conceito homologado ao atraso) para o moderno, foi uns dos pontos mais criticados pelos teóricos que posteriormente integraram as correntes heterodoxas da economia do desenvolvimento. Celso Furtado vai muito além dessa posição reducionista e propõe, com base no conceito de dualismo estrutural, uma outra interpretação do processo histórico do subdesenvolvimento. Nas economias subdesenvolvidas ou periféricas coexistem os setores *atrasados* e modernos e há situações em que, em torno de áreas desenvolvidas (industriais), vivem setores da sociedade com uma economia de subsistência.

O dualismo, como já dito, é para Furtado (2000a) uma manifestação extrema de dominação externa, e o subdesenvolvimento não seria uma etapa prévia da formação de economias capitalistas; pelo contrário é um resultado da estrutura socioeconômica dualista tendendo, umas das suas partes, à maximização do lucro e da adoção de formas modernas de

consumo e, as outras mantêm-se em formas pré-capitalistas de produção (FURTADO, 2000b).

Um quarto modelo da teoria da modernização é o elaborado por Walt Whitman Rostow (1916-2003). Pensar na evolução de uma nação, pelo cumprimento de determinadas etapas não é uma idéia que se origina desde Rostow. Como exposto por Furtado (2000b), Adam Smith já havia assinalado que a economia humana passa por uma série de fases; depois List, representante as escola histórica alemã, descreveu, em 1844, a evolução das nações como o passagem da escravidão à atividade pastoril, à agricultura, à agricultura e manufatura, e às atividades mercantis. Mais tarde, Marx formulou a teoria da evolução histórica, segundo a qual a organização da atividade econômica é determinada pela forma de apropriação dos fatores de produção, o que gera uma seqüência de quatro fases, que são: o comunismo primitivo, a escravidão, o feudalismo e o capitalismo.

De acordo com a análise de Furtado (2000b), na segunda metade do século XIX, os economistas não tinham muito interesse na pesquisa sobre a evolução das formas de produção, de transformação das instituições que sustentam o funcionamento da economia e outros aspectos da atividade social. Suas pesquisas centravam-se nas regras do funcionamento da economia de mercado. Contudo, no passado mais imediato, depois da Segunda Guerra, a preocupação pelos países chamados de subdesenvolvidos fez que renascessem os estudos de base histórica relacionados com as causas do desenvolvimento das nações.

Rostow (1967 [1951] *apud* HIDALO, 1998; FURTADO, 2000b), identifica cinco etapas de crescimento. Da primeira etapa, a sociedade *tradicional*, passa-se a uma segunda chamada de *transição* para assim, na terceira fase, chegar à *decolagem*, seguida pela *maturidade* para, por fim, chegar a uma quinta etapa, a do *consumo em massa*.

Superar essa carreira de obstáculos, usando as palavras de Furtado (2000b, p.150), implicaria, na passagem da fase tradicional à de transição, a existência de uma pressão externa para o “*surgimento do germe de novo projeto de vida*” (FURTADO, 200B, p.151). Para a administração desse novo projeto de vida, deveria ter início a formação de um Estado-nação centralizador e eficaz.

A terceira etapa caracteriza-se pelo “*crescimento rápido de um grupo limitado de setores onde se aplicavam as modernas técnicas industriais*” (ROSTOW (1967 [1951] *apud* HIDALO, 1998, p.71). Na decolagem (para a industrialização) seria necessária a mudança radical em três setores específicos. De uma parte o aumento da taxa de investimento produtivo passando de 5% a 10% da renda nacional. De outro lado, a criação de vários setores da indústria, o que teria que estar acompanhado da melhoria na produtividade agrícola, o que

liberaria mão-de-obra para a indústria e também implicaria uma revolução tecnológica para a agricultura. Por último, na fase de decolagem, teria que haver uma expansão do comércio para a importação de capital e matérias-primas e a exportação de produtos elaborados.

A quarta etapa, da maturidade, é o “*período durante o qual a economia aplica efetivamente a gama de técnicas modernas (para a época) ao conjunto dos seus recursos*” (FURTADO, 2000b, p. 151). Nela diminui a população agrícola e rural e aumenta a industrial e urbana, além disso as atitudes da população são modificadas (por exemplo, há maior pressão aos governos para melhorar as suas condições, aparecem as críticas dos acadêmicos e intelectuais), surgem os gerentes e dirigentes profissionais e aumenta a renda *per capita*. Essa evolução, com a conseqüente acumulação de capital permite aos países três opções para utilizá-lo. Uma é o aumento do poder internacional dessa economia, a segunda, a construção de um Estado dedicado às políticas de bem-estar público ou, como terceira opção, o aumento do consumo privado de massas.

W.W. Rostow, com o seu trabalho *Etapas do crescimento econômico, um manifesto não comunista*, pretendia apresentar uma alternativa à teoria marxista sobre os rumos da história. Segundo Leys (1996), esse autor é um dos poucos cuja obra tem uma intencionalidade de propaganda contra o comunismo e favorável ao capitalismo maduro. Para Leys (1996), a escola da modernização teve maior impacto na pesquisa acadêmica mais que em outras áreas, “*existia silêncio sobre o caráter social do desenvolvimento*”. Era explícito que o desenvolvimento não era socialista, mas seu caráter capitalista também não era esclarecido, simplesmente ocultava-se a inerente crise que se vivia. De fato, existia uma grande preocupação por combater o comunismo, e alguns dos teóricos da modernização, aceitando a Guerra Fria, gostavam desse componente liberal presente nos estudos norte-americanos de desenvolvimento, acreditando que a modernização poderia conduzir a democracia e ao crescimento econômico.

1.3.1.2 O crescimento desequilibrado e sua aplicabilidade na localização das atividades produtivas

Lewis, Nurkse e Rosenstein-Rodan são os chamados representantes do crescimento equilibrado e, do lado do crescimento desequilibrado, estão Hirschmam, Perroux e Myrdal³⁵.

³⁵ Como esclarece Hidalgo (1998), Perroux e Myrdal não estavam diretamente envolvidos na discussão do crescimento equilibrado, mas, na mesma época, desenvolviam conceitos para entender o crescimento geograficamente desequilibrado.

De forma geral, pode-se dizer que esses teóricos concordam que os países subdesenvolvidos têm características particulares em relação aos desenvolvidos, existindo nos primeiros uma grande quantidade de recursos naturais e humanos, mas uma escassa disponibilidade de capital. O capital escasso de poupança e investimentos, poderia provir dos excedentes gerados pelo setor exportador, do investimento estrangeiro direta ou do aporte financeiro externo (SUNKEL, 1991). Com base nessa lógica, Nurkse, em seu já mencionado círculo vicioso da pobreza, propõe uma grande inversão estrangeira em todos os setores da economia para obter crescimento equilibrado. A proposta de Lewis é que os diversos setores da economia devem crescer em uma relação mútua para evitar que a inovação de um setor sofra um estancamento por falta de expansão em outros setores. Para Rosenstein-Rodan (1943, *apud* VÁZQUEZ BARQUERO, 2001), com o *grande empurrão*, os diversos tipos de economias se beneficiariam mutuamente das suas economias externas, mas, levando em conta que os investidores não tenderiam a considerar os efeitos externos de suas ações “*seria preciso tratar de planificar a indústria em seu conjunto como se fosse uma grande empresa ou um grupo empresarial*” (p.59). Nas palavras de Vázquez Barquero (2001), o que Rosenstein-Rodan via como fator de êxito numa estratégia de desenvolvimento era a aplicação de “*um certo volume de recursos na realização de um determinado conjunto de projetos coordenados entre si, formando um sistema de relações que permitiria montar uma rede de trocas suficientemente densa na economia*” (p. 59).

Para Hirschman, a estratégia era o crescimento desequilibrado. Com os países subdesenvolvidos possuíam, além da oferta de mão-de-obra, espírito de empresa, poupanças e outros recursos, os avanços de um determinado setor levaria os outros a tentar alcançá-los, mas as potencialidades enunciadas por si só não seriam suficientes para tal crescimento, em razão do que seriam necessários instrumentos graduais ou mecanismos de pressão ou então “*ampliar el campo de las inversiones inducidas y de fomentar la toma de decisiones*” (HIDALGO, 1998, p. 97). Na observação de Hirschman, os *remédios keynesianos* seriam inadequados para ativar tais potencialidades ou induzir o contato direto entre os diversos setores da economia.

Assim, as economias externas produzidas por um setor produziriam o desenvolvimento de outro setor que de novo produziria economias externas proveitosas para outro. A inversão seria feita de maneira direta por uma complementaridade, quase que indefinida, e não pela poupança dos benefícios. Segundo Vázquez Barquero (2001, p. 59), Hirschman, em 1958, responde à pergunta de como se formam as economias externas com base em seu conceito dos “*encadeamentos para trás e para frente*” (*backward and forward*

linkages). Nesse sentido, Hirschman recomendava priorizar as indústrias de bens de capital e de bens manufaturados ou matérias-primas processadas, indústrias que ofereceram uma maior possibilidade de serem efetivados encadeamentos ou conexões para trás e para frente (VASQUES BARQUERO, 2001).

Um aspecto a ressaltar no trabalho de Hirschman é a constante reflexão que faz sobre suas idéias do passado orientado pela convicção que “*não há um único caminho correto*” (HIRSCHMAN, 1996). Nesse sentido, quando Hirschman refere-se aos seus opositores ortodoxos e sua proposta de crescimento equilibrado, menciona o seguinte:

Na época em que escrevi *Exit, Voice and Loyalty* [1970], dirigia-me em geral contra aqueles que tinha falado da concorrência como solução para todo problema, ou seja, contra a típica concepção ortodoxa que vê na concorrência o caminho para otimizar o equilíbrio econômico. Segundo essa visão, no regime de concorrência perfeita, a defecção, ou seja, a passagem à oferta concorrencial, constitui o corretor ideal. Meu argumento era, ao contrário, que é importante tanto a defecção quanto o protesto, e a própria manifestação deste último indica que a concorrência não é perfeita (HIRSCHMAN, 2000, p.95).

Em 1989, na mesma linha reflexiva, Hirschman, tal vez seguindo a sua própria premissa de que “*é possível que as únicas idéias novas sejam aquelas que contradizem as velhas*” (HIRSCHMAN, 2000 [1994] p.63), desenvolve um outro argumento, que como ele mesmo o indica, contrapõe o desenvolvido 30 anos atrás sobre o crescimento desequilibrado (HIRSCHMAN, 1996 [1989]). Este autor encontrou que há obstáculos reais nas soluções em seqüência e mais ainda onde a interdependência entre as ações a desenvolver é escassa ou não existe, por isso, indica que:

El problema puede ser opuesto; hay varias tareas a emprender, pero lejos de requerir un enfoque y solución “integrados” como resultado de la interdependencia, ellas resultan *perfecta e fácilmente separables*. En estas condiciones, es fácil e tentador operar sólo en una de las diversas áreas deseables, con la idea o pretexto de que el resto será encarado más tarde. [...] El rechazo de una prescripción de política económica (crecimiento equilibrado), que además de errónea me pareció demasiado exigente y peligrosa en sus implicaciones políticas, me llevó a elaborar un enfoque alternativo. Más tarde observé algunas situaciones en las que los acontecimientos habían tomado un curso similar al que yo había propuesto, y advertí que ese curso, a su vez, entrañaba algunos peligros y riesgos propios. (HIRSCHMAN, 1996 [1989] p. 89-90).

Um outro autor que nos anos 1950 era favorável ao crescimento desequilibrado foi Perroux. No seu artigo “*O conceito de pólo de desenvolvimento*” escrito em 1955, faz uma crítica ao modelo de crescimento equilibrado, ressaltando que o crescimento:

não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia (1977 [1955] p.146)

Diante desse fato, Perroux chama a atenção para os mecanismos que levam à aglomeração territorial de grupos de indústrias, seu crescimento e expansão. As economias externas é um deles, o que está relacionado com a função que exerce a indústria *motriz*, a qual se caracteriza por se desenvolver conforme os parâmetros fordistas de produção. Tais indústrias têm um efeito impulsionador sobre outras indústrias, ligando-se entre si pelas vendas de bens e serviços, pela compra no mercado de fatores e pela técnica e as suas mudanças.

O segundo mecanismo é a aplicação da técnica e a conseqüente inovação que a empresa motriz realiza, produzindo um efeito *desestabilizante* e, pode-se até dizer, no sentido positivo. Uma inovação bem-sucedida provoca imitações por parte de outros agentes, tais imitações são, por elas mesmas, criativas:

A inovação feliz, ao suscitar um acréscimo de desigualdades entre agentes, conscientes, uns dos outros, de suas atividades e dos resultados dessas atividades, intensifica a vontade destes, de ganhos e de poderio relativos (p. 151).

Na existência de um pólo de crescimento, no qual um complexo de indústrias está geograficamente aglomerado, a probabilidade de agentes entrarem em contato com os outros favorece o incremento das atividades econômicas, o qual se manifesta com a urbanização em volta do pólo, o estabelecimento de sistemas de transportes, serviços públicos, dentre outros. A proximidade também possibilita o intercâmbio de informações entre os diversos tipos de produtores, empresários, trabalhadores qualificados os quais, segundo Perroux (1977 [1952], p, 151) “*formam-se e mutuamente se influenciam, criam suas tradições e eventualmente participam do espírito coletivo*”. No entanto, os efeitos de incremento das atividades econômicas em um pólo determinado, em vez de modificarem seu meio geográfico imediato, aumentam as disparidades inter-regionais.

Nessa perspectiva, a lógica dos pólos geograficamente aglomerados seria a de favorecer a geração de novos pólos e a comunicação entre eles. Um pólo que concentra capital e recursos humanos daria origem a outros pólos que, de igual forma, concentrariam capitais e recursos humanos e modificariam o seu meio geográfico imediato. Na possibilidade desses pólos comunicarem-se, o crescimento econômico criaria pontos específicos do espaço, *irradiando correntes de trocas*.

Tais disparidades regionais mencionadas por Perroux, são observadas por Gunnar Myrdal (s.d. *apud* HIRSCHMAN, 1984, p. 30; HIDALGO, 1998, p. 99) que acunha os conceitos de *efecto de estela* e *efecto de dispersión*. Com o primeiro, descreve os fatores que aumentam a disparidade entre regiões, em virtude da atração que os pólos exercem, não só sobre as empresas, mas sobre aos indivíduos talentosos e criativos, retirando-os de outras regiões que, em conseqüência, ficam sem esse talento e capital. O outro efeito explica a difusão do crescimento de uma região rica para a pobre, transmitindo prosperidade para a região pobre.

A análise feita por Myrdal apóia-se no conceito de *causação circular cumulativa* proposto por ele mesmo. Em seu livro de 1944, *An American Dilemma* tinha formulado tal princípio (HIRSCHMAN, 1984) mas, foi em trabalhos posteriores, sobretudo, a partir de 1957, que o desenvolveu, procurando entender as persistentes e crescentes disparidades do renda dentro dos países. A causação circular cumulativa responde à lógica dos círculos viciosos da pobreza, mas Myrdal avança além do trabalho de Nurkse, identificando problemas sociais e econômicos que são provocados por causas que se encadeiam.

No livro *Asiam Drama*, de 1968 (*apud* HIDALGO, 1998), resultado da pesquisa feita sobre a situação sócio-econômica de Ásia, Myrdal aplica esse princípio e propõe categorias que se relacionam e se influenciam causalmente. Assim, a baixa produtividade, característica nos países pobres, leva a uma baixa renda *per capita*, mas como esses países têm pouco desenvolvimento industrial, e a infra-estrutura é precária, usam-se técnicas primitivas na produção, há escassez de poupança e baixa inversão, o que dificulta ainda mais elevar a produção. A esse círculo, somam-se os baixos níveis de vida (insuficiente alimentação, moradia inadequada, escassos ou nulos serviços higiênicos e sanitários, poucos ou inexistente acesso à educação), que são, em parte, conseqüência da baixa renda. Além disso, fatores institucionais desfavoráveis para o desenvolvimento econômico e o que Myrdal chama de inadequada vocação para o trabalho, aprofundam o quadro do subdesenvolvimento (HIDALGO 1998). Segundo Myrdal, romper esse círculo e dirigir a causação cumulativa para

o sentido positivo implicaria fazer reformas sociais, econômicas e políticas, visando resolver pontos específicos de tal círculo.

Os aportes desses economistas evidenciaram a importância das complementaridades estratégicas entre indústrias e economias de escala, por meio das economias externas como suporte do crescimento econômico. Sobretudo Hirschman, Perroux e Myrdal, seguindo o caminho marcado por Nurkse, Lewis e Rosenstein-Rodan, legariam um maior aporte teórico para os posteriores desenvolvimentos da re-formulada teoria da localização. Os encadeamentos para trás e para frente, os pólos de crescimento e a causação circular cumulativa, deram

maior ênfase aos fatores dinâmicos da aglomeração, na medida em que incorporam como fator de localização a “complementaridade” entre firmas e setores, assim como a noção de economia de escala mínima da firma.[...] conceitos-chaves, tais como “pólos de crescimento”, constituídos por “firmas ou setores motrizes” (F. Perroux), que produzam “concatenações para frente e para trás” (A. Hirschman), e “efeitos cumulativos de causação circular progressiva” (G. Myrdal). [...] continuam a fazer parte da caixa de ferramentas do economista regional. Entretanto, no decorrer dos últimos quinze anos eles vêm cedendo espaço às estratégias e aos modelos de desenvolvimento regional de tipo endógeno, “de baixo para cima” (AMARAL FILHO, 2001, p. 3).

A faceta prática desses modelos foi o planejamento que, de acordo com Escobar (2000), era a irmã gêmea da teoria do desenvolvimento, mediante o qual se julgava possível alcançar o desenvolvimento econômico e social. No marco das políticas de desenvolvimento regional, o planejamento é também um dos seus principais meios. Procura-se a diminuição das disparidades entre regiões, correspondendo ao Estado gerar ou extrair os incentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas, preços diferenciados, para promover a criação de pólos de crescimento. Essa etapa de planificação regional, segundo a classificação utilizada por De Mattos, corresponde à antiga política regional (MATTOS, 2000). Em termos de ação, essa etapa da economia do desenvolvimento merece o nome da *idade de ouro do intervencionismo*.

1.3.2 Uns dos Elementos Heterodoxos da Economia do Desenvolvimento: o Estruturalismo

Portanto, as duas principais vertentes modernas de uma teoria do desenvolvimento, claramente distintas da que o liberalismo herdou de Ricardo, são intervencionistas. Uma, a de Rostow, para produzir a expansão do imperialismo norte-americano, a outra, a da Cepal e de Furtado, para lograr transformar a independência política de “Nuestra América”, obra do século XIX, em independência econômica, que seria a tarefa do século XX.

Prefácio do livro Celso Furtado e o Século XXI, Francisco de Oliveira, 2007

No término da década de 1940 e nos inícios de 1950, um grupo de economistas pertencentes à Comissão Econômica para América Latina (CEPAL)³⁶ deu origem à corrente de pensamento estruturalista latino-americano que, segundo Furtado (2000a) foi a corrente que teve maior influência nos estudos de desenvolvimento. Bielschowsky (1998) denomina esse pensamento como *a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano*. Esse autor, para localizar a teoria estruturalista da CEPAL em uma área do análise do pensamento econômico, toma como referência a diferenciação feita por Schumpeter em sua obra *História da análise econômica* (1954). O autor diferencia o objeto principal do estudo, ou seja, a história da análise econômica, de outro campo da história do pensamento econômico, que são os sistemas de economia política (*apud* 1954, BIELSCHOWSKY, 1998). Nesse último sentido, Bielschowsky (1998) mostra a força que a corrente estruturalista tem na definição de políticas, cujo principal elemento unificador (normativo) é a idéia de necessidade da contribuição do Estado para o ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana.

As origens da teoria estruturalista estão na crítica que os economistas da CEPAL fazem à escola neoclássica, rejeitando os benefícios sistemáticos outorgados ao comércio e às virtudes do mercado. Também criticavam a linha de pensamento keynesiana no que diz respeito à *“inadequação da análise do desemprego e crescimento de curto-prazo, quando aplicado aos problemas estruturais encontrados nos países em desenvolvimento”* (HERRERA, 2006, s.p.).

³⁶ Uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas, a CEPAL, criada em 25 de fevereiro de 1948, tem o propósito de coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo.

A escola estruturalista latino-americana busca entender, em uma perspectiva histórica, as relações recíprocas econômicas e sociais entre as partes de um todo, de uma estrutura. Trata-se de um método de investigação que centra sua análise nas relações diacrônicas, históricas e comparativas (BIELSCHOWSKY, 1998), saindo do alto nível de abstração e do caráter a-histórico dos métodos de análise econômico ortodoxos, assim como dos modelos estáticos do próprio estruturalismo do início do século XX.

Os trabalhos de Raúl Prebisch, primeiro diretor da CEPAL, deram origem à teoria estruturalista. Prebisch apresenta uma visão nova ao desenvolvimento com a estrutura centro-periferia, explicando o fenômeno de deterioro dos termos de intercâmbio, com base em tal estrutura. Os centros, como economias desenvolvidas, caracterizam-se por uma estrutura produtiva diversificada e por níveis de produção homogêneos. As características da periferia, as economias subdesenvolvidas, são sua estrutura produtiva especializada em poucos bens primários exportáveis e os níveis de produção heterogêneos (HIDALGO, 1998). Em suma pode-se dizer que a diversidade e a homogeneidade do centro são características estruturais que contrastam com a especialização e a heterogeneidade da periferia.

A principal crítica feita por Prebisch refere-se ao caráter estático da teoria de comércio internacional, fundada na idéia de vantagens comparativas e, segundo a qual o comércio internacional, além de *motor do crescimento*, é um fator da redução das disparidades nos níveis de renda entre os países, porque elimina os efeitos negativos da estreiteza dos mercados internos (FURTADO, 2000a). Contudo, a demonstração empírica mostrou que os efeitos esperados pelos economistas neoclássicos estavam longe de serem alcançados. Estava acontecendo exatamente o contrário, pois a renda concentrava-se nos países de maior poder aquisitivo.

Para Prebisch (1949), o desequilíbrio na distribuição da renda entre os países industrializados e os países de América Latina era um fato evidente e qualquer que fosse sua explicação ou justificativa, o desequilíbrio detonava a premissa básica do esquema de divisão internacional do trabalho. Um dos elementos analisados pelo autor foi a estreita reação entre desenvolvimento e intercâmbio. A crença de que o fruto do avanço técnico dos países industrializados seria equitativamente distribuído na coletividade (centro e periferia), ou pela queda de preços ou pelo aumento da renda, era equivocada. Mais, ainda, era errada a conclusão de que, pelo fato anterior, os países cuja economia se apoiava na produção primária não precisariam se industrializar.

Para Prebisch (1949, p. 72),

Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que as massas de poupança dependem primordialmente do aumento da produtividade.

A solução proposta é a industrialização, modo principal de crescimento para elevar o padrão de vida das massas dos novos países. É relevante, dentre outros aspectos, ter presente o seguinte: a) o caráter de meio e não de fim em si da industrialização; b) os diversos fenômenos a que a industrialização estava ligada; e c) a ação industrializadora não implicava um abandono da produção primária. Pelo contrário, em relação a esse último ponto, Prebisch indica que a *renovação sistemática* da indústria, por meio do progresso da técnica, também deve se dar na agricultura. A exportação de bens primários aumentariam as divisas para a importação dos bens de capital necessários para o desenvolvimento econômico. Assim mesmo, dar-se-ia um processo em que o avanço técnico na indústria e na produção de bens primários levaria ao aumento da produtividade e, em consequência, ao incremento da renda *per capita*, o que traria demandas crescentes de serviços e, assim, novas fontes de ocupação.

Os representantes dessa corrente tinham uma clara preocupação de entender os problemas inerentes ao subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Propunham-se, com a primeira base de discussão apresentada por Prebisch (1949), traçar um longo caminho de pesquisa e de ação prática para, com pesquisadores latino-americanos, conhecer as realidades da região, com uma interpretação teórica correta. Uma das críticas feitas refere-se à pouca aproximação aos problemas reais da economia na América Latina, porém os estudos tinham como principal referência critérios ou experiências dos grandes centros da economia mundial.

Prebisch (1949, p. 14) enfatiza:

Assim, é pertinente expor com clareza a situação dos países latino-americanos, a fim de que seus interesses, aspirações e possibilidades, ressalvadas desde já as diferenças e modalidades específicas, se integrem adequadamente em fórmulas gerais de cooperação econômica internacional.

Para Furtado (2000b, p. 95) era pertinente era que uma corrente do pensamento econômico como a estruturalista estudasse o caráter heterogêneo, social e tecnológico das economias subdesenvolvidas, e a corrente estruturalista “*teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos ‘parâmetros não-econômicos’ dos modelos macroeconômicos*”.

Tais parâmetros como, por exemplo, regime da propriedade da terra, controle da empresa por grupos estrangeiros, existência de uma parte da população fora da economia do mercado, “*integram a matriz estrutural do modelo com que trabalha o economista, aqueles que deram ênfase especial ao estudo de tais parâmetros foram chamados de ‘estruturalistas’*” (p. 96).

Os chamados estruturalistas propunham, então, estudar como se dava a transição de uma economia fundamentalmente exportadora de produtos primários (crescimento para fora) para um modelo urbano-industrial (crescimentos para dentro), em que tal transição se apoiava sobre “*uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período exportador*” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 20).

Para Arturo Escobar (1996), crítico da teoria do desenvolvimento, apesar de o enfoque estruturalista ter, em essência, seu foco no processo de acumulação de capital e de progresso técnico, os estruturalistas

pusieron en tela de juicio algunas de las creencias de la teoría económica ortodoxa (en particular la teoría de comercio internacional), proporcionaron una visión más compleja del desarrollo que daba cabida a consideraciones estructurales, y mostraron mayor preocupación por el nivel de vida de las masas (ESCOBAR, 1996, p. 161).

1.3.3 O Segundo Elemento Heterodoxo da Economia do Desenvolvimento: o Neomarxismo

Na segunda metade da década de 1960, além da discussão feita pelos estruturalistas sobre a estratégia do desenvolvimento para América Latina, começou a ter uma maior visibilidade a crítica que teóricos marxistas ou neomarxistas vinham fazendo desde os anos 1950 à abordagem modernizadora da economia do desenvolvimento. Fernando Henrique Cardoso (2004) no prefácio da última edição do livro *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, menciona que, na época em que foi escrito tal texto – inicialmente um relatório apresentado no ano de 1965 a Raúl Prebisch diretor da CEPAL – existiam dentre as muitas correntes para o desenvolvimento econômico, duas que tinham um maior peso na América Latina.

A primeira delas era desenvolvida pela CEPAL com autores como Furtado, Prebisch e Aníbal Pinto que trabalhavam ressaltando o progresso técnico e a industrialização, e o Estado seria a peça fundamental para acelerar a acumulação de capital. Na segunda corrente, liderada mais por centros universitários e movimentos políticos, o crescimento econômico e desenvolvimento dos países subdesenvolvidos seria alcançado no socialismo ou “na

intensificação do nacionalismo 'terceiro-mundista', para romper os laços de dependência colonial ou submissão ao imperialismo" (CARDOSO; FALETTTO, 2004, p.8). Na primeira visão, sobretudo a referente à corrente estruturalista, o pensamento marxista, segundo Furtado (2000b), foi retomada, uma vez que se dava prioridade à análise das estruturas sociais como meio para compreender as variáveis econômicas.

Já para o caso da segunda visão, a que se referiu Cardoso, autores como Del Búfalo (1985), Escobar (1996), Hidalgo (1998), Aguado (2005), Herrera (2006), coincidem em apontar Paul Baran (1963 [1952]) e seu artigo *Sobre a economia política do atraso* como o impulsionador da teoria da dependência. Esse autor estabelece uma conexão entre a moderna teoria do imperialismo³⁷ e a teoria neomarxista da dependência. Baran (1963) faz uma forte crítica ao sistema capitalista, atribuindo-lhe as tensões sociais e econômicas próprias dos países subdesenvolvidos. Sem melhorar as condições de vida dos povos dos países mais atrasados, o capitalismo ocidental conseguiu “*quebrar tudo o que ficava de coerência 'feudal'*” em tais sociedades atrasadas. À exploração exercida pelos nobres fazendeiros somava-se a racionalidade do mercado capitalista, aprofundando a injustiça. Além disso, os parâmetros de nível de vida que foram mostrados pelos países desenvolvidos fizeram surgir “*aspirações, invejas e esperanças*”. Por outro lado, o suporte cultural dos países subdesenvolvidos, herdado da tradição feudal, as condições de pobreza de sua classe média, e a pouca confiança de tal classe para assumir a direção da sociedade, entravam em oposição à classe feudal, ocorrendo uma acomodação à ordem predominante. Segundo Baran (1963), se o capitalismo se mostrava incapaz de lutar contra o conservadorismo de posições herdadas e de privilégios tradicionais, então teria que se gerar um novo *ethos* social, o *ethos* do esforço coletivo com predomínio dos interesses da sociedade sobre os interesses de uns poucos escolhidos.

Essa concepção propôs, em última instância, uma revolução socialista nos países subdesenvolvidos para sair da estagnação manifestada na baixa do ciclo econômico. Surgiram numerosos seguidores da proposta feita por Baran, assim como diversas as correntes que se geraram, além das classificações dessas correntes.

Aguado *et al.* (2005) distinguem como linhas de pensamento da corrente neomarxista a *teoria da dependência* e a *teoria do sistema mundial* de Wallerstein, as quais cimentam as bases dessa corrente e incentivam os seus desenvolvimentos posteriores. Em ambos os casos,

³⁷ Segundo Higoalgo (1998) os neomarxistas da América do Norte, herdeiros da antiga teoria do imperialismo formulada por Hobson, Lenin, Luxemburgo e Hilferding, desenvolveram, após o término da Segunda Guerra Mundial, o que se chama a moderna teoria do imperialismo.

o “*subdesenvolvimento era a consequência inevitável do processo histórico do desenvolvimento capitalista*” (p. 17). Guiando-se por Bustelo (1992) Aguado *et al.* (2005) enumeram três linhas ou correntes de pensamento como as mais representativas da teoria da dependência: a) a teoria da dependência como teoria geral do subdesenvolvimento (Amin, Frank, Do Santos) b) a proposta da CEPAL para a qual é possível o crescimento econômico, mas desde que sejam enfrentados os obstáculos externos e internos ao desenvolvimentos (Furtado, Sunkel, Prebisch); c) a crítica às duas anteriores, na qual Cardoso e Faletto propõem o conceito de *desenvolvimento dependente associado* em que o enfoque da dependência é o meio para analisar as diversas situações de subdesenvolvimento.

Hidalgo (1998), ao fazer a diferenciação entre a teoria estruturalista da dependência e a neomarxista da dependência, argumenta que essa última se diferencia da primeira porque os neomarxistas não acreditavam na possibilidade do desenvolvimento econômico. Na realidade, como dizem Aguado *et al.* (2005) para os autores mais representativos da corrente neomarxista, sobretudo os enunciados no item a), as economias dos países subdesenvolvidos continuariam estagnadas até que saíssem do sistema capitalista dominante.

Cardoso (2004) e Faletto (1998) são chamados na América Latina os pais da teoria da dependência. Esses autores, em textos produzidos separadamente, quase quarenta anos depois de terem escrito *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, preocupam-se por ressaltar o contexto histórico no qual foram desenvolvidas as diversas tendências da teoria da dependência, em razão da força ideológica que tal fenômeno, a dependência, tinha em uma época em que estavam ocorrendo eventos políticos complexos, como a Revolução Cubana, a morte do Ché Guevara, a mudança de um setor da igreja católica que adotaram uma visão mais progressista e próxima da esquerda tradicional e, dentre outros, os indícios no Chile de uma “*transição pacífica ao socialismo*” (FALETTO 1998, p. 111). Nesse contexto, o termo dependência, nas palavras de Cardoso (2004), era mágica. Ele e Faletto (1998) foram, como já se disse, críticos das concepções em que a dependência era interpretada pela ótica de que o desenvolvimento era um problema de poder em uma relação imperialista. As diferenças entre as diversas correntes dependentistas estavam marcadas pelo traço de poder existente e de poder possível nas relações entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos (FALETTO, 1998).

O fenômeno de dependência, mediante o qual se procurava entender o comportamento social e econômico dos países subdesenvolvidos não foi rompido, embora, como enfatizado pelos autores mencionados no parágrafo anterior, as *dependências* da década de 1960 foram, como é óbvio, interpretadas nesse contexto histórico com base em uma larga tradição do

pensamento econômico. Como o diz Singer (1998), na atualidade, passou-se da dependência tolerada à dependência desejada, em virtude do aprofundamento da integração entre os países desenvolvidos, em desenvolvimento e os emergentes.

Por último, em relação às duas correntes heterodoxas da economia do desenvolvimento, é importante mencionar o seguinte. Primeiro, as classificações feitas pelas duas correntes – a estruturalista e a neomarxista – seguindo as referências dadas por autores várias vezes citados (Escobar, 1996; Aguado *et al.* 2005) e somando a essas as referências de Bielschowsky (1998) – especificamente em relação aos trabalhos da CEPAL – pode-se precisar a existência de uma corrente estruturalista e uma neomarxista, e fazendo parte dessa última, a teoria da dependência. Porém, a teoria da dependência com um maior desenvolvimento na América Latina, alimentou-se das fontes estruturalistas.

O segundo aspecto está relacionado com a classificação das etapas do pensamento *Cepalino* feito por Bielschowsky (1998). Nessa classificação, o contexto histórico, no qual cada etapa do pensamento se desenvolve, é altamente relevante para a formulação das duas correntes heterodoxas da economia do desenvolvimento de América Latina e, posteriormente, para seu declínio, é importante a transição para outros desenvolvimentos teóricos até o fim do auge da subdisciplina economia do desenvolvimento.

1.3.4 O Espaço e as Correntes Ortodoxas e Heterodoxas da Economia do Desenvolvimento

¿Cómo suelen abordar los economistas el espacio? Por decirlo en pocas palabras, la mayoría no lo trata en absoluto. En efecto, hay algo extraño en la manera en que buena parte de nuestra profesión ignora cualquier cosa que guarde relación con el lugar en el que se producen las actividades económicas

Krugman, 1997 apud Coq Huelva, 2001

Como já mencionado na seção sobre a teoria da modernização, na década de 1950, desenvolveram-se conceitos e propostas para o desenvolvimento regional, concretizando-se nos anos 1960 em políticas de planejamento regional. Os trabalhos de Perroux, Hirschman e Myrdal elaborados no contexto da economia do desenvolvimento ou o que Krugman (1992)

chama de teoria do grande desenvolvimento³⁸, deram maior ênfase aos fatores dinâmicos da aglomeração e colocaram as complementaridades entre indústrias e a geração de economias externas como fatores-chave de sua localização.

Os estudos desses autores confrontavam-se na época com os modelos tradicionais da localização industrial. Nas décadas de 1950 e 1960, a Associação Americana de Ciência Regional e um de seus mais reconhecidos representantes, W. Isard, trabalharam com os postulados das antigas teorias da localização, como a formulada por Von Thünen em 1826³⁹, e das pesquisas de início do século XX de outros geógrafos alemães, como Weber (1929), Cristaller (1933) e Lösch (1940), estes últimos representantes da escola de Iena (AMARAL FILHO, 2001; COG HUELVA, 2001; MONCAYO, 2001, 2003, s.d.). Isard e outros, como E. Moses e E. Hoover, mantiveram os fatores de localização utilizados pelos seus antecessores, dando um maior desenvolvimento aos elementos matemáticos da teoria da localização. Em síntese, esses estudiosos, com sua teoria dos lugares centrais, postularam a homogeneidade do espaço no qual a hierarquia urbana seria estruturada pelo mercado.

Esses desenvolvimentos teóricos sobre a aglomeração e a concentração industrial, anteriores à Segunda Guerra Mundial são denominados por Benko e Lipietz (1994) como a primeira ortodoxia da economia espacial, regional ou urbana, na qual de igual forma, incluem-se as teorias da academia norte-americana que seguem fielmente tais propostas e que não conseguem explicar o que leva à aglomeração urbana e à hierarquia interurbana. Segundo Moncayo (2001, p. 14), o argumento desses enfoques é tautológico: *“la aglomeración de productores en una localización proporciona ventajas y éstas ventajas, precisamente, explican la aglomeración. Éstas teorías suponen lo que están tratando de entender: la existencia de un mercado central urbano”*.

A insuficiência explicativa dessas teorias é outorgada à homogeneidade do espaço por elas assumida, ao seu pressuposto neoclássico de equilíbrio (em que se descreve uma situação estática como ótima) assim como à utilização do conceito de economias externas de forma não apropriada, ou seja, sim estar associadas à concorrência imperfeita (COG HUELVA,

³⁸ Esse tema será abordado posteriormente.

³⁹ Johann Heinrich Von Thünen (1783-1850) é considerado o fundador da teoria econômica da localização. Sua principal obra, *The Isolated State*, foi escrita em três volumes publicados em 1826, 1842 e 1850. Em um espaço uniforme e homogêneo, localizam-se as atividades agrícolas, como de círculos concêntricos, contendo cada um deles um tipo específico de produção e organizados em torno de um mercado central (a cidade). Tal organização está determinada pelo valor do transporte e valor e qualidade da terra. As localizações ótimas das atividades agrícolas são as que ficam nos anéis próximos ao centro ou mercado, e isto devido aos preços de transporte, das técnicas da produção, dos valores relativos de produtos e fatores. Com esse modelo, pode-se explicar, tendo em conta o pressuposto de uniformidade e homogeneidade de espaço, as rendas dos agricultores e a divisão de trabalho urbano-rural, mas ele não pode explicar o motivo da existência de aglomerações urbanas especializadas em manufaturas ou serviços terciários, por exemplo (MONCAYO, 2001; BRUE, 2005; TORAL ARTO, 2001).

2001). Para Benko e Lipietz (1994), nem todos os comportamentos presentes nos processos de aglomeração obedecem a transações mercantis isoláveis. Existe uma atmosfera, à Marshall, em que se dão “efeitos de maravilhamento, de emulação, de trocas informais, de interação não taxada próprio da aglomeração” (BENKO; LIPIETZ, 1994, p. 25; BENKO, 1999, p.53).

Posteriormente à Segunda Guerra Mundial, enfrentaram-se duas ortodoxias que tiveram sua maior ênfase durante os anos 1960 e 1970 (BENKO; LIPIETZ, 1994 ; BENKO, 1999), cujas origens provêm das teorias de crescimento e desenvolvimento econômico e não das teorias espaciais, mas influenciaram as teorias e práticas do desenvolvimento regional (MONCAYO, 2001; s.d.). A primeira é uma combinação dos postulados de Colin Clark (1951), Rostow (1963) e Veron (1966). Na época, supunha-se que cada região ou país deveria passar pelas etapas do modelo de Clark (pré-industrial, industrial e pós-industrial), mas tal seqüência não se apresentava de forma uniforme em todas as regiões geográficas, o que se explica pela teoria das etapas do crescimento de Rostow⁴⁰. Soma-se, ainda o suposto de Vernon segundo o qual os novos produtos inventados nas áreas desenvolvidas perdem importância (banalizam-se), deslocando-se a sua produção para áreas menos desenvolvidas (BENKO; LIPIETZ, 1994 ; BENKO, 1999). Como antes mencionado, segundo o modelo Rostow um país somente *decolaria* se fizesse reformas internas, e importasse as tecnologias dos países mais avançados.

A segunda ortodoxia que emergiu após 1945, *rival* da anterior – utilizando o termo usado por Benko e Lipietz (1994) – é a teoria da dependência, do centro-periferia ou do intercâmbio desigual. Como foi indicado na exposição sobre o estruturalismo e o neo-marxismo, dependendo dos autores que analisem essas correntes, os seus teóricos podem ser identificados como estruturalistas, neo-marxistas ou como transitando pelas duas correntes. No entanto, autores como Benko e Lipietz (1994), Cog Huelva (2001) e Moncayo (2001) não fazem essa distinção e indicam como propulsores da teoria da dependência autores como Amin (1973), Frank (1969), Enmanuel (1975) assim, como à CEPAL no período de 1960 a 1970. Porém, vale mencionar que a CEPAL só é citada por Moncayo (2001).

Para Cog Huelva (2001), que utiliza sobretudo os postulados de Amin (1974) e Enmanuel (1975), a *teoria do centro e da periferia*, foi uns dos primeiros intentos que visava abarcar a complexidade do real, utilizando postulados teóricos e metodológicos distintos dos pressupostos das teorias tradicionais da localização apoiados na economia neoclássica..

⁴⁰ O atraso ou subdesenvolvimento relativo de uma região em relação a outra não seria estrutural, mas um efeito dos casos da história que viu decolar uns primeiro dos outros por razões de estrutura interna (BENKO; LIPIETZ 1994); BENKO, 1999). É importante salientar que se faz referência ao estruturalismo na sua perspectiva estática e a-histórica, e não à diacrônica, histórica e comparativa do estruturalismo latino-americano.

Benko e Lipietz (1994)⁴¹, em sua análise, partem do fator divisão internacional do trabalho, mediante o qual, segundo a teoria estruturalista, se geraram as relações de dependência entre a periferia e o centro. Em uma primeira instância, esse raciocínio foi utilizado pelos teóricos do desenvolvimento, trasladando-o de sua escala global (internacional) para a inter-regional, tentando explicar o desenvolvimento desigual de regiões na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos de América. Contudo, essa abordagem enfrentou o desafio de explicar a existência da industrialização de subregiões periféricas naqueles países. De fato, ocorria o processo de industrialização, e uma das suas explicações se relacionava com o que Benko e Lipietz (1994) denominam *dualidade Rostow-Vernon*, no entanto, tal fenômeno não se apresentava de forma homogênea.

A afirmação anterior leva a definir uma nova divisão inter-regional do trabalho, que é típica da organização *fordista*⁴² em que existem três funções sincrônicas no mesmo setor, quais sejam: a concepção, a fabricação qualificada e a execução. Esta divisão foi considerada “*como a forma definitiva da organização científica do trabalho e o seu desdobramento foi batizado de circuito setorial*” (BENKO; LIPIETZ, 1994, p. 28). Dessa forma, as regiões desenvolvidas convertem-se no centro da organização do trabalho, e as atividades manuais (nível três de execução), deslocam-se para as regiões mais pobres.

Ao colocarem esse raciocínio de novo em escala internacional, as empresas multinacionais estruturavam as relações de trabalho e o centro do mercado sob a dependência dos países periféricos. Essa generalização, que incluía a divisão do trabalho no interior da indústria, é questionada por Benko e Lipietz (1994). Para estes autores, era apressado concluir

⁴¹ Segundo Benko e Lipietz (1999), para os partidários da teoria da dependência, a causa do desenvolvimento de um país é o subdesenvolvimento de outros. Seria possível que os países subdesenvolvidos ascendessem pelos seus próprios meios ao capitalismo industrial, mas as relações de dominação política e a concorrência no mercado mundial cortaram o passo dos que chegaram depois: “*Así se consolidaría de manera duradera una división internacional del trabajo entre un centro dominante, manufacturero y terciario, y una periferia dominada, exportadora de bienes primarios, agrícolas y mineros. El intercambio desigual impediría a la periferia acumular los medios para su despegue, mientras que los progresos de competitividad del centro les impondría barreras de entrada cada vez más altas*” assinalam os autores (1994, p. 27).

⁴² Sobre a organização *fordista* do trabalho, os autores citados esclarecem que esse tipo de organização é a combinação do taylorismo e a mecanização: “*El modelo de desarrollo fordista, que incluye además un modelo de crecimiento macroeconómico (o “régimen de acumulación”) basado en el consumo de masas, y un “modo de regulación”, un conjunto de costumbres y procedimientos que fuerzan a los agentes individuales a adaptarse a ese régimen.*” (BENKO E LIPIETZ, 1994, p. 28). Complementando esse conceito, Lipietz (*apud* BENKO, 1999) desenvolve o conceito de fordismo periférico; trata-se de um autêntico fordismo, mas que permanece periférico. Quer dizer, em palavras de Benko (1999) o seguinte: “*Nos circuitos mundiais dos ramos produtivos, os postos de trabalho e as produções correspondentes aos níveis da fabricação qualificada e sobretudo da engenharia permanecem largamente exteriores ao país. Por outro lado, os mercados correspondem a uma combinação específica do consumo das classes médias modernas locais e das exportações para o centro desses mesmos produtos manufaturados a baixo preço. Assim, o aumento da demanda social, notadamente para os bens duráveis das famílias, é decreto antecipado, mas não é institucionalmente regulado numa base nacional em virtude dos ganhos de produtividade dos ramos fordistas*” (p. 237).

que existisse tal dependência sem ter presente uma “*irreductivel especificidad de la sociedad local, el papel del Estado local, a naturaleza de las relaciones y compromisos sociales locales, su próprio modelo de regulación garantizado por el Estado local, etc.*” (BENKO; LIPIETZ, 1994, p. 29). Segundo esse entendimento, as multinacionais ao intervirem em países da periferia encontraram um agente mais autônomo – o Estado local – com os seus agentes, conflitos e as suas ambições.

As particularidades locais e as capacidades existentes no local para gerar desenvolvimento produzem uma outra ortodoxia do desenvolvimento espacial, desenvolvimento regional endógeno. Retorna-se ao singular, à “*personalidade regional, colocar no centro da reflexão a personalidade do território local*” (BENKO; LIPIETZ, 1994, p.30), no capítulo II retoma-se essa questão, especificamente em relação às outras bases teóricas que dão origem ao tema de desenvolvimento endógeno.

1.3.5 Um Período de Transição: a Emergência de Novos Estilos de Desenvolvimento, uma Contra-proposta às Políticas de Curto Prazo, de Ajuste e Estabilização

A crítica ao modelo de desenvolvimento herdado do Ocidente continuou na década de 1970. Os estruturalistas questionavam o modelo único de desenvolvimento que, sob os parâmetros da modernização, após o término da Segunda Guerra Mundial, era seguido pelos países subdesenvolvidos. Posteriormente, em relação aos países do Terceiro Mundo, reconheceu-se que a urbano-industrialização não estava gerando os efeitos inicialmente esperados e, pelo contrário, o número de pobres e a concentração da renda, aprofundaram-se e existia a tendência de uma grande parcela da população de América Latina ficar à margem dos benefícios do crescimento econômico. As evidências no aumento da qualidade de vida, entendida, de novo segundo os parâmetros de Ocidente, como a satisfação ampla de consumo dos membros da sociedade subdesenvolvida, eram bem poucas. Em 1970, Conceição Tavares e José Serra em seu artigo *Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil*, dirigindo-se particularmente ao Brasil ressaltaram o seguinte:

enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema ou, ainda, ao tipo de dinamismo que o anima (TAVARES; SERRA, 2000 [1970], p. 593).

A discussão desses autores sobre o desenvolvimento no Brasil é uns dos pontos de partida para a posterior interpretação sobre os estilos de desenvolvimento. Dentre outros, figuram no grupo de intelectuais que fazem tal interpretação Aníbal Pinto, Jorge Graciarena e Marshall Wolfe. Além da preocupação pelos modelos econômicos de crescimento e seu efeitos no bem-estar das populações de América Latina, é feita a crítica ao próprio conceito de desenvolvimento e seu significado para os países do Terceiro Mundo. Para esses autores, desenvolvimento, conceito vago, tinha a atribuição de senso comum e significava ser modernos, assemelhar-se aos países de Ocidente.

Neste sentido, Wolfe (1976) chama a atenção para o acordo implícito de que só poderia haver uma categoria de desenvolvimento caracterizada por condições sociais prévias, pelo percurso por etapas previsíveis, com rápida acumulação de capital e apoiadas na inovação técnica e empresarial. Resultaram, então, sociedades e economias urbanas e industrializadas com capacidade para suprir as demandas de seus integrantes.

Se esse modelo de desenvolvimento e o seu conceito implícito não estavam satisfazendo as expectativas geradas, então seria necessário um outro estilo ou estilos de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos. Pinto (1976) ressalta o risco de sempre que se tem ao iniciar um novo debate sobre o desenvolvimento de *“reeditar velhas discussões e problemas sob novos lemas”*. Nesse sentido propõe, antes de construir uma definição sobre *estilo de desenvolvimento*, estabelecer a diferenciação entre estilos, estruturas e sistemas, conceitos utilizados indiscriminadamente, como se fossem sinônimos. Em um alto grau de generalidade, sistema refere-se a duas principais formas de organização, que nessa época, conviviam na realidade: a capitalista e a socialista. A segunda categoria, a de estrutura, relaciona-se com a diferença de relações e de funcionamento entre países desenvolvidos (industrializados) e subdesenvolvidos; trata-se, sobretudo da diferença entre estruturas e seu caráter de dominantes e subordinadas.

Com essa discussão, identificam-se situações diferenciadas, como países capitalistas industrializados, capitalistas subdesenvolvidos, socialistas industrializados ou socialistas subdesenvolvidos. Nos contextos de sistema e de estrutura, há estilos de desenvolvimento particulares e diversos. Pinto (1976) e Graciarena (1976) têm pontos de vista semelhantes e concordam que o estilo de desenvolvimento é *“la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado”* (PINTO, 1976). Pinto (1976) esclarece que, ao falar em âmbito, está-se referindo ao fato estrutural de existência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Também os estilos apresentaram características específicas dependendo dos valores orientadores do sistema ou estrutura

predominante, o que permite colocar a possibilidade de haver diversas opções de estilos. Wolfe (1976) propõe opções nacionais entre diferentes estilos de desenvolvimento: “*Cada sociedad nacional debería hallarse en libertad de adoptar su propio estilo y contar con la colaboración que necesita para hacerlo*”. Não há, portanto, um estilo de desenvolvimento, mas sim, a opção de diferentes estilos, segundo Pinto (1976), dependendo das características da estrutura e o sistema e, para Wolfe (1976), das propostas orientadas por valores.

Ao mesmo tempo em que se debatia o tema na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1969, aprovou-se a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento Social na qual se priorizou o desenvolvimento social como grande objetivo da humanidade, buscando estabelecer um consenso filosófico universal sobre normas sociais de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 1998), chamado de *estilo unificado de desenvolvimento*, que estava na linha das discussões levadas a cabo pelos especialistas da CEPAL, e tinha a ver com um estilo que fosse além do modelo dominante de desenvolvimento. O desenvolvimento orientado por valores aceita o conceito de *estilo unificado*, valendo-se de valores absolutos propostos por defensores dos direitos humanos. Dessa forma, os direitos humanos (determinados níveis de vida e serviços sociais) “*serían los mismos en todas partes y deberían ponerse en vigor de inmediato*” (WOLFE, 1976). De novo, gera-se uma tensão entre as propostas universalistas e a procura de estilos autônomos.

Para Wolfe (1976), as políticas para abordar os estilos de desenvolvimento unificados, originais e orientados por valores ou orientados ao ser humano, devem incluir uma gama de fins e meios guiados por três tipos de critérios: utópico-normativo, tecnocrático-racionalista e os sócio-políticos. Em termos gerais, a proposta consiste em imaginar uma ordem social futura, acompanhada de normas que fixem os limites dos meios, de técnicas racionais e eficientes e de grupos sociais que elejam suas utopias e normas.

Os especialistas da CEPAL ficaram no meio da discussão de estilos de desenvolvimento, e o cumprimento burocrático exigido pela ONU demandava a avaliação do desenvolvimento integral (mudanças qualitativas e estruturais da sociedade ao lado do crescimento econômico) no seu enfoque de estilo unificado. Wolfe (1982) sendo bastante crítico a respeito, assegura que a promoção do desenvolvimento se converteu em uma indústria em que a procura criou a sua própria oferta de expertos, agentes que atuavam de acordo com diversas combinações de oportunidades e limitações na busca de um objetivo em constante redefinição. Por fim, como diz Graciarena (1976), a palavra estilo e sua conceitualização não evitaram que velhos problemas se esvaziassem nesse novo molde; houve mais uma mudança nominal que uma mudança das sociedades latino-americanas.

A proposta sobre estilos de desenvolvimento implicava, dentre outros aspectos, ser abordada como um processo de longo prazo e não gerou as mudanças que seus defensores esperavam, não só pelos esforços desenvolvidos paralelamente pela ONU para trabalhar na perspectiva de desenvolvimento integrado, ou pelas outras razões que Wolfe (1976;1982) e Graciarena (1976) assinalam. Na década de 1970, o contexto político e econômico da região eram bem complexos. De um lado, o fim do auge econômico mundial em 1973/74 e a recessão que o seguiu foram, dentre outras, as razões para a crise econômica, em 1982, na América Latina⁴³. Tal crise levou as políticas econômicas de desenvolvimento a focalizarem-se apenas na dívida, na estabilização e no ajuste. Conforme Bielschowsky (1998), a reação da América Latina ao *choque petroleiro* que causou a recessão foi o endividamento para manter o crescimento ou estabilizar a economia. A década de 1980 esteve, para a CEPAL, caracterizada não só pela instabilidade macroeconômica, mas também pela nova hegemonia do sistema financeiro sobre o sistema produtivo (BIELSCHOWSKY, 1998).

No plano político, os intelectuais da época e sobretudo os vinculados à CEPAL, organização que até esse momento tinha tido uma alta representatividade e influenciava o pensamento econômico da região, não puderam ou não quiseram continuar trabalhando no marco das ditaduras que se impunham nesse período.

Além disso, começou o declínio do keynesanismo e a emergência de uma nova ortodoxia para a análise dos problemas do desenvolvimento. Tudo parece indicar que a jovem economia do desenvolvimento não conseguiu passar dos vinte e poucos anos desde sua criação e posterior definição das diversas correntes que a estabeleceram. Há quem diga que essa linha do pensamento econômico não declinou e ainda continua vigente, e tem os que falam o contrário. A próxima seção tratará desse assunto.

⁴³ É amplamente conhecida a denominação que foi dada à década de 1980 em América Latina: *a década perdida*. Segundo Escobar (1996), a região, assim como as grandes áreas de Ásia e África, sofreram a pior crise do século XX. Para Giffith-Jones e Sunkel (1990), a crise generalizada da dívida externa que aconteceu na América Latina foi parte “*integrante de uma crise mais profunda e de longo prazo no crescimento e desenvolvimento dos países da região como dos países industrializados*” (p. 15). Para eles, “*a crise da dívida como a crise do desenvolvimento compartilharam as mesmas origens e causas*” (p.15). Além do choque petroleiro, causado pela alta no preço relativo desse produto, também atribuem a crise ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, às características do sistema financeiro público e à expansão do mercado financeiro privado.

1.4 O DECLÍNIO DA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO E O SURGIMENTO DO NEOLIBERALISMO

1.4.1 O Declínio

Ninguém melhor que o próprio Hirschman (1984), uns dos principais criadores e representantes da economia do desenvolvimento, para argumentar a respeito do declínio dessa subdisciplina. Como já foi mencionado páginas atrás, para esse autor, os ingredientes econômicos básicos da economia do desenvolvimento eram o rechaço da *pretensão da momoconomia* e a afirmação da *pretensão do benefício mútuo*. Os acadêmicos e pesquisadores que consideravam necessário estudar os problemas dos países pobres com as suas particularidades e condições específicas rechaçavam a única posição ortodoxa em que se supunha que seriam universais os postulados econômicos. Antes da Grande Depressão de 1930, a etapa de desenvolvimento capitalista caracterizou-se por uma íntima integração econômica, comercial e financeira em âmbito internacional. As economias eram abertas, tinham um mínimo de protecionismo, e o poder político era representado por exportadores, importadores, comerciantes e pelo setor financeiro, e a participação do Estado limitava-se a serviços específicos de infra-estrutura necessários para o crescimento. A esse respeito Griffith-Jones e Sunkel (1970, p. 77) assinalam:

Predominaram as políticas de *laissez-faire*, bem como sua racionalização em termos ideológicos e teóricos – ou seja, em termos da tória liberal clássica da alocação de recursos pelo mercado tanto ao nível nacional como internacional (teoria estática das vantagens comparativas).

Quando essa etapa de desenvolvimento, iniciada no século XIX, terminou com a crise generalizada do comércio, das finanças e do investimento internacional privado que caracterizaram a depressão de 1930, a ortodoxia econômica, de acordo com Hirschman (1984), foi desprestigiada e então surgiu uma nova ortodoxia, guiada pelos postulados keynesianos. O contexto favorável para a forte emergência da economia do desenvolvimento.

Essa corrente intelectual e histórica começava a avançar sem que tivesse repercussão as críticas que os pensadores da ortodoxia lhe faziam. A escola de Chicago⁴⁴, que começou

⁴⁴ Diversas correntes fazem parte da escola neoclássica. Autores consultados como, por exemplo, Escobar (1996), Hidalgo (1998), Aguado *et.al* (2005), Hirschman (1984), Bielschowsky (1998) não fazem diferenciação

em 1946, possuía tradições clássicas-neoclássicas e criticava, dentre outras aspectos, o papel do Estado como único instrumento disponível para quebrar o círculo vicioso da pobreza e a premissa keynesiana de que o governo deveria utilizar políticas fiscais, monetárias e de renda para estabilizar a economia (BRUE, 1996).

Escobar (1998) denomina a etapa neoliberal como o epitáfio da economia do desenvolvimento. Para Hirschman (1984), as críticas dos economistas neoclássicos (ou monoeconomistas, como ele os denomina), foram mais eficientes nessa etapa, em virtude dos poucos resultados obtidos na implementação das políticas desenhadas com base nas orientações das diversas correntes da economia do desenvolvimento:

En esa época eminentemente “exitante”, la economía del desarrollo se desempeñó mucho mejor que el objeto de su estudio: el desarrollo económico de las regiones más pobres del mundo, ubicadas primordialmente en Asia, América Latina y África (p.11).

De acordo com Hirschman (1984), a principal causa da crise da economia do desenvolvimento e suas teorias foi a má alocação dos recursos⁴⁵. Evidenciaram-se, dentre outros aspectos, uma menor industrialização, uma maior inflação e maiores problemas na balança de pagamentos.

Como foi dito, segundo Griffith-Jones e Sunkel (1990), os problemas da crise da dívida e do desenvolvimento tiveram as mesmas origens e causas. Para Payer (1991, *apud* ESCOBAR, 1996, p. 164) há uma estreita relação entre um e outro. As origens da crise da dívida encontram-se nos modelos iniciais propostos pela economia do desenvolvimento, os quais promoviam o fluxo de capital externo aos países em desenvolvimento, para garantir

entre os termos neoclássico e neoliberal. Eles mencionam as denominações neoclássica e neoliberal indistintamente, seja por esses nomes ou por características gerais, como a orientação da economia pelo mercado, as intervenções mínimas do governo na economia e as privatizações que entregam diferentes setores à iniciativa privada. A orientação neoclássica, para Sunkel (1991), tem uma versão mais ideologizada que é o neoliberalismo. Em termos gerais, quando esses autores mencionam o neoliberalismo, referem-se à Escola austríaca, cujo principal representante é Hayek e ainda à síntese neoclássica de Samuelson e outros economistas e à Escola de Chicago. Para Brue (2005), a escola de Chicago, chamada também de Novo Classicismo é uma variante do neoclassicismo e é representada por economistas como Milton Friedman, Geroge Stigler, Gary Becker e Robert Lucas. Amado e Mollo (2003) ao tratarem dos neoclássicos indicam que são os que mais acreditam no poder regulador dos mercados: “*Eles argumentam [os neoclássicos] que os mercados refletem os interesses individuais e que, à medida que cada indivíduo busca seus próprios ganhos, contribui para o progresso coletivo. Dessa forma, acreditam que o sistema de mercado é o melhor regulador econômico, por meio dos preços que refletem as preferências individuais, que estão por trás das ofertas e das procuras*” (p. 94).

⁴⁵ Conforme Garrison (s.d.), a concepção austríaca (Carl Menger, Eugen von Böhm-Bawerk e Ludwig von Mises) “sostiene que la incorrecta asignación de recursos durante el periodo del “crédito barato” da la sensación de crecimiento genuino, que en verdad es superficial, seguido de sensaciones muy negativas. El hecho de comprometer demasiados recursos en proyectos que darán resultado sólo en un futuro remoto tiene, como contrapartida la escasez de recursos para producir resultados en un futuro cercano. Cuando la mala asignación de recursos se evidencia, sigue luego un período de reasignación al que llamamos recesión”. Disponível em: [http://www.atlas.org.ar/pensadores/garrison.asp]. Acesso nov. 2006.

assim, a industrialização e conseqüente desenvolvimento. Acreditava-se que os empréstimos e/ou doações seriam somados à poupança doméstica, o comércio exterior estaria sempre aberto para aos países do Terceiro Mundo e, por outro lado, que a industrialização diminuiria as importações. Para a crise da dívida, era mais sensato buscar os empréstimos com juros baixos e utilizar a poupança doméstica em políticas sociais. Em termos do comércio exterior, os países centrais impunham medidas protecionistas que desvirtuavam a pretensão de mercados sempre abertos, e em conseqüência, diminuía-se a possibilidade de que os países da periferia tivessem divisas para pagar os empréstimos. Por último, para produzir localmente o que antes era importado, aumentou-se a importação o que complicava, ainda mais, a tão mencionada balança de pagamentos.

Embora na década de 1950 os chamados “*high development theorist*” criticaram a aplicação automática da economia ortodoxa aos problemas do desenvolvimento (HIRSCHMAN, 2000) e reconheceram a existência de diferenças entre os países em vias de desenvolvimento e os países europeus e norte-americanos existia, também diferenças, no desenvolvimento dos países de África, Ásia e América Latina. Nesse sentido, outro aspecto na soma das causas do declínio da economia do desenvolvimento foi a concepção de *um país subdesenvolvido típico*; cada vez mais, a concepção inicial do que era subdesenvolvimento esteve longe da realidade. Escobar (1996) atribui como causa da diferença no desenvolvimento dos países periféricos ao contexto histórico, o qual, depois da Segunda Guerra era bem distinto daquele dos Estados Unidos da América e da Inglaterra um século antes:

Mientras los países del centro se industrializaron en una época en que podían dictar las reglas del juego y extraer excedentes de sus colonias (aunque no siempre, y no en todas sus posesiones coloniales), los países del Tercer Mundo en tiempos de posguerra tenían que hacer los préstamos en condiciones opuestas: deterioro de los términos de intercambio en contra de la periferia, extracción del excedente por los países del centro, y posición subordinada respecto de la formulación de políticas (p. 165).

Os estudiosos que defendiam a economia do desenvolvimento, sobretudo, os que este texto tratou na teoria da modernização, não reconheciam as relações entre os componentes sócio-econômicos, culturais e políticos. É importante mencionar Hirschman (1984), que se refere aos *cataclismos políticos* da época. As tensões que acompanharam o desenvolvimento e a modernização levaram a guerras civis e ao estabelecimento de regimes autoritários, fatos que surpreenderam o grupo de economistas liberais, como os denomina o autor, os quais

acreditavam que a expressão *todas las cosas buenas van juntas*, significava que o crescimento econômico trouxesse efeitos benéficos às outras áreas (social, política e cultural). No entanto, houve retrocesso, “*una vez más hemos descubierto nuestro error*”, conclui Hirschman (1984, p. 39) no seu ensaio “*Orto y ocaso de la economía del desarrollo*”.

Para Hirschman (1984), o declínio da economia do desenvolvimento não poderia ser freado por completo. Os estudiosos do desenvolvimento deram-se conta de que o fato dessa subdisciplina somente apoiar-se na ciência econômica, julgando que assim poderia vencer o *dragão do atraso*, fora um equívoco. Surgiu um novo tipo de estudos de desenvolvimento com um caráter mais concreto que incluíam, além da preocupação com a distribuição da renda, que já era indicada pelos neomarxistas, um interesse por atender as necessidades básicas (educação, saúde, alimentação) dos grupos mais pobres da população de um país. Outro aspecto do que seria para Hirschman (1984) a nova economia do desenvolvimento foi a diferenciação de países por diferentes categorias abandonando a concepção de país subdesenvolvido típico. Dessa forma,

El maximando [SIG] hasta ahora único de la economía de desarrollo (el ingreso *per capita*) se disolvió en una diversidad de objetivos parciales, cada uno de los cuales requería de consulta de distintos expertos en nutrición, salud pública, vivienda y educación, entre otros” p.38).

Escobar (1996) segue um caminho diferente. Para ele, o declínio da subdisciplina, delineou-se pela corrente neoliberal. A emergência dessa corrente colocou a pauta as políticas para o desenvolvimento, e as críticas que foram endereçadas à economia do desenvolvimento não geraram muitas mudanças no interior dessa subdisciplina e

lo que aparentemente vemos es una disolución gradual ou [...] una transformación radical en la teoría económica del desarrollo no puede provenir, como lo supusieron autores aquí analizados, del propio campo de la economía (es decir, de la introducción de nuevos conceptos, mejores modelos y algoritmos), sino de una crítica más amplia del campo del desarrollo (p. 185).

Ao referir-se aos autores analisados, Escobar (1996) menciona economistas como Seers (1979), Hirschman (1984), Prebisch (1979), Little (1982), Chenery (1983) e Livingstone (1982) sendo do último a seguinte citação: “*Pocas materias han sufrido tantas distorsiones y transformaciones como la economía del desarrollo durante los últimos treinta años*” (p. 179).

As críticas desses economistas foram chamadas por Krugman (1992, s.p.) de uma contra-revolução. Esse autor acrescenta outra causa ao *ocaso* da economia do desenvolvimento: *seu caráter retórico e falta de modelos claros com consistência interna*. A economia o desenvolvimento afastou-se da economia imperante e de seu *rigor acadêmico mais alto*, levando a idéias erradas e, em muitos casos, incompreensíveis.

Em algum momento, Hirschman (1984) fala que um consolo que ficou ante esse declínio – pelo menos o grupo de pensadores do desenvolvimento ganhou em maturidade o que perdera em entusiasmo. O entusiasmo e a criatividade dos anos 1950 foram reconhecidos por Krugman (1982) como umas das grandes características dos intelectuais que lideraram esse ramo da economia. Segundo o autor, foi um movimento que gerou idéias revolucionárias para a época, tendo prestígio intelectual e “*grande influencia no mundo real*” sendo, no entanto, *barrido por completo*” pela contra-revolução.

Constitui-se depois disso um campo que se dedica à economia do subdesenvolvimento, mas é um campo difuso, e

los que trabajan en la economía de la agricultura en los países en desarrollo tienen poco o nada en común con los que trabajan en el comercio de manufacturas de un país en desarrollo, quienes, a su vez, apenas hablan con los que se ocupan de la macroeconomía de la deuda y la hiperinflación. Y son muy pocos los economistas que ahora presumirían de ofrecer grandes hipótesis de por qué los países pobres son pobres o qué pueden hacer al respecto (KRUGMAN, 1992, s.p.).

Krugman (1992) propõe então uma contra-contra-revolução isto é *ressuscitar* algumas idéias da economia do desenvolvimento, que foram esquecidas. São idéias sobre economias externas, complementaridade estratégica e desenvolvimento econômico que este autor agrupa no que denomina *teoria do grande desenvolvimento*, serão retomadas no capítulo seguinte.

A *economia do desenvolvimento* colocou em marcha diversas correntes para atender aos países subdesenvolvidos, com pressupostos que fugiam de um esquema monoeconômico, o que implicava atender às diferenças que esses países apresentavam ante as características das economias estudadas pela economia ortodoxa. A escola neoclássica caracterizou os países subdesenvolvidos, deixando de lado importantes elementos culturais, sociais e políticos, assim como os antecedentes históricos das populações desses países. As críticas feitas a esses modelos pelos estruturalistas e neomarxistas oferecem novos elementos de análise para entender a situação dos países pobres, mas a crise que toma conta nos países do Terceiro Mundo deixa atrás as possibilidades de mudanças estruturais de longo prazo e põe na ordem do dia o debate pelo ajuste e a estabilização econômica.

1.4.2 O Neoliberalismo

Nesse contexto, emergiu o neoliberalismo. Os controles monetários, a privatização das empresas e serviços públicos, a redução das importações e a abertura a mercados externos começaram a dominar o campo da economia dos países do Terceiro Mundo. Essa corrente apóia-se, sobretudo, em duas colunas: a) a defesa da eficácia do mercado como mecanismo de assinação ótima de recursos; e b) insistência nas vantagens de uma participação plena no comércio internacional.

A chegada aos 1980 da ortodoxia neoliberal é catalogada, segundo Escobar (1996), como a volta ao realismo:.

El la mayoría de América Latina, cualquier resistencia ante el neoliberalismo que pudiera haber existido, desapareció a comienzos de los noventa. La apertura total de la economía, unida a una nueva ronda de privatizaciones e los servicios y a la llamada modernización del Estado, se ha convertido en el orden del día (p.185).

Essa corrente impôs-se na prática econômica de quase todos os países subdesenvolvidos, e o ajuste e a estabilização converteram-se na regra de ouro postulada e liderada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. No final da década de 1980, essas regras foram agrupadas no que se conhece como o Consenso de Washington⁴⁶. A partir daquele momento, iniciou-se uma onda de políticas reformistas, sobretudo, nos países latino-americanos, tendentes à liberalização das economias, consolidando-se assim um novo modelo de desenvolvimento orientado para o mercado. O pensamento neoliberal tornou-se hegemônico nas propostas para o desenvolvimento deixando de lado a diferença entre países do sul e do norte e, tomando o desenvolvimento como um dos seus componentes.

A forte crise fiscal dos anos 1970, que se aprofundou na década seguinte, levou a uma maior crise do Estado keynesiano que tinha marcado a já mencionada *era* do intervencionismo dos anos anteriores. A teoria de crescimento de Solow, mencionada no início deste capítulo, teve, naquele momento, sua maior influência nas políticas econômicas

⁴⁶ “La lista de reformas comprendidas en el Consenso de Washington, tal como Williamson la presenta en su conocido documento *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, es la siguiente: a) disciplina fiscal; b) prioridades del gasto público; c) reforma tributaria; d) liberalización financiera; e) flexibilidad de los regímenes cambiarios; f) liberalización del comercio; g) inversión extranjera directa; h) privatización; i) promoción de la libre competencia y mantenimiento de regulaciones de mercado justificadas, y j) derechos de propiedad. Debe mencionarse que la propuesta neoliberal hizo prácticamente suyos estos principios, pero privilegiando de modo fundamental aquellos relativos a la flexibilidad cambiaria, la disciplina fiscal, la liberalización financiera y los procesos de privatización” (TORRES, 2006, p. 64).

de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A esse respeito, assinala De Mattos (2000, p. 49):

Las experiencias iniciadas por Margaret Thatcher en Gran Bretaña, en 1979, y por Ronald Reagan en los Estados Unidos, en 1981, constituyen episodios relevantes de esta historia. En América Latina, el experimento chileno, que comienza a manifestarse en 1975, conforma un ejemplo pionero de aplicación ortodoxa de esta receta.

Como mencionado na exposição sobre a noção de *crecimiento*, contrariamente ao pressuposto keynesiano de Harrod–Domar segundo o qual a economia é inerentemente instável, Solow (1956, *apud* BRUE, 2005)) segue a premisa neoclássica segundo a qual a economia se ajusta internamente para obter um crescimento equilibrado e estável (BRUE, 2005); “*El sistema tenderá, a largo plazo, a acercarse al camino al steady state y a volver a él después de cualquier perturbación*”⁴⁷ (HAHN; MATTHEWS, 1965 *apud* MATTOS, 2000, p. 48). Um dos aspectos-chave desse modelo, formulado como resposta e alternativa ao modelo keynesiano, é o progresso tecnológico, fundamental para explicar o crescimento. Para Solow, a produtividade não depende da poupança nem do investimento, mas do progresso tecnológico. No entanto, a tecnologia, como os gastos de desenvolvimento e investigação, são exógenos, o que significa que não dependem da decisão dos agentes econômicos, e o nível tecnológico está incorporado ao capital (BRUE, 2005).

Outra hipóteses centrais desse modelo e que marca uma das diferenças com os novos modelos neoclássicos de crescimento econômico é que o rendimento marginal do capital é decrescente. A acumulação de capital não produz maior crescimento, que depende fundamentalmente da introdução do progresso técnico.

Para Vasquez Barquero (2001, p. 75),

a hipótese dos rendimentos decrescentes levou a reconhecer que o progresso tecnológico externo era, em última análise, o motor do crescimento econômico, já que a acumulação de capital tendia a se enfraquecer no longo prazo.

O estado estacionário do modelo de Solow, alcançado sejam quais forem as condições iniciais, leva à conclusão de que o progresso técnico disponível e, possível de difundir-se é suficiente para provocar o crescimento das economias mais pobres e, em consequência provocar a “*convergencia de las tasas de crecimiento per capita y, aún, de los niveles de*

⁴⁷ Segundo Mattos (2000), a expressão *steady state* não tem um equivalente adequado na língua castelhana (nem na portuguesa) e, geralmente, se traduz como *estado estacionário* ou *estado contínuo*: “No essencial, faz referência a um estado ou uma trajetória, onde a taxa de crescimento de todas as variáveis envolvidas permanecem constantes ao longo do tempo” (p. 48).

ingreso per capita” (d’AUTUME, 1995 *apud* MATTOS, 2000, p. 49). O otimismo típico da ortodoxia neoclássica prevê, então, que os processos econômicos, orientados pelas forças do mercado, se dirigem sempre para a convergência. Com a premissa de competência perfeita, rendimentos decrescentes e perfeita mobilidade dos fatores, a predição é que em um curto prazo desaparecem as desigualdades regionais, porque o capital dirigir-se-ia para as regiões atrasadas em busca de maior rentabilidade, e a mão-de-obra iria à procura de melhores salários nas regiões mais desenvolvidas. Essa mobilidade de fatores de capital e trabalho faria que o conjunto do sistema evoluísse para a convergência (LÁZARO ARAUJO, 1999; PÉREZ, 2006).

Os pressupostos, predições e propostas deste modelo neoclássico tiveram aceitação dos organismos internacionais e formaram a base de políticas denominadas de neoliberais. A receita que deveriam seguir os governos indicava a possibilidade caminhar em direção à convergência sempre que houvesse vontade política para a liberalização econômica, abertura externa e reforma do Estado. Essas idéias tiveram uma maior influência dos economistas da Escola de Chicago, que das idéias de Solow (1956) que em sua teoria de crescimento econômico contemplava um papel mais ativo do Estado (MATTOS, 2000).

Especificamente em relação às políticas de desenvolvimento regional, esse modelo propõe não-intervenção. Como diz De Mattos (2000), *“para superar los desequilibrios interregionales no se requería de una política específica”* (p. 49). A intervenção ocasionaria perturbação nos sinais do mercado cuja operação deveria conduzir à convergência entre regiões com diferenças nos seus níveis de desenvolvimento.

A pergunta predominante, em relação ao auge dos modelos de crescimento econômico, independentemente da origem da corrente de pensamento, é por que regiões desenvolvidas podem beneficiar-se de um crescimento mais acelerado do que as regiões mais pobres. A nó da questão está nos efeitos do crescimento, ele aumenta ou diminui as desigualdades entre regiões? Nas palavras de Mattos (2000, p. 44), *“se o crescimento desencadearia tendências para a convergência ou para a divergência dos respectivos indicadores de ingreso e bienestar”*.

Essa discussão ainda não está resolvida e, como serão vistos no capítulo seguinte, as chamadas novas teorias de crescimento econômico, apoiadas nos postulados do crescimento endógeno, continuam à procura de uma resposta a respeito e dão abertura a outras propostas, como a nova geografia econômica e o desenvolvimento endógeno, esta última orientada para a ação.

Em razão da incapacidade desses modelos neoclássicos explicarem a realidade, cientistas de diversas áreas, dentre eles economistas, começaram a gerar propostas para compensar os efeitos da onda neoliberal com seus fundamentos teóricos de modelo neoclássico de crescimento. O desenvolvimento proposto de fora, característico das correntes de pensamento dos anos 1960 e 1970 esgotou-se e surgiu uma série de propostas que privilegiam o desenvolvimento de dentro, *de baixo para cima*. Além do esgotamento mencionado também começou a manifestar-se a tensão local-global-local que gera outro tipo de propostas para o desenvolvimento dos países pobres. Do círculo latino-americano despontou a corrente neo-estruturalista com duas propostas fundamentais: a transformação produtiva com equidade e o desenvolvimento desde dentro.

Para autores como Sunkel (1991), Vázquez Barquero (2001) e Krugman (1992) essas contrapartidas são, no caso do primeiro autor, uma recuperação e a colocação do pensamento econômico latino-americano; para o segundo uma mudança que levou à formação de um novo paradigma, o desenvolvimento endógeno, e para o último, como já tinha sido mencionado, uma contra-contra-revolução da economia do desenvolvimento. Como diz Krugman (1992, s.p.), *“ao conectar velhas idéias com novas idéias, talvez possamos evitar a repetição de velhas equivocacões para cometer, ta vez, outras novas”*.

CAPÍTULO II

O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS

En su búsqueda de la consistencia rigurosa...las teorías [neoclásicas] olvidaron aspectos importantes de la realidad social, política y cultural, así como del antecedente histórico de las colectividades. Al hacer un tenaz esfuerzo de asepsia doctrinal, desarrollaron sus argumentos en el vacío, fuera del tiempo y del espacio.

Raúl Prebisch, 1979, citado por Escobar, 1996, p. 181.

Neste capítulo, propõe-se evidenciar as pontes que se vão configurando entre as teorias tratadas no capítulo anterior e as que foram desenvolvidas durante as décadas dos anos 1980 e 1990, até chegar ao que atualmente é implementado na Colômbia e no Brasil como o desenvolvimento com enfoque territorial.

No início dos anos 1970, tanto a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como muitos economistas, dentre eles, Solow, Samuelson, Okun, eram otimistas em relação ao crescimento do produto bruto do mundo capitalista. Afirmavam que existiam fortes presunções de que o crescimento da região da OECD pudesse ser o dobro do crescimento do período de 1960 a 1973 e que teria chegado o fim dos ciclos. Como expressa Moncayo (2004, p.61), isso foi “*um monumental erro de previsão econômica*”. O autor continua:

En efecto, antecedía de una contracción en las tasas de rentabilidad del sector manufacturero, la productividad de la economía de Estado Unidos cayó a partir de 1973 y durante el cuarto de siglo posterior, a los niveles más bajos de su historia. En cuanto a los niveles de crecimiento, y a pesar del relativo dinamismo de la economía estadounidense en los años noventa, en los últimos 25 años el conjunto de la OECD ha experimentado tasas que son apenas la mitad de las correspondientes al periodo de oro de la posguerra, que va desde 1960 hasta 1973 (MONCAYO, 2004, p. 62).

Esse panorama, como já mencionado, esteve marcado pela crise da dívida dos países do Terceiro Mundo na década de 1980. O desempenho econômico de América Latina, segundo Moncayo (2004), foi decepcionante: “*El progreso ha sido frustrante en materia de*

crecimiento económico, productividad, sostenibilidad y vulnerabilidad externa” (p.17). De fato, na década de 1990, houve uma recuperação econômica e do nível das taxas de investimento, em comparação com os registros da chamada *década perdida*, mas as taxas de crescimento são mínimas à luz das obtidas após 1945.

De acordo com Moncayo (2004, p. 17)⁴⁸,

en los años noventa el crecimiento fue de 3,4% vs. un promedio de 5,5% por año entre 1950 y 1980; la productividad total e los factores antes que aumentar disminuyó en la mayoría de los países en consecuencia la pobreza y las tensiones distributivas se agudizaron

Como foi dito no capítulo anterior sobre o declínio da economia do desenvolvimento, as críticas dos economistas neoclássicos à economia do desenvolvimento foram mais efetivas na década de 1970, em razão dos poucos resultados das políticas implementadas com base nos postulados dessa subdisciplina. Fatos como a desaceleração da produtividade e a conseqüente queda das taxas de crescimento dos anos 1970 nos Estados Unidos, provocaram um renovado interesse pelo estudo dos determinantes do crescimento, campo que mostrava nessa época sinais de certo esgotamento. Abriu-se, então, o espaço para que as propostas neoliberais com modelos de crescimento, como o de Solow, se posicionassem com força desde meados dos anos 1970 até 1990.

No entanto, desde os finais dos anos 1970, a difusão de uma série de pesquisas que tentavam explicar os motivos de as regiões desenvolvidas desenvolverem-se em um ritmo mais rápido que o das regiões subdesenvolvidas, levou ao questionamento do modelo de crescimento da ortodoxia neoclássica com a sua prática política do neoliberalismo (LÁZARO ARAUJO, 1999). Evidenciou-se que a convergência anunciada pela ortodoxia econômica não estava sucedendo, pelo contrário, as diferenças no nível de desenvolvimento entre países e regiões estavam aprofundando-se em vez de diminuir.

De Mattos (2000) faz uma lista das tendências nos processos observados de crescimento, evidenciadas nas pesquisas mencionadas sobre o comportamento e evolução da economia mundial. São elas:

- a) O capital flui entre os países de rendas elevadas;
- b) há uma correlação positiva entre crescimento de longo prazo e inversão de capital em maquinaria e equipamento;

⁴⁸ Estes dados também são registrados por Bethell (2005).

- c) existe um alto grau de associação entre o crescimento econômico e o nível de desenvolvimento científico e tecnológico de cada país;
- d) o gasto em P&D, assim como as principais inovações, mostram uma marcada tendência de concentração nos países mais ricos;
- e) tanto a renda *per capita* como a produtividade da indústria manufatureira estão intensamente relacionadas com os níveis de acumulação de capital e de mecanização; e
- f) os maiores graus de desenvolvimento estão correlacionados com uma maior produtividade tanto do trabalho como do capital.

Tais tendências deram sustento aos questionamentos feitos à ortodoxia neoclássica e seus modelos de crescimento e às próprias áreas neoclássicas, talvez menos radicais, e foi proposto um novo modelo de crescimento, o endógeno. Este é um dos caminhos que deram continuidade às propostas para o crescimento, assim como suporte para o desenho de políticas de desenvolvimento durante a década de 1990. Esse modelo de crescimento endógeno corresponde ao terceiro momento da classificação feita por De Mattos (2000) para descrever os modelos de crescimento relacionados com as políticas de desenvolvimento regional e se circunscreve ao que tem sido chamado de Nova Teoria de Crescimento Econômico.

No mesmo período que emerge essa Nova Teoria, especificamente para o caso latino-americano, o engenheiro industrial chileno Fernando Fajnzylber elaborou um modelo, não formalizado em termos matemáticos dos economistas sobre os fatores que contribuem para o crescimento endógeno. A chamada proposta neo-estruturalista de transformação produtiva com equidade é a bandeira que, desde os anos 1990, a CEPAL difunde como uma proposta alternativa aos postulados neoliberais. Como será visto mais adiante, Fajnzylber (1991 *apud* CEPAL, 2006) explica o motivo dessa proposta ter postulados coincidentes com alguns dos pontos do Consenso de Washington. Mas, além disso, também coincidem fortemente com propostas que, na época, influenciavam as estratégias para o crescimento econômico, como o caráter endógeno da tecnologia, o fortalecimento do capital humano e do capital físico, trilogia que faz parte da endogenização do desenvolvimento.

Por último, reportando-se à crise dos anos 1970 e seus efeitos, vários autores indicam a introdução do nível local nos estudos regionais como resposta a tal crise. A partir desse momento, ocorreu uma ampla reestruturação do espaço produtivo que se manifestava tanto pelo declive de zonas tradicionalmente industriais, como pelo surgimento insuspeitado de novas áreas desenvolvidas que tinham um desenvolvimento intermediário e, em alguns casos,

eram atrasadas (LÁZARO ARAUJO, 1999). Emergiu assim um novo adjetivo para o desenvolvimento, *endógeno*. Lázaro Araújo (1999, p. 696), esclarece:

La noción de desarrollo endógeno, basado en potencial autónomo de crecimiento desde dentro, se contrapuso a las expectativas de crecimiento exógeno, fundado en decisiones venidas de afuera, sea de grandes empresas no vinculadas al territorio, sea del poder político.

As bases teóricas e conteúdos desse terceiro caminho, o chamado desenvolvimento endógeno, são demarcados por diversas tendências que dependem, em grande medida, das ênfases dadas pelos autores estudados. Mas, em termos gerais, existem coincidências que serão detalhadas na seção correspondente. É difícil estabelecer os limites entre um enfoque e outro, levando, no fim, a concluir que, ao mencionar desenvolvimento endógeno, pode-se estar falando de igual forma de desenvolvimento local, desenvolvimento territorial, acumulação flexível ou distrito industrial.

Com o intento de compreender as pontes que se dão entre esses três caminhos (crescimento endógeno, transformação produtiva com equidade e desenvolvimento endógeno) e o desenvolvimento do território, assim como entre esse último e as teorias tratadas no capítulo anterior, é importante mostrar a relação entre os modelos de crescimento e as políticas de desenvolvimento regional. Tanto os modelos como essas políticas, na história da teoria do desenvolvimento são, fortemente relacionados.

Embora não seja sempre possível estabelecer uma correspondência exata entre os marcos teóricos de um determinado momento histórico e as políticas desenhadas e implementadas, segundo a classificação de Cuadrado Roura e Helmsing, citados por Moncayo (2004) e Mattos (2000), as teorias da modernização e, posteriormente, as teorias neoclássicas no auge do neoliberalismo correspondem, por sua vez, às duas primeiras gerações de políticas de desenvolvimento regional.

Para Moncayo (2001; 2004), o conceito de política regional tem duas acepções não-excludentes entre si, que são o conjunto de medidas destinadas a diminuir as desigualdades inter-regionais⁴⁹ e os esforços do interior das regiões, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso e declínio econômico⁵⁰. O aludido autor trabalha sobretudo a primeira acepção, a qual é chamada por ele de clássica. Ainda que Moncayo (2001; 2004)

⁴⁹ Pérez (2006, p. 8) concorda com essa definição, afirmando que “*el objetivo fundamental de la política regional es reducir las disparidades interregionales en producto por habitante y en empleo, impulsando el desarrollo de las más atrasadas o de las que sufren pérdidas importantes de actividad económica*”.

⁵⁰ Para Moncayo (2004) essa segunda acepção refere-se ao desenvolvimento regional endógeno que no mundo anglo-saxão é conhecido como *Regional Planning* e seu objetivo é desenvolver as potencialidades próprias de cada região em particular, independentemente da sua posição relativa na classificação nacional.

concorde com a classificação de políticas regionais por períodos e marcos históricos feita por Cuadrado Roura (1988, *apud* MONCAYO, 2004) e Helmsing (1999 *apud* MONCAYO, 2004), considera que uma classificação mais exata é a que está marcada pela crise simultânea da economia mundial e o *Estado keynesiano de bem-estar* dos anos 1970, segundo o qual existe um antes e um depois das políticas de desenvolvimento regional. No antes, situam-se as políticas de corte keynesiano e as da ortodoxia neoclássica. Às primeiras correspondem, sobretudo, as que neste trabalho foram agrupadas nas teorias da modernização, como as teorias estruturalistas de centro-periferia e as neo-marxistas da dependência, e à segunda, a corrente neoliberal com modelo de crescimento de Solow. No depois, aparecem o modelo de crescimento endógeno e as propostas sobre a acumulação flexível.

De Mattos (2000) segue mais fielmente a classificação proposta por Cuadrado Roura (1988 *apud* MATTOS, 2000) e Helmsing (1999 *apud* MATTOS, 2000), porém, ajusta-a particularmente ao caso de América Latina e a refaz considerando as gerações de políticas regionais, em sua correspondência com os modelos de crescimento econômico⁵¹.

Segundo De Mattos (2000, p.44),

desde que el tema de las desigualdades regionales cobró relevancia, han sido los modelos de crecimiento económico en boga, a lo largo de este periodo, los que explícita o implícitamente han suministrado el fundamento teórico tanto a los discursos favorables a la convergencia o a la divergencia, como a las prescripciones normativas para atenuar las disparidades interregionales.

Para esse autor, embora as gerações definidas por Cuadrado Roura sejam mais abrangentes, os diferentes componentes podem enquadrar-se em maior ou menor grau nos três momentos propostos. O primeiro momento é a *divergência e desequilíbrios na dinâmica keynesiana*, o segundo, *a convergência e equilíbrio nas previsões neoclássicas* e o terceiro o do *crescimento econômico endógeno e retorno à divergência*. Os dois primeiros foram analisados no capítulo I e coincidem com o *antes* definido por Moncayo (2004). Neste capítulo, vai ser tratado o terceiro desses momentos, ao qual se somam a transformação produtiva com equidade e o desenvolvimento endógeno e outras propostas com perspectivas diferentes, mas também fortemente coincidentes, tanto nas motivações para sua emergência como nos seus postulados, em maior ou menor medida, que dão as bases teóricas para a implantação de ações de cunho territorial.

⁵¹ Ver quadro 1 do capítulo I.

Em síntese, este capítulo está dividido em dois blocos. O primeiro trata da Nova Teoria de Crescimento Econômico, a Transformação Produtiva com Equidade e os antecedentes dos processos endógenos de desenvolvimento. Tais antecedentes abrem discussão para a chamada Nova Geografia Econômica e do desenvolvimento endógeno, descrita com suas principais características, agrupando dentro nesse tema o que tem sido chamado de acumulação flexível ou desenvolvimento local, com suas correspondentes formas de organização espacial (distritos industriais, meios inovadores). Com esses elementos, abre-se uma outra discussão, os efeitos da proximidade na construção dos territórios, que, com a anterior permitem definir duas linhas ou tendências da abordagem territorial do desenvolvimento. A descrição dessas tendências encerra este capítulo, oferecendo assim suficientes bases teóricas para compreender as origens e, por sua vez, as tendências das políticas de desenvolvimento territorial na Colômbia e no Brasil, tema que será tratado no capítulo III.

2.1 A NOVA TEORIA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E O CRESCIMENTO ENDÓGENO

Com mostrado no capítulo anterior, Krugman (1992) é um forte crítico do que ele chama de teoria do grande desenvolvimento. Suas críticas, porém, centradas sobretudo na falta de rigor dos economistas que trabalharam tal teoria, têm uma ressalva. Para esse autor a contra-revolução que levou ao declínio dessa subdisciplina poderia ter uma contra-contra-revolução com o resgate de idéias da economia do desenvolvimento que se adiantaram às teorias modernas de comércio e crescimento. Apesar da falta de modelagem na apresentação dessas teorias desenvolvimentistas, seu caráter eminentemente discursivo, a ênfase aos mercados nacionais, o pressuposto da mão-de-obra ilimitada de Lewis, dentre outros, Krugman (1992) destaca outras noções trabalhadas na chamada grande teoria. As economias externas e complementaridades estratégias contribuíram, trinta anos mais tarde, para o desenvolvimento de campos como o comércio internacional e o crescimento econômico, o primeiro fazendo parte de um movimento maior, a *Nova Teoria do Crescimento*, preocupada com o crescimento a longo prazo.

A incapacidade do modelo neoclássico de crescimento para explicar a realidade fez que os seus críticos revisassem as premissas apoiadas no pressuposto dos rendimentos decrescentes, o que, por sua vez leva a explicar a tendência à manutenção da divergência.

Segundo Lázaro Araújo (1999), a razão essencial da permanência, incluindo o aumento, da divergência é que o pressuposto dos rendimentos decrescentes não é correto. As possibilidades de umas regiões crescerem mais que outras, segundo esse modelo, decorre de que os rendimentos podem ser crescentes sob determinadas circunstâncias. O crescimento não depende só da aglomeração ou da acumulação de capital público, mas da conjunção de uma série de fatores, dentre os quais a acumulação de capital tecnológico, capital humano e capital físico. Esse modelo, cujos pioneiros foram Paul Romer (1986, *apud* MATTOS, 2000) e Robert Lucas (1988 *apud* MATTOS, 2000), teve diversos desenvolvimentos posteriores⁵² que não chegaram a constituir um corpo do todo coerente, mas colocaram em discussão parâmetros diferentes do crescimento de décadas anteriores.

Afirma Mattos (2000, p. 51):

Identificadas en su conjunto como nuevas teorías del crecimiento o modelos del crecimiento endógeno, tienen como rasgo distintivo su estructuración en torno a una función de producción donde la tasa de crecimiento depende básicamente del stock de tres factores: capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), factores que pueden ser objeto de acumulación y que generan externalidades.

Ao introduzir esses três fatores na função de produção como externalidades positivas os pressupostos básicos do modelo neoclássico ortodoxo de rendimentos constantes, a escala e a concorrência perfeita, são mudados pelos de rendimentos crescentes e concorrência imperfeita, ficando longe da predição de convergência. O termo endógeno tem a ver com a decisão dos agentes econômicos, maximizadores de ganhos, de poupar e investir para aumentar os níveis de acumulação de capital físico, humano e conhecimento, do que depende o nível de renda a longo prazo. No mesmo sentido, De Mattos (2000, p. 52) conclui que, segundo esse modelo, o crescimento a longo prazo é um *“fenômeno econômico endógeno, resultante de inversões motivadas pela busca de ganhos”*.

De acordo com Moncayo, (2004 p. 64),

de lo anterior puede colegirse que cada comunidad nacional o subnacional debe tomar la iniciativa y adoptar las medidas conducentes a activar su potencial endógeno. Nótese que este planteamiento se aleja, tanto del intervencionismo desde arriba, propio de las propuestas Keynesianas, como de la ortodoxia neoclásica, para la cual el propio mercado se encarga de promover el crecimiento de las economías atrasadas.

⁵² De Mattos (2000) cita dentre os autores mais representativos dessa corrente: a Rebelo, Barro, Aghion e Howitt e Grossman e Helpman.

Essa afirmação demarca o tipo de política regional a ser implementada, caso ela seja orientada por esse tipo de modelos de crescimento endógeno. Cada comunidade nacional ou regional deverá assumir a liderança nos rumos do crescimento por meio da ativação e aproveitamento da suas potencialidades endógenas. É importante ressaltar que os modelos de crescimento endógeno resgatam um elemento desconhecido pelos modelos da linha neoclássica mais ortodoxa a respeito da situação inicial de cada território e que condiciona o potencial endógeno. Nas palavras de Mattos (2000, p. 56),

este concepto [potencial endógeno] hace referencia básicamente a la mayor o menor aptitud de cada territorio para que allí puedan germinar nuevas inversiones en capital físico, humano y en conocimientos, necesarias para continuar creciendo y avanzando hacia niveles superiores de desarrollo en el ámbito de la actual dinámica globalizada.

Com o reconhecimento desse potencial, formado sobre a base de recursos naturais e de atributos ganhos ao longo da história produtiva do território⁵³, as políticas de desenvolvimento regional teriam que se centrar na gestão endógena do território, no fortalecimento (ou estabelecimento) de um ambiente político, econômico e social que a torne mais atrativa a respectiva região ao capital privado. Esse capital, além de ativar tal potencial, contribui para o incremento da acumulação de três fatores antes mencionados e, em consequência, para elevar os índices de produtividade e competitividade.

É restrito o papel do Estado na implementação dessas políticas, para ser coerente com os postulados neoclássicos desses modelos. O Estado e as suas políticas econômicas não podem interferir na livre dinâmica dos mercados. Embora os teóricos reconheçam que o governo tem um papel importante na determinação de crescimento a longo prazo, “*é desejável que a sua participação se limite a garantir direitos de propriedade física e intelectual, a regular o setor financeiro e exterior, a eliminar as distorções e a manter um marco legal garante da ordem*” (SALA-i-MARTÍN, 1996 *apud* MATTOS, 2000, p. 54).

Também, reconhecendo a importância das externalidades vinculadas ao capital físico, ao humano e aos conhecimentos, assim como a presença de concorrência imperfeita, os teóricos dos modelos de crescimento endógeno propõem intervenções para favorecer os níveis de coordenação entre os agentes privados, fazendo as modificações necessárias no ambiente institucional em que são geradas tais externalidades. Por outro lado, são também favoráveis à

⁵³ Dentre esses atributos figuram a adequada relação entre qualidade e custo da mão-de-obra, a disponibilidade de investigadores de alto nível, a existência de redes de comunicações e transportes eficientes, a boa qualificação do risco país, a abertura de capitais, a qualidade do tecido industrial local (MATTOS, 2000, p. 56).

existência de provisão de certos bens públicos, já que eles podem interferir positivamente na produtividade privada.

Em síntese, os modelos de crescimento endógeno não limitam totalmente a participação do Estado e das políticas econômicas, como a ortodoxia neoclássica. Eles outorgam ao Estado um papel importante, desde que não crie obstáculos ao livre jogo do mercado e que o objetivo central das políticas públicas seja o de gerar, em cada lugar, um ambiente econômico atrativo para o investimento privado (MATTOS, 2000).

Os modelos de crescimento endógeno são objeto de uma ampla gama de questionamentos, que vão desde pôr em dúvida a sua originalidade, a validade de seus postulados, até sua forte vinculação à corrente neoclássica ortodoxa. Segundo as críticas, muitas idéias, sobretudo a ênfase ao crescimento endógeno, já foram tratadas por outros teóricos, dentre eles Arrow, Harrod, Kaldor, Robinson e Schumpeter. De igual forma, os postulados tratados nesses modelos de forma estilizada sobre o avanço técnico foram desenvolvidos anteriormente por meio de trabalhos empíricos. Outra corrente de economistas, o grupo dos evolucionistas⁵⁴, critica esses modelos por centraram sua análise nos fatores

⁵⁴ Em termos gerais, essa corrente de pensamento surgiu como uma proposta teórica alternativa ao tratamento que a ortodoxia dá à mudança econômica tanto de curto como de longo prazo (LÓPEZ, 1996; TAVARES, et al. 2005). Ela se centra no estudo de três campos principais, as características e comportamentos das firmas, a natureza do cambio técnico e as instituições, como limitantes e modeladoras dos padrões de comportamento dos agentes econômicos, a que Nelson e Winter (1982, *apud* TAVARES, et al., 2005) agregam a ênfase aos conflitos intrafirmas e/ou intraorganizações. Esses autores são pioneiros nos trabalhos sobre o crescimento econômico com os postulados dessa corrente de pensamento. Também chamados de neoschumpeterianos, Nelson e Winter resgatam postulados de seu mentor, como o caráter endógeno da inovação e o progresso técnico, variáveis que para Schumpeter explicavam a mudança dinâmica da economia. No pensamento schumpeteriano, as firmas, para superar seus rivais, faziam inversões visando a mudança tecnológica, o que resultou na teoria do avanço tecnológico endógeno: “*Schumpeter defendeu que os fenômenos econômicos não podem ser explicados com base da teoria neoclássica, a qual considera a tecnologia como uma variável exógena ao processo de desenvolvimento econômico*”, (TAVARES, et al. 2005, s.p.). A corrente evolucionista, com as suas ênfases schumpeterianas, institucionalistas e darwinistas, dentre outras, considera desenvolvimento um processo multifacetado, as características das firmas, seus comportamentos e as instituições são vistas como fatores que moldam tipos de desenvolvimento específicos (LÓPEZ, 1996). Para Mattos (2000, p. 45), essa corrente pode ser incluída no quarto momento das teorias de crescimento econômico e, em correspondência em uma outra geração de políticas para o desenvolvimento regional, “*mas a sua falta de consolidação em um corpo teórico unificado, de modelos formalizados equivalentes e a existência de propostas ainda ambíguas e fragmentárias dificultam a sua agregação nessa classificação*”. Segundo López (1996), os principais representantes dessa corrente são Nelson, Winter, Nelson, Dosi, Freeman e Lundvall. Conti (2005) concorda em colocar os trabalhos seminais de Nelson (1993), de natureza empírica, junto aos de Lundvall (1992), mais teórico, aos que se acrescentam os trabalhos de Carlsson (1995) como os que apóiam a virada evolucionista do desenvolvimento com seus elementos de evolução, sistema e inovação. Basicamente, de acordo com a perspectiva evolucionista, reconhece-se que a empresa não age isolada e interage em graus variados com outras organizações e, a inovação não é determinada apenas pelos elementos do sistema, mas pelas relações que se estabelecem entre eles. Agora, falar de evolucionistas-institucionalistas significa que “*a proposta da economia evolucionista integra e, ao mesmo tempo, não se separa da perspectiva institucionalista, que também se opõe à supersimplificação da economia ortodoxa, pressupondo uma visão evolutiva em que as relações não se organizam segundo os princípios universais da economia marginalista e neoclássica*” (CONTI, 2005, p. 221). Amaral Filho (2001) faz referência a duas tendências que, seguindo a linha de pensamento evolucionista-institucionalista, se manifestam no debate sobre o desenvolvimento endógeno/local/regional. Esse ponto será tratado na seção correspondente.

imediatos de crescimento, deixando de lado o que está por trás disso: aspetos como a geração, verificação e avanço da tecnologia, bem como o ambiente institucional em que operam as firmas (MATTOS, 2000).

Por outro lado, esses modelos estão fortemente vinculados à teoria do equilíbrio e aos cânones do livre jogo do mercado. Embora sejam críticos dos mecanismos de ajuste automático da ortodoxia neoclássica, no momento de propor políticas para crescimento endógeno o fazem orientados pelos postulados das políticas que favorecem o livre jogo das forças de mercado, visando gerar um ambiente economicamente favorável à inversão privada (MONCAYO, 2004)⁵⁵, o que é ainda mais crítico, ao ser observado na perspectiva dos países menos desenvolvidos. Volta-se a um problema secular: a necessidade de capital para impulsionar o desenvolvimento.

De acordo com os postulados desses modelos, a atratividade e competitividade de um território farão que o capital privado invista nele ativando a suas potencialidades, aumentando a produtividade e, em consequência, a competitividade. Isso pode ocasionar uma maior divergência, com uma concentração das atividades econômicas nos territórios mais desenvolvidos⁵⁶.

O efeito de divergência também pode ocorrer no caso em que o investimento privado seja feito diretamente em territórios menos desenvolvidos. Incentivos como subvenções, exonerações, atrativos fiscais, terrenos gratuitos, dentre outros, podem atrair a inversão. No entanto, a ausência de fatores não-econômicos, para utilizar a denominação dada por Myrdal, como mecanismos institucionais fortes para corrigir os desequilíbrios regionais, pode acentuar as tendências polarizantes (GOUËSET, 2000).

Krugman (1992), fazendo um paralelo entre os modelos de crescimento endógeno e os postulados da chamada teoria do grande desenvolvimento, explica a dificuldade que tais modelos têm de se adequar às realidades dos territórios menos desenvolvidos. Como mencionado no início desta seção, para esse autor, a *Nova Teoria do Crescimento Econômico* é herdeira de idéias da grade teoria do desenvolvimento como as economias externas e as complementaridades estratégicas. No entanto, no momento de levar tais teorias à prática as diferenças tornam-se evidentes. Embora, os modelos de crescimento endógeno redescubram

⁵⁵ As conclusões feitas por Moncayo (2004) a respeito desse tema estão baseadas no artigo de Mattos (2000).

⁵⁶ Segundo Mattos (2000), existem numerosas evidências empíricas das preferências do capital estrangeiro por territórios de maior desenvolvimento relativo. Marconnet e Frémeaux (1997 *apud* MATTOS, 2000, p. 59) assinalam que “*a la inversa de la idea recibida según la cual la inversión internacional, va en primer lugar hacia los países en desarrollo, la inversión extranjera directa se ha concentrado en el Norte: 80% han sido realizadas en la zona de la OECD durante los años 80, contra el 20% de los países en desarrollo. Nada muy sorprendente: es en el seno de la OECD donde se encuentran los mercados más importantes y es allí donde están los recursos necesarios para producir*”.

a teoria do grande desenvolvimento, suas perguntas são diferentes. Segundo esse autor, os primeiros tentam explicar a *persistência do crescimento* e não como *fazer que o crescimento comece*, principal preocupação da teoria do grande desenvolvimento. Além disso, os modelos de crescimento endógeno assumem que a economia “*tiene un sólo sector, o que todos los sectores son simétricos*” (s.p.), contrariamente à preocupação da teoria do grande desenvolvimento cuja preocupação era a “*diferencia entre sectores modernos que presuntamente se caracterizaban por economías e escala y los sectores tradicionales que no*” (s.p.). Concluindo, Krugman (1992) argumenta que a teoria do grande desenvolvimento estava concebida como uma “*guía para a política*”, o que não é o caso da nova teoria do crescimento. De acordo com o autor,

los teóricos más nuevos sólo tratan de explicar el mundo, mientras que sus antecesores pensaban que podían cambiarlo. El punto entonces es el siguiente. Si se han vuelto a legitimar los supuestos económicos básicos de la teoría del gran desarrollo, también podríamos volver a hacernos las mismas preguntas (KRUGMAN, 1992, s.p.).

Talvez esse seja o caminho que estão tomando as diversas propostas que se agrupam no tema do desenvolvimento endógeno. Não obstante estas críticas, aspectos abordados nos modelos de crescimento endógeno, como a atratividade e sua estreita relação com a competitividade de um território, têm alimentado muitas propostas de políticas públicas que se concretizam em propostas para o crescimento regional e, em especial, em propostas de desenvolvimento local.

Para Mattos (2000, p. 57),

varios aspectos como el desarrollo del capital humano, creación de condiciones para el aprendizaje en la práctica, aumento de las capacidades empresariales y de innovación, intensificación de los esfuerzos por estimular la especialización regional, profundización de la inserción externa, entre otros, aparecen reiteradamente en el discurso de la “nueva política regional”.

Geralmente, separa-se a análise das teorias de crescimento que se originam da *Nova Teoria Econômica* daquelas que se originam da corrente chamada de desenvolvimento endógeno, embora essas tendam a simplificar o significado de crescimento endógeno dado pelas primeiras. Entretanto, é evidente, como será mostrado na seção sobre esse tema, que existe uma estreita relação entre as duas.

De igual maneira, como será mostrado a seguir, Fajnzylber (1990) e a CEPAL (2006) na proposta de transformação produtiva com equidade explicam o crescimento econômico

endógeno com base na existência de elementos potencializadores do progresso técnico como P&D, capacitação dos recursos humanos, equidade e bens de capital, dentre outros (CEPAL, 2006).

2.2 O NEO-ESTRUTURALISMO E A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE

Entre finais da década de 1980 e inícios dos anos 1990, dois *Cepalinos*, Fernando Fajnzylber (1990) e Osvaldo Sunkel (1991), retomaram a discussão sobre o crescimento a longo prazo. Fajnzylber (1990), buscando entender o caso latino-americano de desenvolvimento, realizou um estudo comparado entre o crescimento econômico e a distribuição da renda de diferentes países, tanto desenvolvidos como subdesenvolvidos, e constatou que, no grupo de países que apresentavam alto dinamismo no crescimento e bons parâmetros de distribuição da renda, não havia nenhum país latino-americano. A este fato Fajnzylber (1990) denominou *casillero vacio del desarrollo latino-americano*. Esse *casillero* ou conjunto não estava vazio para outros países subdesenvolvidos, levando-o a retomar uma pergunta feita no passado pelos estruturalistas, relacionada com a especificidade do desenvolvimento latino-americano. Esse estudo e um texto anterior do mesmo autor *A Industrialização Truncada da América Latina* (1983), converteram-se nas bases conceituais do que se chamaria a Transformação Produtiva com Equidade, o neo-estruturalismo da década de 1990.

Fajnzylber (1990) centra sua análise no progresso técnico e na transformação econômica, social, política e cultural da América Latina. Ambos os elementos, fortemente inter-relacionados, devem ser promovidos de acordo com um plano endógeno. O progresso técnico, elemento mantido do estruturalismo, continua de alta relevância para a diminuição da pobreza e da vulnerabilidade dos países da região diante dos países desenvolvidos, mas atualmente é necessário aprimorar o desenvolvimento técnico da agricultura e da indústria e pô-lo em dia diante dos avanços do mundo globalizado. Dessa forma, visa-se aumentar as taxas de exportação de produtos primários com valor agregado e identificação e aproveitamento de nichos de mercado industriais. Para que o esforço pelo progresso técnico seja contínuo, é necessário que existam certas condições, tais como as dadas em uma sociedade integrada e equitativa. O progresso levaria ao aumento da produtividade e esta, por sua vez, ao aumento do crescimento, dum crescimento sustentado.

A América Latina abrise a *caixa preta do progresso técnico* implicava não só gerar desenvolvimento tecnológico nas áreas empresarial e industrial. A transformação econômica e social exigia também uma mudança nas elites, das quais nascem, segundo as palavras de Fajnzylber (1990), os valores e a orientação que se disseminam pelo conjunto da sociedade. A criatividade deve ser o principal resultado dessa mudança visando fórmulas que atendam às carências e às potencialidades internas.

Nas palavras do autor,

A crescente difusão de produtos modernos na América Latina não modifica em nada a precariedade do caráter tradicional das relações sociais em que esses objetos são inseridos. A modernidade de uma sociedade tem menos a ver com os objetos que nela se difundem do que com a modernidade das instituições e das relações a partir das quais se dá a concepção, a aquisição, a escolha e a avaliação da utilidade desses objetos (FAJNZYLBER, 1990, p. 884).

Muitas observações de Fajnzylber (1990) fundam-se no pensamento neoschumpeteriano, relação que o deixa perto dos trabalhos pelos pioneiros da nova teoria do crescimento econômico (Romer e Lucas) assim como de Krugman, crítico deles, mas que usa o crescimento endógeno como uma das bases de sua proposta da nova geografia econômica. Dentre os elementos que Fajnzylber toma do pensamento de Schumpeter estão a diferenciação de produtos, a incorporação de capital humano, a inovação tecnológica e o conhecimento (CEPAL, 2006).

No entanto, se a relação com o pensamento de Schumpeter pode aproximá-lo da nova teoria de crescimento endógeno, também o afasta e o deixa mais próximo de correntes como a evolucionista. Fajnzylber, da mesma forma que os representantes daquela corrente, é crítico da visão reduzida da economia neoclássica no tocante, dentre outros aspectos, às instituições e sua relação com o processo de inovação. Um dos aspectos do pensamento schumpeteriano seguido pelos chamados neoschumpeterianos, em sua corrente evolucionista, é que “*as inovações só são viáveis se existir, de fato, a interação entre as estruturas sociais e institucionais bem definidas dentro de um conceito pro-inovação das tecnologias – força impulsionadora da economia*” (TAVARES, et al., 2005).

Nesse sentido, a proposta central do autor é a de uma *nova industrialização* baseada de igual maneira em um novo conceito de eficiência que agrupa os objetivos de crescimento e criatividade. Para Fajnzylber (1983 *apud* CEPAL, 2006), a indústria eficiente é aquela que consiga um crescimento elevado e sustentado e, além disso, desenvolva, nesse processo de crescimento, a criatividade individual e coletiva. Em consequência é necessário o crescimento

para desenvolver a criatividade, mas ele não é suficiente. Segundo o autor, outro dos fatores que contribuem para o desenvolvimento da criatividade é o tipo de relações que se estabelecem entre os distintos agentes que participam de uma atividade econômica, os indivíduos que participam dessa atividade e o lugar de trabalho dela.

A respeito Fajnzylber (1983 *apud* CEPAL, 2006) esclarece,

Un modelo industrial en el que el liderazgo lo ejercen filiales de empresas cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países difícilmente desencadenará un proceso creativo interno, porque este no resulta funcional, en términos generales, a su estrategia de expansión a largo plazo. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco del desarrollo de la creatividad ni a nivel individual ni a nivel de las empresas productivas. Por consiguiente, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen dentro y entre ellos, es también importante, como factor explicativo de la creatividad la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica (p. 235).

Contudo, o desafio dessa *nova industrialização* está no seu componente de criatividade. Embora as dificuldades para impulsionar o crescimento e sustentá-lo, ele é um fenômeno conhecido e mensurável, pelo contrario a criatividade é um processo complexo que “*se extiende y expresa en los ámbitos culturales, artísticos, políticos, científicos y productivos y, frecuentemente, se localiza en la intersección de diferentes planos*” (1983 *apud* CEPAL, 2006, p. 231).

O trabalho de Fajnzylber abre o caminho para a proposta feita pela CEPAL, em 1990, com o objetivo de contribuir para a busca ou retomada do rumo do desenvolvimento e construção de uma alternativa à corrente neoliberal. De acordo com Fajnzylber (1983 *apud* CEPAL, 2006), tal corrente afastou ainda mais a realidade das carências sociais, que são produto do padrão de industrialização implementado nas décadas anteriores aos anos 1980. Outro efeito desta linha neoclássica é a inibição das potencialidades endógenas, sem atentara para as falhas dos modelos anteriores. Nesse sentido, a proposta alternativa teria que evitar seguir, de forma linear, o padrão industrial anterior. De acordo com Fajnzylber (1983 *apud* CEPAL, 2006, p.241)

es preciso reconocer estas disfuncionalidades, asumir la realidad de los países avanzados que buscan transitar hacia un nuevo patrón industrial, reconocer el poder de seducción que parece ejercer esta propuesta neoliberal —que en parte se nutre de las insuficiencias del modelo precedente— y, a partir de este conjunto de consideraciones, esbozar una respuesta positiva.

Tal proposta marca o discurso cepalino da década de 1990 e é chamada *Transformação Produtiva com Equidade*⁵⁷. Essa estratégia neo-estruturalista, apresentada como uma alternativa ao Consenso de Washington⁵⁸, foi publicada em uma série de relatórios da CEPAL produzidos nos primeiros anos da mencionada década⁵⁹. Em tais escritos, recolhe-se o diagnóstico feito sobre o estado de desenvolvimento da região, já elaborado por Fajnzylber, reconhecendo que, além dos evidentes resultados nada favoráveis da década perdida, deram-se mudanças importantes no plano econômico e político (mais neste último), geradas de uma aprendizagem dolorosa.

Alguns países avançaram na reconstrução de sociedades pluralistas e participativas e “no final da década, assistiu-se a uma desideologização progressiva do debate político e econômico” (CEPAL, 1990, p. 890). No plano econômico, em uma posição bem otimista, a CEPAL sustenta que foi possível superar, de maneira importante, os falsos dilemas entre

⁵⁷ A elaboração de “*Transformação Produtiva com Equidade: A Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*” (1990) uns dos principais documentos que contêm a proposta de transformação produtiva com equidade, foi coordenada por Fernando Fajnzylber.

⁵⁸ Segundo a CEPAL (2006), a proposta da transformação produtiva com equidade apresentou-se de maneira quase paralela à formulação neoliberal contida no chamado Consenso de Washington e, em muitos aspectos, as duas propostas compartilhavam semelhanças de forma, no entanto, em termos de fundo, mostravam elementos claramente diferenciados. Os pontos coincidentes entre o Consenso e a proposta da transformação produtiva com equidade eram: disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização do comércio, promoção da livre concorrência e permanência de regulações de mercado justificadas e a privatização, porém para a CEPAL serviços públicos como educação e saúde não deveriam ser privatizados. Para Fajnzylber (1991 *apud* CEPAL, 2006), existiam similitudes, mas elas eram de caráter formal, concentrando-se na introdução de mudanças no funcionamento dos mercados, na importância da vinculação desses mercados no âmbito internacional, no cuidado dos equilíbrios macroeconômicos e na reforma do Estado. Em relação às diferenças Fajnzylber (1991 *apud* CEPAL, 2006) menciona que a proposta de transformação produtiva com equidade surgiu da realidade latino-americana e na compreensão do contexto internacional da década de 1980 e não de um modelo teórico tentando adequar-se à realidade, como é o caso do Consenso de Washington. O tratamento dado à variável equidade é um outro aspecto que diferencia as duas propostas. No caso do Consenso, a equidade esgota-se no tema da pobreza extrema, gerando programas de ajuda para a superação do problema mas, para os teóricos da Cepal e para o próprio Fajnzylber, trabalhar pela equidade significava fortalecer competitividade, incluindo diferentes atores participantes, direta ou indiretamente, do processo produtivo. A participação dos diferentes protagonistas das atividades econômicas também deve estar fortalecida para o avanço do progresso técnico, um dos eixos da proposta da transformação produtiva: “*es un proceso de aprendizaje [o progreso técnico] que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos*” (Fajnzylber, 1991 *apud* CEPAL, 2006, p. 65). Outras diferenças são o reconhecimento, na proposta de transformação produtiva, dos papéis e competências dos diversos setores, como indústria, agricultura e serviços, sendo a indústria a portadora do progresso técnico, o que implica articulá-la com os outros setores; a concentração público privada na qual a CEPAL reconhece a complementaridade entre as duas e não só um papel de subsidiariedade do Estado; a garantia do equilíbrio macroeconômico é importante para as duas propostas, mas para transformação produtiva não é suficiente só ter cautela com essa situação, é necessário também ter uma dinâmica seletiva complementar. Em síntese, Fajnzylber (1991 *apud* CEPAL, 2006, p. 67) afirma: “*podemos señalar que las cuatro similitudes, algunas de ellas más formales que reales, son similitudes de énfasis, pues existen diferencias importantes de contenido*”.

⁵⁹ Alguns desses relatórios são: *O desenvolvimento sustentável: transformação produtiva, equidade e meio ambiente* (CEPAL 1991); *Equidade e transformação produtiva: um enfoque integrado* (CEPAL 1992); *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 1992); *População, equidade e transformação produtiva* (CEPAL, 1993); *O regionalismo aberto na América Latina e o Caribe* (CEPAL, 1994).

agricultura/indústria, mercado interno/mercado externo, Estado/agentes privados e planejamento/mercado. Ainda no plano econômico, entendeu-se ser de alta relevância corrigir a assimetria da inserção internacional da região e de manter as políticas macroeconômicas de curto prazo e para o longo prazo com políticas setoriais de apoio à transformação.

Tal transformação teria que ser enfrentada com a consciência do grande desafio que se tinha pela frente: fortalecer a democracia, ajustar, estabilizar as economias e incorporá-las na mudança tecnológica mundial, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição da renda, adotar padrões mais austeros de consumo e tudo isso no marco do desenvolvimento sustentável (CEPAL, 1990).

Basicamente, os critérios sobre os quais se sustenta a transformação com equidade são o desenvolvimento tecnológico, a competitividade sistêmica, a industrialização e o desenvolvimento sustentável. O primeiro consiste em incorporar os avanços tecnológicos à atividade produtiva para o aumento da produtividade, o que abre a possibilidade de aproveitar o conhecimento existente no âmbito internacional. A característica sistêmica da competitividade tem a ver com a integração e relacionamento entre a empresa e todo o sistema sócio-econômico (sistema de ensino, de infra-estrutura, máquina institucional pública e privada, sistema financeiro). A industrialização, eixo da transformação, deve superar o nível setorial de décadas passadas e se encaminhar rumo à exploração de produtos primários e à área de serviços. Por último, a tudo isso se deve incorporar a dimensão ambiental e geográfico-espacial visando a preservação do meio ambiente físico, mas também o aproveitamento sustentável dos recursos naturais.

Com esses critérios, a CEPAL recomenda a formulação de políticas que fortaleçam o relacionamento público-privado e do Estado com a sociedade civil; que ajudem a corrigir a heterogeneidade estrutural mediante medidas distributivas, que favoreça a integração regional e que combinem, além de manejo macroeconômico com políticas setoriais, estratégias de curto e longo prazos. Somada aos critérios mencionados e a essas diretrizes, a proposta da CEPAL apresenta outro aspecto inovador com relação às propostas de desenvolvimento de décadas passadas: a necessidade de que a transformação produtiva com equidade seja posta em marcha em um contexto democrático, pluralista e participativo. As políticas e estratégias para o desenvolvimento devem refletir a vontade das maiorias, e tais políticas e estratégias podem ser mudadas segundo as expressões dessas maiorias. Deve-se então fortalecer a base institucional da integração com uma maior participação de agentes públicos e privados na tomada de decisões, o que também implica uma mudança nos tipos de planificação utilizada. Deve-se possibilitar a articulação entre as decisões de curto, médio e longo prazos, promover

também a articulação intersetorial e dar o respaldo técnico necessário aos trabalhos de diálogo e harmonização social.

Com essa proposta, Sunkel e um grupo de colaboradores publicaram, em 1991, o livro *O Desenvolvimento desde Dentro: um Enfoque Neo-Estruturalista para América Latina*. Segundo Hidalgo (1998), por meio dessa obra e da já mencionada da CEPAL fundou-se o neo-estruturalismo. Para Bielschowsky (2000), tais obras representam um esforço de renovação estruturalista. Conforme Sunkel (1991), o neo-estruturalismo tem sua origem na década de 1980, com a preocupação de oferecer uma visão distinta do enfoque ortodoxo neoliberal do ajuste, mas sua abordagem era de curto prazo, até que começou a se alimentar dos aportes positivos do estruturalismo do posterior à Segunda Guerra Mundial.

A forte crise pela qual estava passando a região na época motivou esses economistas, no seio da CEPAL e de outras organizações, como a *Corporación de Investigación para el Desarrollo-CINE*, a retomarem a discussão sobre o desenvolvimento, que tinha sido deixada de lado e relegada aos espaços acadêmicos. O objetivo era apresentar uma contrapartida ao pensamento neoliberal que começava a se difundir por toda a América Latina e Caribe, que proporcionasse novas opções para o crescimento econômico com equidade.

Esse novo crescimento, na base de uma *nova industrialização*, deveria combinar crescimento com criatividade, competitividade sistêmica, formação de núcleos endógenos de progresso técnico, aproveitamento de potencialidades próprias, visão de meio e longo prazo, participação da sociedade na tomada de decisões. Com esse enfoque, o papel do Estado devia ser alterado, não necessariamente para maior ou menor intervenção. As prioridades do Estado deveriam passar do interesse predominante na década de 1980 de crescer para facilitar o serviço da dívida externa, para o *“fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade”* (CEPAL, 1990, p. 898).

A América Latina passou do desenvolvimento para fora, antes da depressão dos anos 1930, para o desenvolvimento, em sentido contrário, mediante a industrialização pela substituição de importações no período seguinte, até chegar os anos 1990 com a difusão e institucionalização das orientações neoliberais dadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. As poucas resistências que ocorreram na região diante do retorno da ortodoxia neoclássica desmancharam-se na década de 1990. As contrapartidas, a transformação produtiva com equidade e o desenvolvimento de dentro feitas pelos neo-estruturalistas na década dos anos noventa, não teve a acolhida por partes dos governantes da região.

Tudo parece indicar que *poder de sedução da corrente neoliberal* como o denominaria, Fajnzylber (1983 *apud* CEPAL, 2006, p.226) alcançou seus objetivos, e a análise histórico-estrutural do desenvolvimento latino-americano e do Caribe e as propostas geradas dele não provocaram uma reformulação no conjunto das políticas e programas dos países de América Latina. Krugmam (1992) reconhece os trabalhos sobre as economias subdesenvolvidas feitos por economistas da região, mas considera esse campo é cada vez mais difuso:

los que trabajan en la economía de la agricultura en los países en desarrollo tienen poco o nada en común con los que trabajan en el comercio de manufacturas de un país en desarrollo, quienes, a su vez, apenas hablan con los que se ocupan de la macroeconomía de la deuda y la hiperinflación. Y son muy pocos los economistas que ahora presumirían de ofrecer grandes hipótesis de por qué los países pobres son pobres o qué pueden hacer al respecto (s. p.).

No entanto, como se verá no terceiro capítulo, começa-se gerar uma amálgama de diversos enfoques que se juntam em propostas diversas para o desenvolvimento, que não respondem a um só corpo teórico e com adaptações pragmáticas que estão longe das orientações doutrinárias de décadas passadas. Não são evidentes as articulações que no interior das políticas econômicas dos Ministérios de Fazenda ou de Planejamento de países como Colômbia e Brasil, possam existir entre programas, chegando a marcantes diferenças entre programas no interior dos mesmos setores como, por exemplo, o agrícola.

Independentemente dessa circunstância, na qual não há uma relação de complementaridade entre os diversos programas para o desenvolvimento, um questão que permanece presente é a preocupação com concentração da renda, alerta dada pelos neo-marxistas nos anos sessenta. As diferenças sociais e econômicas entre setores da população aprofundam-se, a brecha entre os que têm, e os que não têm ou entre os desenvolvidos e os não-desenvolvidos é agora maior. A situação presente nas análises estruturais sobre o centro e a periferia, ou naquelas feitas pela economia do desenvolvimento sobre os fenômenos tradicional/ moderno ou a tensão convergência/divergência das teorias de crescimento econômico faz parte das discussões que, desde os anos 1980, abordam o que Vázquez Barquero (2004) denomina o novo paradigma do desenvolvimento: o desenvolvimento endógeno.

2.3 A ENDOGENIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A endogeneidade outra coisa não é senão a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas”

Cultura e desenvolvimento em época de crise, Celso Furtado, 1984

Endógeno é um termo composto pelo elemento *endo* que significa dentro, no interior, e pelo sufixo *geno* que significa engendrar, produzir. Nesse sentido, segundo o *Diccionario de la Lengua Española*⁶⁰, endógeno é aquilo: “*que se origina o nace en el interior, como la célula que se forma dentro de otra*” ou “*que se origina en virtud de causas internas*”. Inicialmente, o significado mais usado era de caráter botânico. A esse respeito, de acordo com o dicionário *Britannica World Language*, em sua edição de 1963, endógena [*endogen*] é uma planta que aumenta seu tamanho pelo crescimento irregular de novo tecido vascular e celular no meio do já formado. Contudo, em síntese, o significado mais simples e que pode ser melhor explicado como metáfora do crescimento, da transformação produtiva ou do desenvolvimento é o que diz: *que se origina ou se produz de dentro*.

Nos modelos de crescimento endógeno, a tecnologia produz-se de dentro, com a decisão racional dos agentes econômicos. Na proposta da CEPAL (1990), idealizada e desenhada no/e para o contexto latino-americano, a *nova* industrialização depende da combinação entre crescimento e criatividade em que a última propriedade, usada de dentro, permitirá a autodeterminação na incorporação e perfeição do progresso técnico, assim como na transformação cultural, econômica e social. Agora, o que se produz de dentro no desenvolvimento endógeno?

Antes de entrar nessa questão que será respondida, sobretudo, com base nos trabalhos mais recentes dos autores citados como, Amaral Filho (2001) Lázaro Araújo (1999), Moncayo (2004, 2003, 2001) Vázquez Barquero (2004), Benko e Lipietz (1994) dentre outros, vai-se retomar, como antecipado no primeiro capítulo, o que Celso Furtado (1984) já falava sobre o desenvolvimento como processo endógeno.

O interesse de voltar aos ensinamentos desse economista tem duas razões. A primeira é chamar a atenção sobre a dívida conceitual que muitos dos que trabalham o fenômeno da *endogenização* do desenvolvimento têm ao avançar em seus postulados sem fazer referência

⁶⁰ Diccionario de la Lengua Española [online]. Real Academia Española. Disponible em: [http://buscon.rae.es/draeI/].

ao que, desde os anos 1970, Furtado pesquisou a respeito e se encontra em sua publicação intitulada *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (1984) A segunda é mostrar a relevância da dimensão cultural no processo de desenvolvimento endógeno.

2.3.1 O Desenvolvimento como Processo Endógeno: uma Visão do Pensamento de Celso Furtado

Em parágrafos anteriores, no início do capítulo, falou-se dos aspectos que Mattos (2000) lista como tendências no crescimento de sistemas econômicos mundiais. Essas tendências levaram à postulação de hipóteses que sustentam os modelos de crescimento endógeno, assim como o que atualmente se conhece como desenvolvimento endógeno. Na base das análises está o fato concreto das desigualdades manifestas entre países e regiões, da concentração da renda, do aprofundamento dos índices de pobreza. Essa realidade leva à formulação de diversas perguntas, dentre elas, o motivo de regiões ou países desenvolverem-se de forma mais acelerada, ou o que faz que esses processos de desenvolvimento permaneçam no tempo. Além disso, como se afirma reiteradamente neste trabalho, os resultados pouco alentadores de estratégias anteriores de desenvolvimento, a falta de proximidade com a realidade dos modelos neoclássicos de crescimento, a direção de cima para baixo das ações, o desconhecimento dos processos históricos e de elementos intrínsecos ao desenvolvimento, como o *espaço*, têm motivado a formulação de novas estratégias.

Segundo Celso Furtado (1984), o avanço rumo à homogeneidade sócio-econômica entre os grupos de população dos países subdesenvolvidos implica o conhecimento das origens do processo de subdesenvolvimento e a compreensão dos fenômenos a ele relacionados. Para o autor, a *“idéia de desenvolvimento endógeno funda-se nesse desejo de preservação da própria identidade na aventura comum de unificação do processo civilizatório”* (FURTADO, 1984, p. 124).

Furtado (1984) trata o desenvolvimento como processo endógeno da teoria do subdesenvolvimento, a qual, segundo suas palavras, *“constitui, por si mesma, uma manifestação da tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabelece com a difusão da civilização industrial”* (p. 116).

Como já mencionado no capítulo anterior, o subdesenvolvimento não é uma etapa à Rostow, que todos os países desenvolvidos tenham cumprido para chegar a seu *status* atual. O

subdesenvolvimento, nas palavras de Furtado (2000b) “*é um processo histórico autônomo*” que se origina pela expansão de economias capitalistas “*visando a utilizar recursos naturais e de mão-de-obra de áreas de economia pré-capitalista*” (p. 203). Para a compreensão da persistência histórica do subdesenvolvimento, Furtado (2000a) ressalta que se observe esse fenômeno como “*parte de um todo em movimento, como expressão da dinâmica do sistema econômico mundial engendrado pelo capitalismo industrial*” (p. 28).

Fortemente vinculado a este processo, pode-se dizer que, imerso nele, há uma condição de dependência gerada tanto pelas relações externas assimétricas como pelas relações de domínio que se dão no interior dos países periféricos. Na periferia, a dependência tecnológica é um dos obstáculos na passagem da modernização⁶¹ para o desenvolvimento. Como é explicado por Furtado, em várias de suas obras, a especialização geográfica com base no complexo sistema de divisão de trabalho, desde a época da colônia, significa um aumento de produtividade, mas não necessariamente uma melhora nas técnicas utilizadas. Foram introduzidos avanços tecnológicos nos enclaves em que se exploravam recursos, sobretudo, de origem mineral. Os aumentos na produtividade econômica na transformação da agricultura de subsistência para uma agricultura comercial foram mediados pelo comércio exterior, o que se dava como resultado de uma apropriação, quase em sua totalidade, de tal excedente fora das fronteiras da periferia. O remanescente que ficava nas colônias era utilizado para satisfazer os novos hábitos de consumo das classes dirigentes, mediante a importação de novos artigos (FURTADO, 1974).

O autor explica ainda que um fato resultante desse tipo de processo de produção e de circulação⁶² foi a adoção de novos padrões de consumo, que se deu de maneira irregular e apenas para um grupo privilegiado que, por sua vez, foi perdendo contato com a cultura local e se apropriando dos padrões do centro. Uma das conclusões centrais desse processo é a

ampliação dos circuitos comerciais conduzindo à formação de um sistema de divisão internacional do trabalho (...) Na economia periférica as modificações do sistema produtivo foram induzidas do exterior. Pelo fato mesmo de que essas modificações se limitam inicialmente a uma reordenação no uso dos recursos já disponíveis, seu impacto na estrutura social é reduzido ou nulo. A verdadeira

⁶¹ Furtado (1974) na obra “*O mito do desenvolvimento econômico*”, define modernização como processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) no correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos.

⁶² De acordo com Furtado (1974, p. 80), “*processo de produção caracterizado pela realocação de recursos, dando origem a um excedente adicional e forma de apropriação desse excedente*” e o “*processo de circulação caracterizado por utilização do excedente ligada à adoção de novos padrões de consumo copiados de países em que o nível de acumulação é muito mais alto*”.

transformação situa-se no plano da formação do excedente, cujo modo de apropriação define o perfil da demanda interna (FURTADO, 1984, p. 115).

A essa modernização dependente, como a chama Furtado (1984) soma-se, posteriormente, a dependência que nos países da periferia se gera no marco do processo de substituição de importações. Esses países em seu empenho por industrializar-se e produzir o que antes importavam, perpetuam a dependência tecnológica, tanto pelo tipo de bens demandados (de acordo com os parâmetros do consumo do centro), como pelos seus padrões de produção que não se adaptam às características da periferia, como a alta disponibilidade de mão-de-obra. A imitação dessas pautas de consumo renova-se continuamente e, segundo Furtado, citado por Rodríguez (2007), detrás disso esconde-se uma apreciação especial pelo estrangeiro.

Furtado (1984) reconhece que a crise pela qual atravessava a América Latina e, particularmente o Brasil na década de 1980, é uma resposta de ajuste à crise econômica mundial, mas essa crise não está relacionada só com esse fato imediato. Diz ele:

É certo que a causa imediata da crise que aí está foi o forte desequilíbrio na balança de pagamentos, para o qual concorreram com força fatores de origem externa. Mas a onde os levaria um processo de crescimento econômico que deriva seu dinamismo da reprodução indiscriminada de padrões de consumo imediatos de sociedades que se beneficiam de níveis de produtividade e renda muitas vezes superiores aos nossos? (FURTADO, 1984, p. 29).

Cedo ou tarde, a crise manifestar-se-ia em uma sociedade que “*pretende reproduzir a cultura material do capitalismo mais avançado privando a grande maioria da população de bens e serviços essenciais*” (FURTADO, 1984, p. 29). O reencontro ou o ponto de partida de novas formas de fazer desenvolvimento para superar a crise dos anos 1980 dependeria, em grande medida, da criatividade política impulsionada pela vontade coletiva. Nas palavras do autor,

cumpre-nos pensar em desenvolvimento a partir de uma visualização dos fins substantivos que desejamos alcançar, e não da lógica dos meios que nos é imposta do exterior. A superação do impasse estrutural que está no fundo de nossa crise somente será lograda se o desenvolvimento futuro conduzir a uma crescente homogeneização de nossa sociedade e abrir espaço à realização das potencialidades de nossa cultura (FURTADO, 1984, p. 30).

Furtado (1984) propõe, então, como objetivo de uma proposta de desenvolvimento endógeno, tomar os rumos que levem a alcançar essa homogeneidade social. Para isso, é importante ter presente que o desenvolvimento como meio para gerar acumulação não pode ser confundido com os fins que estariam na dimensão dos sistemas de valores inerentes à cultura. O desenvolvimento efetiva-se à medida que “*a acumulação conduz à criação de valores que se difundem em importantes segmentos da colectividade*” (p. 107). O autor convida a resgatar a criação de valores substantivos que subordinem o progresso técnico como instrumento da acumulação, ressaltando que tanto os valores como a técnica conformam o processo de desenvolvimento, o caminho para sua criação não pode ser outro a não ser o que determina a comunidade.

O desenvolvimento, como já tinha sido indicado, comporta um elemento de intencionalidade, no entanto, em grande medida, a criatividade, a capacidade que o homem tem para ativar a suas potencialidades, depende de suas possibilidades para isso. O desenvolvimento como processo endógeno tem que oferecer “*formas sociais mais aptas para estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade*” FURTADO (1984). Dessa maneira, a própria comunidade terá a opção de ordenar o seu processo de acumulação, segundo as prioridades por ela mesma definidas. Nessa abordagem, Furtado (1984) não só mostra a sua concepção do desenvolvimento como um processo transformador de uma *totalidade* que vem a ser o sistema cultura, mas também mostra, coerente com tal concepção, que essa transformação (evolução-enriquecimento) deve provir da vontade de os indivíduos de uma sociedade.

Um importante elemento diferenciador na obra de Furtado e na sua abordagem sobre o processo endógeno do desenvolvimento, como diz Rodríguez (2007), é que ele estabelece de forma sistemática uma ligação explícita entre cultura e desenvolvimento. Embora esse teórico do desenvolvimento tenha ficado preso ao dualismo centro-periferia, por meio do qual explica o fenômeno do subdesenvolvimento, ele avança significativamente na integração de outros fatores determinantes do desenvolvimento que vão além da concepção exclusivamente econômica e que dão uma perspectiva sistêmica aos processos de desenvolvimento.

2.3.2 Um Novo Paradigma do Desenvolvimento: o Desenvolvimento Endógeno e as suas Raízes

Vázquez Barquero (2001) inicia seu livro *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*, dizendo que, nos últimos vinte anos, uma das mudanças mais importantes ao interior da teoria do desenvolvimento econômico é a formação de um novo paradigma conhecido como o desenvolvimento endógeno.

Os autores consultados sobre o tema⁶³ concordam em colocar os inícios dessa corrente nos anos 1980. Sobre as origens do endógeno, como elemento constituinte do desenvolvimento, existem diversas aproximações, mas as diferenças entre cada uma delas não são extremas. Na verdade, como vai-se mostrar em seguida, as origens definidas pelos autores são similares, o que faz a diferença é o tipo de abordagem disciplinar ou ênfase dada.

Para Vázquez Barquero (2001), a emergência desse novo tipo de desenvolvimento foi influenciada pela convergência de duas linhas de pesquisa, uma de caráter teórico e outra de caráter empírico. Tais linhas de pesquisa são: a) a liderada por autores como Friedmann; Douglas (1978) e Stöhr (1981), os quais procuravam mostrar como a atuação pública poderia influenciar a evolução das localidades e regiões atrasadas e b) a que se concentrou na interpretação dos processos de desenvolvimento industrial em localidades e regiões do sul de Europa, cujos principais representantes são Becattini (1979), Brusco (1982), Fuà (1983), Garofoli (1983) e Vázquez Barquero (1983).

Vázquez Barquero (2001) compara as propostas de Friedmann, Weaver e Stöhr, dentre outros, com o desenvolvimento endógeno, evidenciando a existência de mais pontos em comum que diferenças. Para o autor, esse trabalho teórico que corresponde à *teoria territorial do desenvolvimento* coincide com a teoria de desenvolvimento endógeno em sua percepção do espaço econômico, ou seja, o território, e no fato de dar prioridade às ações provenientes de baixo para cima nas políticas de desenvolvimento. Uma outra coincidência é que o território é visto como uma rede de atores do desenvolvimento, “*permanentemente preocupados em manter e defender a integralidade e os interesses territoriais nos processos de mudança estrutural*” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 71). Por último, as duas propostas concordam a respeito da característica de singularidade dos territórios e que o potencial endógeno de cada território adquire um valor diferente em cada caso:

⁶³ Trata-se sobretudo de: Vázquez Barquero (2001); Benko e Lipietz (1994); Becattini (1994); Garofoli (1994); Pecqueur e Zimmermann (2005); Benko (1999); Amaral Filho (2001); Lázaro Araújo (1999); Moncayo (2004, 2003, 2001); Leroux (2002); Cog Huelva (2001); Conti (2005).

Assim toda cidade ou região dispõe de um sistema produtivo, de um mercado de trabalho, de formas específicas de organização da produção, de capacidade empresarial, de conhecimentos tecnológicos, de uma dada dotação de recursos naturais e de infra-estrutura, de um sistema social, político e institucional e de uma tradição e cultura. É com base nesses elementos que se articulam os processos de desenvolvimento econômico local (VÁSQUEZ BARQUERO, 2001, p. 72).

Por sua vez, ao fazer referência às raízes teóricas do desenvolvimento endógeno Vásquez Barquero (2001), cita duas outras fontes principais, que não têm relação com a linha de pesquisa teórica já indicada, mas com a linha de pesquisa empírica. Tais fontes provêm do campo da industrialização endógena⁶⁴, baseando-se a primeira na teoria da organização industrial e, a segunda, na teoria do desenvolvimento. Aquela discute sobretudo o esgotamento do fordismo e a passagem à produção flexível, e esta estuda os mecanismos que impulsionam o desenvolvimento local, cunhando a expressão sistemas produtivos locais como forma de organização da produção. Sobretudo a última pode-se equiparar com a linha de pesquisa que o autor identifica como empírica, embora as duas fontes teóricas assinaladas analisem de forma teórica e empírica as diferentes formas de industrialização endógena.

Por um outro lado, estudos de casos concretos são os que, na apreciação de Lázaro Araújo (1999) geram as diferentes correntes do que ele denomina indistintamente de desenvolvimento local ou endógeno. Segundo o fator dominante nos estudos, são identificadas três correntes: a) a que estuda as relações entre o território e as formas de organização da produção, b) a que estuda o papel da inovação e c) a que estuda o território como protagonista ativo. Um aspecto com que concordam Lázaro Araújo (1999) e Vásquez Barquero (2001) é que, nos últimos anos (desde a década de 1980), o espaço geográfico local tem ocupado um lugar privilegiado nos estudos que visam compreender as leis que governam as relações entre o território, a economia e a sociedade.

Uma outra referência sobre esse tema é a trabalhada por Amaral Filho (2001) que, indistintamente, trata desenvolvimento endógeno/local ou regional. O autor circunscreve a sua análise ao marco da economia regional e dos novos paradigmas desta disciplina e um deles é o desenvolvimento endógeno. Em primeira instância, menciona um tema já indicado no capítulo I, a proposta de Krugman (1992) de fazer uma *contra-contrarrevolução* que esse teórico chama de teoria do grande desenvolvimento. Krugman, (1991,1995,1996 *apud* Amaral Filho, 2001) um dos principais expoentes desta tendência, procura renovar a teoria da

⁶⁴ Segundo D'Arcy, Giussani (1996) e Bianchi (1998), citados por Vásquez Barquero (2001), a industrialização endógena é a dinâmica econômica das cidades e regiões cujo crescimento e mudança estrutural se organizam em torno da expansão das atividades industriais e, para tanto, fazem uso do potencial de desenvolvimento existente no território.

localização industrial visando resgatar o lugar de prestígio da economia regional na Ciência Econômica. Nesse ponto, concorda Moncayo (2003; 2004) só que para ele, na classificação que faz da perspectiva econômica das novas teorias e conceitos do desenvolvimento regional⁶⁵, dá o nome de nova geografia econômica ao que Amaral Filho (2001, p. 264) denomina *empenho por refazer a teoria da localização*.

Uma segunda tendência indicada por Amaral Filho (2001) é a que deriva da corrente evolucionista-institucionalista. Nessa tendência, diferenciam-se duas abordagens: a indutiva e a dedutiva. A primeira corresponde ao que Vázquez Barquero (2001) indica na teoria do desenvolvimento, e a segunda, a que esse mesmo autor assinala na teoria da organização industrial. Segundo Amaral Filho (2001), os da linha mais indutiva são mais descritivos e se baseiam em casos específicos para mostrar as particularidades do desenvolvimento local, e os segundos, os da tendência dedutiva, defendem a crise do sistema produtivo fordista e o conseqüente surgimento da pequena produção baseada na produção flexível.

Por sua vez, desde a economia espacial, Benko e Lipietz (1994) falam de uma terceira ortodoxia das teorias de organização industrial que, rompendo com as descritas por esses mesmos autores já referidas no capítulo I (modelo Clark, Rostow, Veron e teoria da dependência), resgata o singular, a *personalidade regional*. A base dessa nova ortodoxia será que o êxito e o crescimento das regiões industriais devem-se essencialmente à sua dinâmica interna. Sem fazer diferenciação entre o que certos autores englobam na tendência indutiva/dedutiva ou empírica/teórica, Benko e Lipietz (1994) mostram o surgimento da chamada terceira ortodoxia com base em uma sucessão de eventos citados nas pesquisas realizadas por Bagnasco, Triglia e Brusco sobre a *Terceira Itália*⁶⁶, continuam com os estudos de Becattine sobre os distritos indústrias e se encerram com Piore e Sabel e a especialização

⁶⁵ Moncayo (2003, 2004), ao analisar as novas teorias e enfoques conceituais do desenvolvimento regional, trabalha quatro perspectivas: a política, a econômica, a neo-institucional e a ambiental. Na primeira aborda, sobretudo, as relações que, na atualidade existem entre as dimensões global e local chamando a atenção para a importância que é dada ao território com a crise ou esvaziamento do Estado-nação. De acordo com a perspectiva econômica, a nova geografia econômica e a acumulação flexível são indicadas como os novos paradigmas do desenvolvimento regional. No campo neo-institucional, refere-se ao conceito de capital social, indicando-o como elemento-chave no estudo das diferenças regionais em países desenvolvidos, como o mostra Putnam (1996) em sua pesquisa sobre regiões na Itália. Por último, conforme a perspectiva ambiental, Moncayo coloca essa dimensão do desenvolvimento como uma das variáveis que, da mesma forma que o *espaço* e as instituições, não eram levadas em conta no pensamento econômico neoclássico. Segundo o autor, a atualidade e a necessidade de incluir esta dimensão tanto no plano teórico como no operativo do desenvolvimento econômico é indiscutível.

⁶⁶ Denomina-se dessa maneira um grupo de seis províncias no centro e nordeste da Itália (Marche, Umbria, Toscana, Emilia, Veneto e Friuli). Nessas províncias o desenvolvimento deu-se com sucesso no meio de um processo de decadência das históricas zonas industriais do triângulo de Milán-Turín-Génova e o baixo desenvolvimento, também histórico, do Mezzogiorno. Para autores como Bagnasco, Triglia e Brusco, pioneiros no estudo desta região, as características sociais são, em grande medida, as responsáveis pelo seu desenvolvimento endógeno. A disso soma-se a forma de organização industrial destas regiões materializada nos distritos industriais, conceito resgatado de Marshall (VEIGA, 2002 ; BENKO, 1999 ; MONCAYO, 2001).

flexível. A eles se juntam Scott, Storper e Walker que, de forma paralela, chegam a conclusões similares ao estudarem o caso do Estado de Califórnia, nos EUA e, em particular, do dinamismo da cidade de Los Angeles.

Para mostrar a dificuldade na delimitação das origens desse tipo de proposta para o desenvolvimento, Moncayo (2004), como indicado no início deste capítulo, apresenta o desenvolvimento endógeno como uma das duas acepções do conceito de política regional. As políticas para o desenvolvimento endógeno visam superar os problemas de atraso ou declive econômico de regiões particulares e, em consequência, são aplicadas no interior das regiões, considerando tais regiões de forma individual. A outra acepção dada por Moncayo (2004) ao conceito de política regional é o conjunto de medidas com o objetivo de diminuir os desequilíbrios inter-regionais.

Moncayo (2004) agrupa as políticas da perspectiva clássica, ou seja, as que procuravam diminuir as disparidades regionais, no grupo que ele chama de *antes da crise dos anos 1970*, o qual contém as primeiras gerações de políticas de caráter regional⁶⁷, o que coincide com a lógica de outros autores. No segundo grupo, do qual fazem parte as políticas surgidas depois da segunda metade dos anos 1970, estão os modelos de crescimento endógeno e de acumulação flexível. Não fica bem claro na análise feita por esse autor se o que ele denomina *acumulação flexível* ou o que ele mesmo chama de nova geração de políticas regionais, é similar ao que outros autores consideram como desenvolvimento endógeno. Moncayo (2004) aborda o tema endógeno, mais como uma tendência da nova geração de políticas que como uma nova teoria ou um novo paradigma. Entretanto, ressalta que a velha política regional de redução de disparidades deveria ser substituída por *“um modelo de pluralismo regional, en el cual cada región combine las tradiciones y las vocaciones de producción local com las tecnologías avanzadas más apropiadas a cada situación”* (p. 68).

A análise de Moncayo (2004) coincide com Lázaro Araújo (1999), Amaral Filho (2001) e Benko; Lipietz (1994), ao indicar os distritos industriais e a intensificação das inovações como traços característicos da nova geração de políticas regionais. Ao fazer a

⁶⁷ Moncayo (2004) faz referência à classificação de Cuadrado Roura (1988 *apud* MONCAYO, 2004), para definir as gerações de políticas regionais que, por sua vez, é utilizada por Mattos (2000) e seguida neste trabalho. Contudo, Moncayo (2004) prefere tomar dois grandes períodos históricos marcados pelo antes e depois da crise dos anos 1970. Para esse autor, *“aunque en la periodización de las políticas generalmente se utilizan criterios cronológicos y/o de inscripción en un determinado marco teórico, nosotros pensamos que la verdadera ‘divisoria de aguas’ se encuentra en la crisis simultanea de la economía mundial y del Estado keynesiano se bienestar en los años 70”* (p. 54). O correspondente ao primeiro período, conforme Moncayo (2003; 2004), foi tratado no primeiro capítulo como a teoria da modernização e as propostas heterodoxas da economia do desenvolvimento. O segundo período, desde os anos 1980, corresponde às teorias de crescimento endógeno e ao que está tratando nesta parte de desenvolvimento endógeno.

descrição do surgimento desta tendência da acumulação flexível concorda com Benko e Lipietz (1994) ao basear-se na experiência da *Terceira Itália* até chegar à especialização ou produção flexível.

Por outro lado, e na mesma linha do exposto, segundo Cog Huelva (2001), as novas concepções das relações entre economia e território estão marcadas por uma combinação de fatores que se desencadeiam com a crise de meados dos anos 1970. Esses fatores configuram um cenário que mostra a decadência dos grandes sistemas industriais, a emergência de economias promissórias em áreas de desenvolvimento intermédio, ou o desenvolvimento de indústrias em economias sem dotação de recursos naturais, aspecto na contramão dos pressupostos da teoria da localização. Na mesma linha dos autores citados no parágrafo anterior, Cog Huelva (2001) faz referência à surpresa que provocam esses eventos, cuja explicação estava fora do alcance do arcabouço teórico da economia, e/ou geografia disponível no momento. Diante dessa situação, surgem diversos enfoques que tentam explicar a dinâmica territorial dos novos processos de acumulação de capital.

No fundamental, os enfoques identificados por Cog Huelva (2001) não estão longe dos indicados pelos demais. O autor assinala a crise de meados dos anos 1970 como o ponto que marca a linha divisória entre as antigas e as novas teorias para o desenvolvimento regional. No entanto, a globalização e a reestruturação produtiva, como manifestações das mudanças nos processos de acumulação de capital em escala mundial, são fenômenos que afetam a relação economia/território⁶⁸. As mudanças em escala mundial influenciam os sistemas de organização industrial que, por sua vez, afetam e são afetados pelas mudanças na articulação espacial das atividades produtivas. Com base nessa relação causal de dupla via, estabelecem-se dois enfoques teóricos principais:

Los que consideran que las nuevas formas de los procesos de acumulación de capital favorecen básicamente al capital transnacional. Por tanto, es el comportamiento de éste el que, cada vez, en mayor medida, explica la dinámica espacial de las economías contemporáneas e os que opinan que, precisamente, los cambios en los sistemas de acumulación a escala mundial abren nuevas posibilidades de desarrollo de sistemas productivos basados en las Pequeñas y Medianas Empresas. [...] Supone una ocasión irreplicable para el aprovechamiento por parte del tejido empresarial de “recursos endógenos” ajenos, hasta el momento, a los circuitos mercantiles de generación de valor. Como puede observarse, en esta aproximación, el territorio tiene una centralidad casi absoluta para explicar los procesos en curso (COG HUELVA, 2001, p. 8).

⁶⁸ Outros autores, como Amaral Filho (2001) e Vázquez Barquero (2004), indicam também a globalização e a transformação produtiva como fenômenos associados às mudanças nos sistemas industriais. Tais mudanças estariam caracterizadas pelo “*declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e o surgimento de regiões portadoras de novos paradigmas industriais*” (AMARAL FILHO, 2001, p. 261).

O foco da primeira abordagem circunscreve a análise à dinâmica induzida pelas grandes empresas (transnacionais) no território. Nessas organizações, concentra-se uma maior geração de valores monetários, o que, por sua vez, favorece o seu poder para condicionar a distribuição da atividade produtiva no plano mundial. Embora tenha um grande peso nas análises sobre a dinâmica espacial, esse enfoque não está relacionado diretamente com o objeto desta tese, mas, é importante fazer referência a ele, sobretudo porque é a linha teórica que discute diretamente com a que postula a mudança na dinâmica territorial, de acordo com suas próprias potencialidades, ou seja, de dentro e sob dinâmicas de especialização flexível.

Para Conti (2005), essas duas vertentes identificadas com base nas amplas discussões no âmbito da Ciência Econômica e da Geografia sobre forças territorializantes e desterritorializantes⁶⁹, levam só à simplificação e não dão conta da complexidade intrínseca das dinâmicas econômicas e sociais contemporâneas, assim como as escalas de ação e representação geográficas. Segundo esse autor, é necessário ter em conta que, seja qual for a sua difusão, o processo econômico (global) caracteriza-se pela *“formação de redes de poder econômico em diferentes níveis espaciais em que um aspecto central constitui a capacidade de coordenar fluxos industriais, financeiros, tecnológicos e informacionais por meio de organizações corporativas”* (CONTI, 2005. p. 210).

Um desses níveis é o local. O conceito de *desenvolvimento local*, amplamente utilizado nas pesquisas atuais da Economia e Sociologia, sintetiza uma série de outros termos que, ao final, tenta explicar as novas dinâmicas econômicas localizadas, como são os distritos industriais, os meios inovadores, os *clusters* ou os sistemas produtivos locais, dentre outros (CONTI, 2005). No mesmo sentido exposto por outros autores, Conti (2005) considera que o desenvolvimento local é uma resposta à incapacidade dos modelos tradicionais no análise do desenvolvimento regional. Para o autor,

busca-se dar sentido ao papel central (nos processos contemporâneos de desenvolvimento) de uma entidade intermediária entre o ator (a empresa, em particular) e o sistema como um todo, em relação ao qual o sistema local exprime tanto um espaço para cooperação entre atores quanto sua imersão em um dado contexto territorial, do qual extraem recursos e soluções competitivas que não são facilmente reproduzíveis (p. 211).

⁶⁹ As duas vertentes que Conti (2005) identifica, no fundamental, semelhantes as apresentadas por Cog Huelva (2001), fazem referência à globalização. Conti (2005) indica como forças desterritorializantes as que levam a economia a ser cada vez mais deslocalizada. O processo de crescimento econômico passa, então, de instituições territoriais, tais como os Estados, para instituições desterritorializadas, a exemplo das hierarquias intrafirmas internacionais. No segundo caso, as forças territorializantes estão relacionadas com o novo mapa econômico mundial e as regiões enfrentam e se acoplam às novas dinâmicas de aglomeração, à liberalização dos mercados e à crescente globalização das atividades de exploração de ativos de empresas multinacionais.

Conti (2005) refere-se ao desenvolvimento local ou territorial de forma indistinta e não faz menção direta ao desenvolvimento endógeno. Assim como Moncayo (2004), esse autor salienta que tal condição, a endogeneidade, faz parte do que ele denomina o conceito sintético do desenvolvimento local, sob o qual subjazem os outros termos, como já foi dito. Claramente identificado na linha dos evolucionistas-institucionalistas, Conti (2005, p. 211) resgata a complexidade dos sistemas locais, chamando atenção para a necessidade de não se reduzir a realidade de tais sistemas aos “*métodos de simplificação, próprios da ciência econômica e social ortodoxa moderna em que a realidade foi descomposta em componentes simples de mais fácil estudo e compreensão*”.

Na mesma linha evolucionista-institucionalista de Conti (2005), Leroux (2002) delimita duas abordagens ao analisar as tendências que estudam as novas dinâmicas territoriais e as novas modalidades locais de coordenação industrial e de produção. Uma delas agrupa o que autores antes citados associam à acumulação flexível ou à nova ortodoxia das teorias da economia espacial e que para essa autora resulta da articulação entre a Economia Industrial, Economia Espacial e Ciência Regional, o que produz numerosas análises e de grande riqueza. Essa abordagem postula a existência prévia do território, o qual é assumido como uma categoria tipo, em cujo grupo existem formas espaciais como o distrito industrial e o meio inovador. A segunda abordagem tem a ver com a escola da proximidade, na qual o território não é pressuposto, não existe *a priori* “*ele é produto singular das coordenações situadas que cristalizam as relações de distanciamento e aproximação entre os atores*” (LEROUX, 2002, p. 196)⁷⁰. Segundo essa escola, à qual se voltará na seção sobre o enfoque territorial do desenvolvimento, são as coordenações que constituem as dinâmicas dos territórios diferenciados, coordenações fundadas na articulação entre as proximidades geográfica e organizada⁷¹.

⁷⁰ Tradução desta autora

⁷¹ Segundo Leroux (2002), na proximidade geográfica as interações entre os atores são localizadas em um espaço delimitado e em perspectiva de uma interação espacial da produção e da criação coletiva de recursos, quando um problema produtivo se coloca. Pecqueur e Zimmermann (2005), referem-se indistintamente à proximidade geográfica e proximidade espacial indicando que uma mesma realidade pode ser descrita e analisada tanto pela ótica espacial em referência à teoria econômica do espaço, como por meio das relações culturais, sociais e históricas no contexto de um espaço geográfico. Sobre a proximidade organizada, ainda Leroux (2002), explica que tal proximidade marca a interação dos atores em uma coordenação potencial ou efetiva, satisfazendo a necessidade de coordenação para a implantação de um projeto produtivo ou institucional. Sobre este tipo de proximidade, Amaral Filho (2001, p. 278), citando a Bellet, Colletis e Lung (1993), menciona que *depende, em especial, das representações em razão das quais os agentes inscrevem suas práticas (estratégias, decisões, escolhas, etc.), e engloba as relações interindividuais, sobretudo a dimensão coletiva, no interior das organizações ou entre as organizações. A proximidade organizacional é, dessa maneira, múltipla, podendo ser apreendida no plano tecnológico, industrial ou financeiro*. Essa definição apresentada por Amaral Filho com ênfase à dimensão institucional é tratada de forma diferente por Leroux (2002), Pecqueur; Zimmermann (2005).

Com o exposto até aqui sobre as diversas abordagens que indicam a origem da discussão sobre a característica de endógeno do desenvolvimento, confirma-se que as diferenças entre as mesmas estão fundamentalmente marcadas pelo tipo de abordagens disciplinares, independente que a análise origine-se desde uma linha teoria ou empírica. A continuação, no quadro 2, segundo o critério que tem orientado as pesquisas sobre o desenvolvimento endógeno, resumiu-se os principais conceitos e formas espaciais de cada uma das aproximações ao desenvolvimento endógeno vistas nesta seção, indicando no quadro os teóricos mas representativos das mesmas.

Quadro 2. Abordagens e Fontes da Origem de Desenvolvimento Endógeno

Critérios que orientam a classificação		Conceitos predominantes/formas espaciais	Teóricos mais representativos	Fonte
Linha de pesquisa	Teórica	Desenvolvimento territorial/evolução das localidades e regiões atrasadas. Território sujeito do desenvolvimento.	Friedmann, Douglas (1978) e Stöhr (1981; 1985)	Vázquez Barquero (2001)
	Empírica	Interpretação dos processos de desenvolvimento industrial. Distritos industriais, <i>clusters</i> .	Becattini (1979), Brusco (1982), Fuà (1983), Garofoli (1983), Vázquez Barquero (1983).	
Raízes	Industrialização	Substituição das grandes empresas fordistas como modelo de organização da produção. Distritos industriais ou <i>Clusters</i>	Becattini (1979, 1987); Brusco (1982); Piore e Sabel (1984); Porter (1990)	Vázquez Barquero (2001)

(Continua)

Eles indicam a existência de uma proximidade organizada, a qual está fundada pela proximidade organizacional e a proximidade institucional. O tópico sobre desenvolvimento territorial vai retomar este assunto.

Quadro 2: Abordagens e Fontes da Origem de Desenvolvimento Endógeno

(Continuação)

Critério que orienta a classificação		Conceitos predominantes/formas espaciais	Teóricos mais representativos	Fonte
Enfoque disciplinar	Reposicionamento da teoria da localização na Ciência Econômica: Nova geografia economia	Economias externas; rendimentos crescentes. Concentração do mercado do trabalho; oferta de insumos especializados como explicação da aglomeração ou fenômeno de localização industrial.	Arthur (1994); Krugman (1991, 1995,1996)	Amaral Filho (2001)
	Evolucionista/Institucionalista	Dedutiva	Crise do sistema produtivo fordista a grande escala e renascimento das vantagens da pequena produção baseada na produção flexível.	Piore e Sabel (1984)
		Indutiva	Sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com um movimento mundial dos fatores: Sistemas produtivos locais.	Garofoli (1992)
Perspectiva econômica	Nova teoria econômica do espaço: Nova Geografia Econômica.	Rendimentos crescentes, economia de escala e competência imperfeita. Causação circular; encadeamentos para atrás e para frente. As forças centripetas e centrifugas vão modelando a estrutura espacial de uma economia.	Krugman (1999)	Moncayo (2004; 2001)
Períodos de tempo	Acumulação Flexível (Nova geração de políticas regionais).	A produção em massa rigidamente estruturada (fordismo) segue um regime de especialização flexível cuja forma espacial é o distrito industrial. Regiões inovadoras (meio ou entorno inovador): expansão na produção de bens e serviços avançados pela sinergia entre empresas e unidades de pesquisa.	Piore e Sabel (1984) Becattini (1979), Garofoli (1983), Triglia, Bagnasco (2000), Vázquez Barquero (2001, Cuadrado Roura (1988), Benko, Lipietz (1994), Aydalot (1985), Storper (1997), Scott (1988).	Moncayo (2004; 2001)
	III Ortodoxia: Desenvolvimento regional endógeno	Emergência de cidades, vales pelas suas próprias forças. Construção social do mercado, distritos industriais, especialização flexível	Baganasco (1977; 1985). Triglia (s.d.), Brusco (1982), Becattini, Piore e Sabel (1984), Storper (1994); Scott (1994)	Benko e Lipietz (1994, 1999)

Quadro 2: Abordagens e Fontes da Origem de Desenvolvimento Endógeno

(Continuação)

Critério que orienta a classificação		Conceitos predominantes/formas espaciais	Teóricos mais representativos	Fonte	
Desenvolvimento Local	Fator dominante	Distritos Industriais	Importância e papel da proximidade (econômica e geográfica); especialização flexível, redução de custos de transação, agrupação de pequenas e médias empresas.	Becattini (1981,1989); Bellandi (1982) Piore e Sabel (1984)	
		Entorno inovador	Relação inovação /território; maior importância ao conjunto de agentes públicos e privados vs empresário individual schumpeteriano.	Camagni (1991); Aydalot (1986); Maillat (1995)	
		O território	O território deixa de ser um simples suporte de atividades produtivas. Território sujeito coletivo ativo.	Del Castillo (1994); Gafard (1992).	
Abordagem conceitual do território		Distritos Industriais, Sistemas Produtivos locais, Meio Inovador, Learning Region.	Território tipo ideal, homogeneidade econômica e sócio-espacial.	Becattini (1979) ; Triglia 1986) ; Garofoli (1992) ;Piore & Sabel (1984) ; Courlet (1994); Pecqueur (1992) ; Aydalot (1986); Maillat & Perrin (1992)	Leroux (2002)
		Escola da proximidade	Território é construído, singular e aleatório.	J.P Gilly e A. Torre (2000); M. Bellet e T. Kirat. (1998) ; Colletis (1999) ; Pecqueur e Zimmermann (2005)	Conti (2005) Pecqueur & Zimmermann (2005)

(continua)

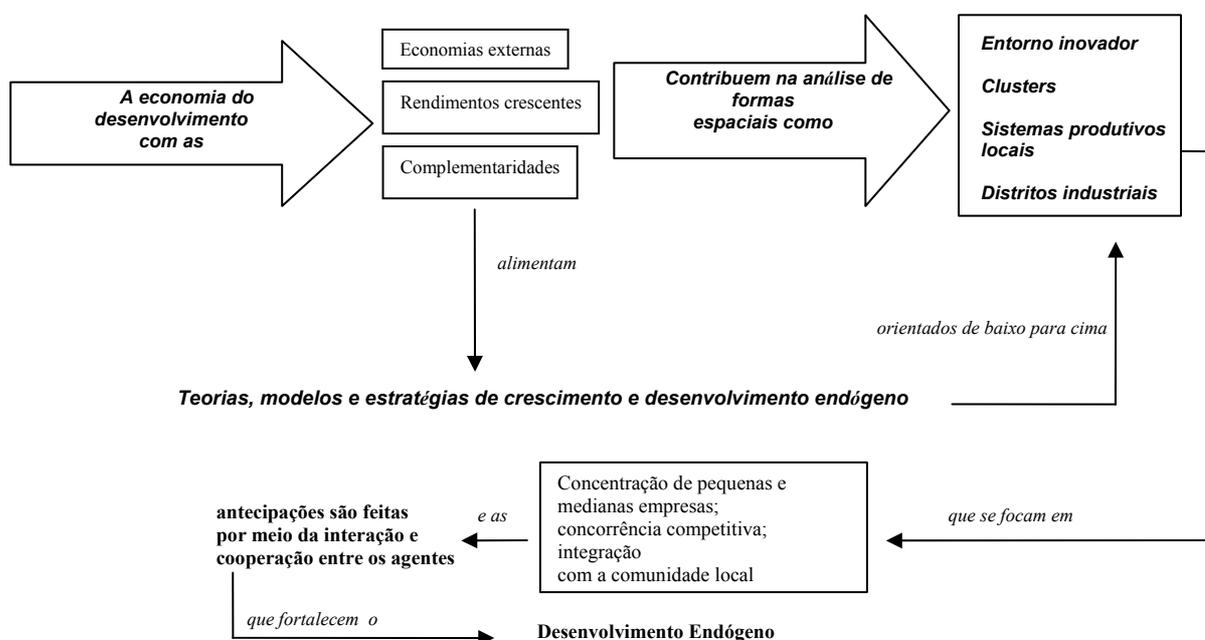
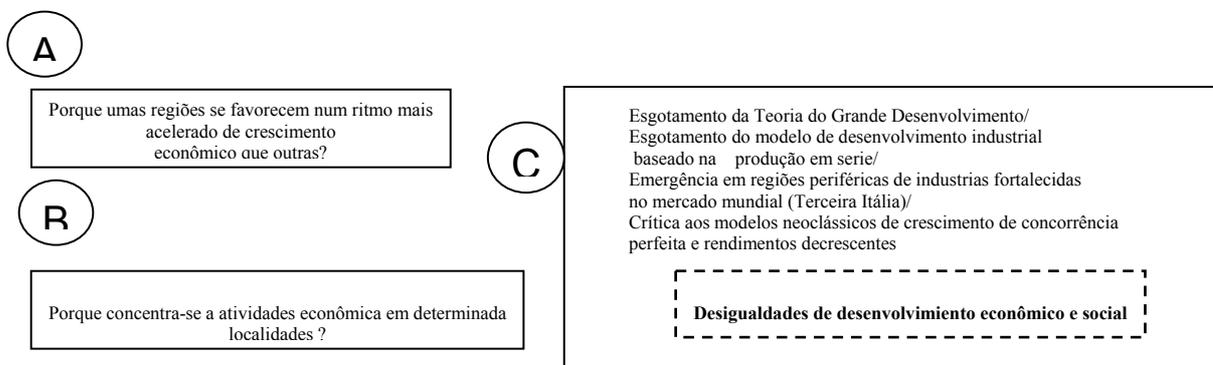
Quadro 2: Abordagens e Fontes da Origem de Desenvolvimento Endógeno

(Continuação)

Critério que orienta a classificação		Conceitos predominantes /formas espaciais	Teóricos mais representativos	Fonte
Impactos territoriais da globalização	Influenza direta das empresas transnacionais no território	Nexo de união entre o território e a economia global é o mercado do trabalho. Divisão espacial do trabalho. Dinâmica espacial induzida por grandes organizações.	Massey (1994); Boyer (1994); Martinelli e Schoenberger (1994).	Cog Huelva (2001)
	Desenvolvimento de sistemas produtivos de pequenas e médias empresas	As mudanças nos sistemas de acumulação a escala mundial abrem possibilidades de desenvolvimento de sistemas produtivos baseados em médias e pequenas empresas.	Becattini (1994), Garofoli (1994); Courlet y Pecqueur (1994); Storper (1994); Scott (1994)	
	Desenvolvimento local	Sob a perspectiva evolucionista - institucionalista agrupa as formas espaciais do novo desenvolvimento regional endógeno em sistemas locais.	Sabel (1989); Becattini (1990); Pyke (1990); Porter (1990); Maskell (1998); Aydalot (1986); Pecqueur (2000)	Conti (2005)

Fonte: Elaboração própria.

A informação sobre as diferentes abordagens que tratam da endogenização do desenvolvimento, resumidas no quadro anterior, permite agrupar tais abordagens, de um lado, na corrente da nova geografia econômica, e pelo outro, no desenvolvimento endógeno. Como se indica nos diagramas a seguir (Figura 4 e 5), a origem da nova geografia econômica (Figura 4), como a origem da corrente denominada Desenvolvimento Endógeno (Figura 5) compartilham os mesmos questionamentos (quadros A e B dos diagramas) e a sua preocupação pela legitimação do conhecimento, do capital humano e do capital físico como elementos endógenos ao crescimento econômico (quadro C dos diagramas). Também existe uma estreita relação destas duas correntes com postulados da linha heterodoxa da economia do desenvolvimento, como são as economias externas, os rendimentos crescentes das atividades econômicas e as complementaridades entre setores da produção. De outro lado, a nova geografia econômica, comporta um corpo teórico único, apóia-se basicamente na teoria



Fonte: Elaboração própria

Figura 5. Síntese das Vertentes Contemporâneas sobre as Teorias de Desenvolvimento Endógeno.

2.3.3 A Nova Geografia Econômica

A nova geografia econômica segue os pressupostos de rendimentos crescentes e concorrência imperfeita dos modelos de crescimento endógeno e se nutre da antiga teoria da localização, da teoria do grande desenvolvimento, das contribuições de Marshall a respeito das economias externas e da ciência regional postulada por Isard. Como já foi dito, tanto no capítulo anterior como em parágrafos anteriores deste capítulo, Krugman, um dos principais mentores desse *novo*⁷² marco teórico propõe uma contra-contra-revolução da economia do desenvolvimento ou teoria do grande desenvolvimento (como Krugman a denomina). Não obstante as críticas feitas por Krugman (1992) a Hirschman, Perroux e Myrdal, para ele, os aportes desses economistas são mais promissores para refazer-se a teoria da localização industrial que os da antiga teoria da localização, embora dessa última tome elementos como os custos de transporte.

A idéia central da nova geografia econômica é que *“el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autorrefuerzan progresivamente”* (MONCAYO, 2004, p. 27). O limite deste processo é dado pela confluência de duas forças que Krugman (1999, *apud* MONCAYO, 2001) denomina de centrípetas e centrífugas. As primeiras referem-se ao tamanho do mercado, a mercados laborais densos e a economias externas e são a concentração geográfica da atividade econômica. As segundas, que correspondem aos custos da terra, de transporte e as deseconomias externas (ou economias externas negativas, como a congestão e poluição), operam na direção oposta às anteriores. De acordo com Fujita, (*apud* Moncayo, 2001, p 26),

en suma, en sus propias palabras Krugman considera que su aporte puede sintetizarse en dos grandes ideas: "la primera, es que en un mundo en donde tanto los rendimientos crecientes como los costos de transporte son importantes, los encadenamientos hacia atrás y hacia delante pueden generar una lógica circular de aglomeración. Es decir, *ceteris paribus*, los productores quieren situarse cerca de sus proveedores y de sus clientes, lo cual explica que van a terminar estando cerca los unos de los otros. La segunda, consiste en que la inmovilidad de algunos recursos – la tierra, ciertamente, y

⁷² Para representantes da geografia econômica, como registra Moncayo (2001), a Nova Geografia Econômica não é nova e também não é geografia, além do que *“a teoria general de la aglomeración tiene muy poco espacio y demasiadas matemáticas”* (RON MARTIN, 1999 *apud* MONCAYO, 2001, p. 27). Em sua preocupação por formalizar e modelar matematicamente as suas teorias, Krugman aparta-se da realidade e, embora seu discurso fale do reconhecimento da história e dos processos que são inerentes às dinâmicas territoriais, no momento da formalização, faz que o espaço volte a sua acepção mais funcional herdada das velhas teorias da localização industrial.

en algunos casos la fuerza laboral – actúa como una fuerza centrífuga que se opone a la fuerza centrípeta de la aglomeración. La tensión entre éstas dos fuerzas moldea la evolución de la estructura espacial de la economía" (FUJITA, 1999, *apud* MONCAYO, 2001, p. 26).

Apesar desse desenvolvimento teórico, a velha pergunta sobre o que leva ao início do processo de aglomeração também não é resolvida pela nova geografia econômica: “*A hipótese da existência de externalidades locais é bastante evocada, mas a análise trata apenas da aglomeração produzida por essas externalidades e não sobre a gênese delas*”, assinalam (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005, p.96). Os teóricos da localização industrial desde Von Thünen até Isard, davam como fato a existência de um lugar central. Krugman explica a aglomeração originária como um *acidente da história*, o que apresenta duas conotações importantes. A primeira é o reconhecimento de condições iniciais existentes em um espaço determinado como um fator importante do desenvolvimento, mas a segunda conotação refere-se ao caráter de acaso dado à localização específica, deixando-a nas mãos do indeterminismo (MONCAYO, 2001). O último aspecto é um dos que separa essa corrente da outra identificada nessa síntese. Embora Amaral Filho (2001) faça menos críticas aos postulados de Krugman, o indeterminismo não é uma questão que separe a nova geografia econômica das outras tendências do desenvolvimento endógeno, aquelas que ele situa na corrente evolucionista-institucionalista:

ao investigar com mais cuidado, vamos observar que Krugman (1991a, 1991b) não deixa o seu modelo totalmente ao sabor do indeterminismo, pois, ao considerar o papel da história (“condições iniciais”) como um importante fator determinante no desenvolvimento, ele passa a considerar também o papel das “antecipações” dos agentes locais sobre o comportamento futuro da economia local. A grande diferença é que Krugman faz passar essas antecipações por meio do sistema de preços e do mercado, e os evolucionistas e institucionalistas passam-nas por meio da interação e da coordenação entre os agentes (AMARAL FILHO, 2001, p. 265-266).

Outro aspecto importante a ser mencionado que Moncayo (2001) e Amaral Filho (2001) apresentam em suas análises é que os modelos desenhados na Nova Geografia Econômica, não têm a pretensão, segundo o mesmo Krugman, de converterem-se em políticas para o desenvolvimento regional. Sua proposta situa-se no âmbito positivo e não no normativo, “*apesar de as teorias de Krugman e de Arthur poderem encarnar qualquer política de desenvolvimento regional, parece que os autores não reivindicam a transformação delas em modelos de desenvolvimento*” (AMARAL FILHO, 2001, p. 272).

2.3.4 O Desenvolvimento Endógeno/Local

Esta seção sobre a *endogenização* do desenvolvimento aborda inicialmente o que se entende por *endógeno*, depois trata da proposta de Celso Furtado sobre o processo endógeno do desenvolvimento, e em seguida apresenta as origens do desenvolvimento endógeno entendido como um *novo* paradigma do desenvolvimento que emergiu na década de 1980. Essa discussão sobre as origens, mostrou, de um lado, os limites difusos entre elas, no entanto permitiu estabelecer uma diferenciação entre duas abordagens teóricas. O primeiro, a da nova geografia econômica, tratada nos parágrafos anteriores, e o segundo, o do desenvolvimento endógeno ou local propriamente dito, embora em relação a esse último existam diversos percursos a seguir. Em continuação, descreve-se o conteúdo desse tipo de desenvolvimento, com o objetivo de evidenciar as suas principais premissas, princípios, formas espaciais mais representativas que, por sua vez, marcam de forma difusa, possíveis diferenças entre os diversos vieses do desenvolvimento endógeno ou chamado por muitos de desenvolvimento local.

Reúne-se nessa grande corrente o que autores como Moncayo (2001; 2003; 2004) agrupam na nova geração de políticas regionais, que ele denomina de acumulação flexível, o que Cog Huelva (2001) define como uma das tendências teóricas na análise sobre o papel do território na acumulação de capital, e o que Benko e Lipietz (1994) apontam como a terceira ortodoxia da economia espacial, Vázquez Barquero (2001) denomina o novo paradigma do desenvolvimento, Leroux (2002) estuda-o de acordo com a concepção, nas diferentes abordagens, do território e Conti (2005) inscreve como desenvolvimento local, em suas palavras “*uns dos termos fundamentais da pesquisa econômica e social contemporânea*” (p. 210).

Moncayo (2004) e Vázquez Barquero (2001, 1997) concordam que as novas políticas de desenvolvimento regional consistem em uma aproximação *territorial* e não funcional do desenvolvimento econômico. Em síntese o que é o desenvolvimento endógeno?

O fundamento geral do desenvolvimento endógeno é resumido por Lázaro Araújo (1999) quando explica que essa noção está baseada no potencial autônomo de crescimento de dentro, noção oposta ao crescimento exógeno, baseado em decisões de grandes empresas ou do poder político. A isso acresce-se o que Boisier (2002, p. 13) indica como características da endogeniedade: a) há uma crescente capacidade territorial para optar por estilos de desenvolvimento próprios; b) capacidade do território para apropriar-se de uma parte

crescente do excedente econômico gerado, no mesmo território, para ser investido *in situ*; c) capacidade do território para gerar os seus próprios impulsos de mudança tecnológica; e d) a endogeneidade só é possível no marco de uma cultura produtora de identidade territorial.

Para Amaral Filho (2001), do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como

um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (p. 262).

Com a definição de Vázquez Barquero (2001) e com os elementos indicados por Lázaro Araújo (1999) e Boisier (2002), podem-se estabelecer diferenças com a definição de Amaral Filho (2001). Basicamente, são elas que aproximam ou afastam a proposta do desenvolvimento endógeno dos modelos de crescimento endógeno como vai se mostrar mais adiante: Segundo Vázquez Barquero (2001, p. 41),

o desenvolvimento endógeno pode ser visto como um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento, que leva à melhoria do nível de vida da população (p. 41).

A isso Vázquez Barquero (2001) acrescenta a contribuição de Arocena (1995 *apud* VÁZQUEZ BAQUERO, 2001, p. 41), para quem o desenvolvimento endógeno é “*um processo no qual o social se integra ao econômico*”. Conforme esses dois últimos autores, a distribuição da renda e da riqueza só adquire uma dinâmica comum com o crescimento econômico se os atores públicos e privados tomarem decisões de investimento “*que visem elevar a produtividade e a competitividade das empresas, solucionar os problemas locais e aumentar o bem-estar da sociedade*” (p. 41). A idéia-chave do desenvolvimento endógeno é que a utilização do potencial de desenvolvimento existente no território (cidades e regiões) possibilita expandir e transformar o sistema produtivo dos países. Esse potencial do território é aproveitado mediante investimentos de agentes públicos e privados (empresas), mas com a condição de se dê um crescente controle pela comunidade local.

É importante, entretanto, retomar algumas precisões feitas por Amaral Filho (2001), ao definir desenvolvimento endógeno. A primeira é que falar que o processo tem um caráter endógeno não significa que seja aut centrado na própria região ou no local. Em segundo

lugar, uma outra questão que esse autor salienta é que *“seus fatores propulsores podem ser vistos tanto pelo lado da endogeneização da poupança, ou do excedente, como pelo lado da acumulação do conhecimento, das inovações e das competências tecnológicas, com repercussões sobre o crescimento da produtividade dos fatores”* (p. 263).

Percebe-se, então, que essa abordagem se encontra mais próxima do que, em parágrafos anteriores, foi identificado como crescimento endógeno, no qual a acumulação de capital e a mudança tecnológica são o resultado das decisões tomadas pelos agentes econômicos, ou como os denomina Moncayo (2004), agentes maximizadores de ganhos. Por compartilharem muitos de seus postulados, torna-se difícil de estabelecer suas diferenças entre os modelos de crescimento endógeno e desenvolvimento endógeno. Em uma primeira aproximação, contudo, pode-se constatar que a formalização matemática dos primeiros falta nos segundos e que nesses as variáveis qualitativas têm uma maior relevância.

Basicamente, de acordo com os postulados gerais que essas duas correntes compartilham estão, em um primeiro lugar, a visão otimista, segundo a qual *“os sistemas produtivos reúnem um conjunto de fatores materiais e imateriais que permitem às economias locais e regionais seguirem caminhos diferenciados de crescimento”* (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 87). Além disso, em um segundo lugar, as duas correntes, ao analisarem as dinâmicas das economias, identificam fatores e mecanismos favoráveis aos processos de crescimento e mudança estrutural. Por último, concordam que o crescimento é o resultado dos aumentos de produtividade, os quais são provocados pela inovação no processo produtivo de forma endógena.

Uma comparação mais rigorosa permite constatar a existência de algumas diferenças, indicadas por Vázquez Barquero (2001), que se referem ao *território* e aos atores sociais que nele habitam. Em relação ao primeiro aspecto, o território, o autor sustenta que embora os avanços dos teóricos desse tema no desenvolvimento sejam modestos, um ponto faz as duas correntes – a de crescimento e a de desenvolvimento – serem diferentes: é que a segunda busca interpretar os processos de desenvolvimento com base em uma perspectiva territorial e não funcional, como a primeira. Em outras palavras, elas outorgam ao território um caráter de ator e não só de receptor na tomada de decisões pelos agentes externos. Nessa perspectiva, buscam-se explicar as dinâmicas organizacionais (das empresas) e de desenvolvimento tecnológico com base no efeito que a localização (geografia) pode gerar nelas. Nesse sentido, uma das afirmações feitas pelos seguidores do desenvolvimento endógeno é que *“cada cidade e/ou região segue um caminho de desenvolvimento que, dentre outras coisas, depende da*

trajetória tecnológica e produtiva adotada por suas empresas” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2002, p. 92).

No desenvolvimento endógeno, as formas de organização das empresas e do território têm um papel determinante no desenvolvimento. Além disso, um dos outros aspectos salientados no discurso do desenvolvimento endógeno é que não só há uma preocupação com o tipo de organização flexível das empresas e seu caráter estratégico, mas também que tal organização e processos de inovação sejam condicionados pelo sistema de relações econômicas, institucionais e sociais, tudo isto com a participação dos atores locais. No desenvolvimento endógeno considera-se que *“existe uma forte imbricação entre economia e sociedade, atuando a empresa como interfase entre economia e sociedade”* VÁZQUEZ BARQUERO, 2002, p. 92).

De fato, um dos fatores que marcam com maior ênfase a diferença entre a proposta de desenvolvimento endógeno com as outras perspectivas trabalhadas, conforme a ótica neoclássica ou a nova geografia econômica, é o tipo de aproximação que elas fazem do tema social. Os evolucionistas-institucionalistas como os agrupa Amaral Filho (2001), afastam-se de propostas como a feita por Krugman, pois aqueles levam em conta o papel dos agentes locais na organização dos fatores e na coordenação do processo cumulativo e, mais ainda, na definição do modelo de desenvolvimento. Além dessa característica marcar uma das diferenças entre o desenvolvimento endógeno e a nova teoria de crescimento econômico e economia espacial, o faz também com as perspectivas de desenvolvimento de anteriores aos anos 1970, período em que o planejamento era centralizado. Para Amaral Filho (2001, p. 269),

como resultado, a estruturação do modelo alternativo de desenvolvimento regional, como sugerido por evolucionistas e institucionalistas, é realizada por meio de um processo, já definido por Boisier (1988), de “organização social regional” ou, como o define Schmitz (1997), de “ação coletiva”. Esse processo tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais; ampliação que coloca nas mãos desses o destino da economia local ou regional (AMARAL FILHO, 2001, p. 267).

Os pontos de encontro entre a nova geografia econômica e o desenvolvimento endógeno/local e a análise feita por (Amaral Filho, 2001 e Vázquez Barquero, 2001), permitem perceber que nessa nova perspectiva do desenvolvimento estão sendo *endogenizadas* as decisões em relação ao futuro, assim como aos meios e aos recursos utilizados no processo econômico. Uma outra questão em que há coincidência não só entre

esses dois autores como também com os demais estudados nessa seção é que a organização territorial deixa de cumprir um papel passivo para tornar-se ativa diante da organização industrial. As diferenças estão mais nos elementos que são levados em conta com tal organização industrial (institucionais, sociais).

Outro ponto de encontro entre essas duas correntes é o reconhecimento que fazem da história. Diante da nova geografia econômica, alguns autores consideram que seus postulados primam pelo indeterminismo, e outros, como Amaral Filho (2001), têm uma posição contrária. No entanto, em maior ou menor nível, essas correntes reconhecem a condição de partida ou inicial, dada, no caso da Nova Geografia Econômica, pelo acaso ou pelo mercado e no caso do desenvolvimento endógeno pelas escolhas dos agentes sociais. No desenvolvimento endógeno ou local, os agentes locais devem estar articulados em um processo de planejamento e futuro de uma região específica.

Um outro aspecto que aproxima as duas tendências da nova geração de política regional, resumido por Amaral Filho (2001), são a intertemporalidade e a irreversibilidade do processo de desenvolvimento econômico. Essas características marcam a diferença com os postulados neoclássicos de equilíbrio. Nas palavras de Amaral Filho (2001, p. 267),

o passado influencia o presente, que esse influencia o futuro (intertemporalidade), que as propriedades do tempo zero não coincidem com as propriedades do tempo um, e assim sucessivamente (irreversibilidade), de tal forma que a situação de equilíbrio no tempo zero dificilmente será recuperada no tempo um, tal como preconizado por Schumpeter (1982).

Em relação especificamente ao desenvolvimento endógeno, é importante retomar o que Amaral Filho (2001) explica acerca do reconhecimento de uma condição inicial (história). No desenvolvimento endógeno, a condição inicial obedece à ação dos atores locais, à sua organização social e às escolhas políticas de um espaço local específico. Os atores locais podem antecipar eventos positivos evitar os negativos e coordenar processos em curso. Esse tipo de análise abre a porta a uma outra, a das características da corrente que a afasta de outras perspectivas e da racionalidade econômica pura e do mercado como único meio informativo para a tomada de decisões. O holístico, o sistêmico e o evolutivo caracterizam o caminho metodológico do desenvolvimento endógeno. Nesse sentido, sendo coerente com essa abordagem metodológica, a imprevisibilidade é uma outra característica desses sistemas, significando que a viabilização dos atores locais e do território não está determinada por uma força externa ou de caráter central, como o planejamento feito sob as primeiras gerações de

políticas regionais, mas que depende dos diversos tipo de interações, relações e racionalidades de cada localidade (CONTI, 2005; SHNEIDER, 2004).

No fundamental, falar de sistêmico significa referir-se a uma condição de complexidade, própria dos mecanismos de interação entre os elementos de um sistema. Uma das características desses sistemas é sua imprevisibilidade, derivada dos diferentes tipos de relações entre os subsistemas, os quais não podem ser analisados de forma independente. Para descrever um sistema, não é suficiente enumerar os seus componentes, mas considerar as relações entre tais componentes, baseadas na colaboração, nas quais é possível estabelecer as funções gerais de cada um. De acordo com a perspectiva evolucionista, a inovação não é gerada por cada um dos elementos ou componentes do sistema, mas pelas relações entre eles, *“a inovação não é um processo linear, mas reticular”* (CONTI, 2005, p. 219).

Em síntese, os modelos de crescimento endógeno, a nova geografia econômica e o desenvolvimento endógeno compartilham muitos postulados. Em termos gerais, pode-se dizer que se diferenciam, o último dos dois primeiros, em sua abordagem sistêmica, pela relevância que atribui à participação dos atores no processo econômico, ao reconhecimento de fatores não-econômicos marcados por contextos históricos particulares, pela importância de se relacionar os fatores econômicos aos históricos e sociais, tentando fazer contrapeso à abordagem econômica pura das outras correntes.

Para Vázquez Barquero (2001, p.87) *“o que distancia os modelos de crescimento endógeno dos modelos neoclássicos aproxima-os das teorias de desenvolvimento endógeno”*. Na verdade essas teorias aproximam-se daqueles modelos, e tanto a nova geografia econômica como o desenvolvimento endógeno *bebem das fontes* do crescimento endógeno. *“A Teoria do Crescimento Endógeno contribuiu enormemente para a legitimação da endogeneização no âmbito da Teoria do Desenvolvimento Regional”*, afirma Amaral Filho (2001, p. 281). Aos fundamentos de tais modelos, somam-se, no conceito de desenvolvimento endógeno, os elementos que podem ser generalizados como parâmetros não-econômicos, o trabalho que segue uma metodologia de enfoque sistêmico e a afirmação já mencionada de que o desenvolvimento obedece a uma lógica territorial e não funcional dos processos de mudança estrutural.

Mostram-se, assim, os traços gerais do desenvolvimento endógeno e sua correspondência ou não com as outras duas correntes. A seguir, descrevem-se as principais formas espaciais estudadas e generalizadas sob essa teoria, no marco do que é chamado desenvolvimento regional endógeno ou desenvolvimento local. As diferenças entre tais

formas são sutis e os caminhos para descrevê-las, nas palavras de Amaral Filho (2001, p. 268), são “*plenos de nuances*”.

Como dito anteriormente, Conti (2005) agrupa no conceito de desenvolvimento local as formas espaciais que, desde as pesquisas sobre a *Terceira Itália* começaram a desenhar-se no espaço com base em realidades concretas interpretada por sociólogos, economistas, geógrafos, dentre outros. Moncayo (2004) apresenta tais formas em uma espécie de evolução do conceito de distrito industrial, até chegar ao entorno inovador. Amaral Filho (2001) descreve cada uma dessas formas, mas enfatiza, assim como Lázaro Araújo (1999), que os limites entre elas são extremamente vagos. No fundamental, esses autores concordam ao descreverem os distritos industriais, os *clusters*, o ambiente ou entorno inovador como as principais modelos do desenvolvimento endógeno. O perfil e a estrutura desses sistemas produtivos locais são caracterizados por sua coerência interna, por manterem uma aderência ao local e uma sintonia com o movimento mundial de fatores de produção (AMARAL FILHO, 2001).

2.3.4.1 Distritos industriais

Nenhuma definição de distritos industriais está longe de controvérsias, como afirma Amaral Filho (2001) citando a Becattini, Pyke e Sengenberger (1990). A coincidência é sua origem marshaliana: “*Con frecuencia, las modernas aportaciones teóricas son revisiones actualizadas y ampliadas de las viejas nociones de autores clásicos*” (LÁZARO ARAUJO, 1999, p 697). Pode-se também encontrar, na análise sobre as relações do espaço geográfico com a organização industrial, além dos conceitos de distritos industriais e economias de aglomeração trabalhados por Alfred Marshall (1900), uma forte relação com outros conceitos da economia do desenvolvimento e da economia espacial. Como exemplo, podem-se citar os pólos de crescimento e a empresa motriz de Perroux, conceitos cunhados por Israd (1951, 1959) como a análise *input-output* e o funcionamento dos complexos industriais (LÁZARO ARAUJO, 1999).

Para uma definição adequada de distrito industrial, o mais adequado é recorrer a Becattini (1994), como dizem Benko e Lipietz (1994): *a tal señor tal honor*. Esse economista Italiano lembra, com base nos estudos sobre da Terceira Itália que o “*tipo de organização industrial dessas regiões, misto de concorrência-emulação-cooperação no seio de um sistema de pequenas e médias empresas, recordava o antigo conceito: o ‘distrito industrial’ segundo*

Alfred Marshall” (BENKO, 1999, p. 57). Esse distrito industrial é “*una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas em um espacio geográfico e histórico dado*” (BECANTTINI, 1994, p. 40).

Segundo Amaral Filho (2001), e levando em conta a perspectiva originada de pesquisas feitas na Terceira Itália, o que configura os distritos industriais é um conjunto econômico e social. A comunidade local caracteriza-se por uma relativa homogeneidade de sistemas de valores e de pensamento. Para Becattini (1994) a evolução rápida do sistema de valores que permanece no distrito é o que garante o desenvolvimento de tal distrito e a sua reprodução. Há no distrito a expressão de certa ética do trabalho, da reciprocidade, da família, do intercâmbio. À comunidade local soma-se uma população de empresas, cuja principal característica é a sua especificidade numa produção determinada, isto é, que o distrito não significa uma aglomeração fortuita de empresas, mas empresas com uma clara divisão do trabalho, as quais, por meio de diversos estágios e várias vias, geram um produto homogêneo. Para Garofoli, que por sua vez, cita Becattini (1979; 1981; 1983; 1987), o distrito industrial é área-sistema – ou como indica Amaral Filho (2001) um território-sistema – constituída por “*verdaderas intensificaciones localizadas de economias externas*” (GAROFOLI, 1994, p. 59), e uma de suas principais características é serem ser sistemas produtivos auto-centrados, ou seja, com um alto grau de autonomia comercial, tecnológica e financeira.

A historia é peça importante na compreensão desse fenômeno espacial denominado distrito industrial, tanto pela sua influência no comportamento dos habitantes do distrito como pelo emraizamento que as empresas têm em um território determinado. O ambiente local em que esses distritos se estruturam é entendido como o meio que extrapola de um espaço físico que mantém uma atividade produtiva específica. Tal meio é constituído por o conjunto de fatores históricos-sociais-culturais que se sedimentaram na comunidade e nas instituições locais (GAROFOLI, 1994). Há uma advertência sobre estes modelos, que é repetida por muitos dos pesquisadores do tema, que o processo de gestação de um distrito apresenta características distintas às de qualquer outro (BECANTTINI, 1994).

Com base estudo dos sistemas italianos de pequenas empresas, em 1984, Piore e Sabel (*apud* BENKO, 1999) generalizaram seu modelo de especialização flexível⁷³ no qual os

⁷³ Martinelli e Schoenberger (1994, p. 160) elaboraram uma sintética e clara definição do que se entende por especialização flexível: “La tesis de la especialización flexible se há asociado sobre todo a um sistema productivo constituído por pequenas empresas, altamente especializadas y verticalmente desintegradas, vinculadas en el seno de una densa red de relaciones comerciales, y repartidas em um território de limites más o menos claramente definidos”.

distritos industriais, segundo Garofoli (1994), são a sua sublimação. A forma espacial da especialização flexível é o distrito industrial ou sistema local de pequenas e médias empresas: “*Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo*” (Moncayo, 2004, p. 29).

Tal especialização implica a estruturação de relações horizontais mediante as quais se processam a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos motivados tanto por cooperação como por concorrência (AMARAL FILHO, 2001), ou o que Pecqueur e Zimmermann (2005) indicam como “*concorrência cooperativa*”.

Para Piore e Sabel (1984 *apud* AMARAL FILHO, 2001, p. 273), o distrito industrial,

trata-se de uma estratégia que representa os principais rivais dos modelos tradicionais baseados no modo de organização fordista, porque supõe um aglomerado de pequenas e de médias empresas funcionando de maneira flexível e estreitamente integrada entre si e o ambiente social e cultural, alimentando-se de intensas “economias externas” formais e informais.

Na forma espacial do distrito industrial, há uma grande família conceitual, como menciona Amaral Filho (2001) e com o que concorda Moncayo (2004), na qual cabem outros conceitos como *sistemas produtivos territoriais*, *sistema industrial localizado*, *ecossistema localizado*, dentre outros. Embora Garofoli (1994) estabeleça uma tipologia⁷⁴ para diferenciar, segundo o grau de complexidade e de autonomia, os sistemas de pequenas empresas, em termos gerais quando se faz referência a sistemas produtivos locais, trata-se de um distrito industrial ou, como será tratado a seguir, de entornos inovadores ou *clusters*. Schneider (2004) concorda com esse ponto e assinala que o trabalho seminal de Piore e Sabel (1984) é o que abre o campo de outros estudos sobre industrialização difusa e sistemas produtivos locais, dentre dos quais estariam os distritos industriais marschallianos chamados mas recentemente, segundo esse autor, *clusters*.

No entanto, para Lázaro Araújo (1999) a denominação de distritos industriais referem-se ao passado, à Marshall, e considera os sistemas produtivos locais como o conceito

⁷⁴ Particularmente, Garofoli (1994) faz uma tipologia dos sistemas de pequenas empresas, na qual o distrito industrial corresponde às áreas-sistema, ou seja, o processo de desenvolvimento está fundado na utilização de recursos locais, do tipo auto-centrado. As duas outras tipologias, áreas de especialização produtiva e os sistemas produtivos locais, são menos evoluído que a primeira, e a evolução deve-se ao grau de autonomia e da complexidade de suas relações. Nas áreas de especialização produtiva, não há as condições para dirigir o seu próprio processo de desenvolvimento e transformação. Nos sistemas produtivos locais, os atores locais têm consciência da existência de tal sistema o que os leva a exigir a implementação de políticas que favoreçam o seu desenvolvimento e consolidação. O autor salienta que essa classificação é específica para o caso Italiano, e ajuda a entender o fenômeno dos sistemas de pequenas empresas, mas, sobretudo, tal tipologia pode ser percebida em relação com as suas implicações no que refere-se a uma política de intervenção a nível local (GAROFOLI, 1994).

contemporâneo. Esses sistemas fazem-se merecedores do nome com base os estudos já referidos, nos quais se ressalta a importância de aspectos como: a) proximidade no sentido geográfico e econômico; b) redução dos custos de transação; c) divisão do trabalho; d) especialização flexível; e) flexibilidade na produção; f) natalidade e mortalidade de empresas, sobre todo pequenas e medianas; g) intercâmbios materiais e imateriais e h) fatores históricos, sociais e institucionais.

Conforme a análise feita por Moncayo (2001), a qual segue o indicado por Cuadrado Roura (1995 *apud* MONCAYO, 2001), existe um outro enfoque de distrito industrial⁷⁵, o entorno inovador (*milieu innovateur*), no qual se destaca o papel da inovação e as sinergias que produzem no desenvolvimento regional. No entanto o mesmo autor, em uma publicação mais recente (2004), não fala do entorno inovador como uma outra classificação dos distritos, não entanto o apresenta como uma evolução do conceito do distrito industrial em razão de seu relativo esgotamento.

Independentemente da sutileza que existe nessa diferenciação, seja o meio inovador um enfoque ou uma evolução do conceito de distrito industrial, quer-se ressaltar que o distrito foi a primeira denominação dada às formas de organização industrial e, com base nesse conceito, foram-se estruturando outros conceitos ou enfoques. No entanto, em termos gerais, quando se faz referência a essas novas modalidades locais de coordenação industrial e produtiva, elas se denominam *sistemas produtivos locais*.

É assim que, apesar dos nomes outorgados a tais formas espaciais, conclui-se que a denominação de sistema produtivo local (SPL) se refere a qualquer uma das formas espaciais descritas, o que explica Leroux (2002), ao indicar que o SPL é uma noção e não um conceito. Segundo ela, essa característica de noção ocorre por ainda não estar estabilizado, representando a combinação de varias noções. No mesmo sentido, Anastásia e Coro (1996 *apud* SAQUET, 2004) denominam a dinâmica produtiva do Nordeste italiano de um *sistema de sistemas produtivos locais*, articulado ao mercado internacional. Veiga (2002), reportando-se a Becattini, argumenta que

a revisão dos estudos e debates sobre os distritos industriais marshallianos acabaram por convencê-lo [a Becattini] de que os verdadeiros recursos críticos de uma economia nacional são os sistemas locais: organismos de formação lenta e difícil, que constituem um patrimônio a ser reconhecido, conservado e fortificado” (p. 10).

⁷⁵ Helmsing (1999 *apud* MONCAYO, 2001) faz uma diferenciação entre três enfoques de distritos: os que dão prioridade ao papel dos aspectos sociais e às instituições como fatores centrais no êxito dos distritos; os que ressaltam a ação coletiva das empresas para gerar eficiência no distrito e os que destacam a conformação de redes que não necessariamente se estruturam um espaço geográfico específico.

No tocante à denominação de SPL, no marco de uma política industrial, é importante entender a sua condição sistêmica de relação entre os campos técnico-econômicos, os sócio-culturais e os institucionais. Esse esclarecimento é necessário porque mais adiante serão retomados os sistemas produtivos locais com suas características gerais como uma única categoria de análise que conforma uma das abordagens do desenvolvimento com enfoque territorial. Juntam-se ou integram-se a esses princípios outras características, outras especificidades, mas os sistemas produtivos locais representam uma nova forma espacial do desenvolvimento como um processo que surge desde dentro de uma região ou território específico. De acordo com Veiga (2002),

pode-se dizer, portanto, que a redescoberta da noção marshalliana de “distrito” foi certamente muito enriquecedora, mas que ela não pode dar conta da complexidade e diversidade dos sistemas locais. Ao mesmo tempo, precisa ser evitado o risco de serem criadas tantas novas noções quantas forem as situações diferenciadas. Daí a vantagem da noção de “sistemas produtivos locais” (“*local productive systems*”) (p.11).

2.3.4.2 Entorno, meio ou ambiente inovador

Como informam Amaral Filho (2001) e Lázaro Araújo (1999), o conceito de meio surgiu no seio do grupo de pesquisa conhecido como *Groupe de Recherches Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI), fundado por Philippe Ayalot, em 1986. O *milieu innovateur* não representa propriamente um forma espacial que extrapola os distritos, é mais uma forma de interpretar as novas realidades de desenvolvimento endógeno que se constroem em áreas de industrialização difusa e tem como eixo determinante do desenvolvimento as inovações tecnológicas. Difere do distrito, que confere maior importância ao bloco social (empresas, atores locais) e que seu sucesso deve-se, sobretudo, ao uso dessa variável com a institucional.

Ao referir-se ao entorno inovador, Moncayo (2004), citando Ayalot (1986, *apud* MONCAYO, 2004) e Maillat (1995, *apud* MONCAYO, 2004) ressalta que nessa proposta o meio ou território deixa de ter um caráter funcional e se converte em um sujeito ativo do desenvolvimento:

Para Ayalot, uno de los primeros teorizadores de esta concepción [*milieu innovateur*], “son los medios quienes emprenden e innovan”. A su turno, según Maillat, “el territorio es el resultado de un proceso (se habla de territorio construido)

surgido de las estrategias de los actores y de fenómenos de aprendizaje colectivo” (p. 31).

Desse processo de aprendizagem, surgem conhecimentos, tecnologias, para o que é fundamental a proximidade espacial que permita ou facilite a cooperação entre empresas, o aproveitamento de externalidades e os posteriores efeitos de difusão de tais conhecimento e tecnologias, assim como o seu aproveitamento e intercâmbios. Lázaro Araújo (1999) cita Garafoli (1995), para quem “*desenvolvimento endógeno é a habilidade para inovar a nível local*” (p. 698). A inovação passa a ser considerada um fator produtivo mediante o qual se pode gerar desenvolvimento e não disparidades regionais. A outra dimensão importante desse fator é a territorial ou seja que há uma interação entre mudança técnica e território, contribuindo o ultimo para gerar tal mudança.

De acordo com Amaral Filho (2001, p. 274),

milieu innovateur (ambiente inovador), ainda segundo o mesmo autor [Maillat], não constitui um conjunto paralisado; diferentemente disso ele é lugar de processos de ajustamentos, de transformações e de evoluções permanentes. Esses processos são acionados, de um lado, por uma lógica de interação, e, de outro, por uma dinâmica de aprendizagem. A lógica de interação é determinada pela capacidade dos atores de cooperarem entre si em relações de interdependências, principalmente pelo sistema de redes de inovação. A dinâmica de aprendizagem, por sua vez, traduz a capacidade dos atores de modificar seu comportamento em razão das transformações do ambiente externo que os cerca.

A capacidade dos atores de modificarem o seu comportamento para responderem às transformações de seu entorno de tipo tecnológico e do mercado significa a chave do êxito que poderia levar à evolução e transformação do ambiente. Poderia existir a escolha, por parte dos atores locais, de manter os seus sistemas produtivos com as *vantagens adquiridas ou dadas* o que conduziria a esse sistema ao declínio econômico, mas, se optam por alcançar outras vantagens, os atores terão maiores possibilidades de sucesso ou sustentabilidade. Com essa fase de percepção, deve-se construir uma alta capacidade de resposta que permita mobilizar os recursos e os conhecimentos para a reorganização de projetos produtivos, que dependem das sinais que chegam do exterior desse território ou meio. O meio inovador converte-se em um operador coletivo em que devem existir capacidade de integração de acordo com a formula cooperação-concorrência e dinâmica de aprendizagem (AMARAL FILHO, 2001).

2.3.4.3 Cluster

Dentre as três formas espaciais os *clusters* são os que têm caráter mais normativo em razão de sua relação, ou melhor, de sua derivação, com base no modelo de *Diamante*, formulado por Porter (1990 *apud* MONCAYO, 2004), valendo-se de estudos em países com alto dinamismo no comércio internacional⁷⁶. No modelo *diamante de Porter*, atuam quatro grandes determinantes: a) condições dos fatores de produção; b) condições da demanda (mercado interno), c) indústrias relacionadas ou de apoio e d) estratégias das empresas e marco regulador de concorrência interna. A representação concreta do diamante, menos difusa que as outras formas espaciais, levou a uma alta difusão do modelo, colocando os quatro elementos antes mencionados como as soluções que levariam à obtenção de vantagens competitivas para uma indústria, região ou nação, e se convertendo em um dos principais instrumentos de políticas regionais (MONCAYO, 2004).

Amaral Filho (2001) citando Rosenfeld (1996), indica a seguinte definição para *cluster*:

uma aglomeração de empresas (*cluster*) é uma concentração sobre um território geográfico delimitado de empresas interdependentes, ligadas entre si por meios ativos de transações comerciais, de diálogo e de comunicações que se beneficiam das mesmas oportunidades e enfrentam os mesmos problemas (p. 275).

Veiga (2002, p. 9) acrescenta a característica de geração de novos conhecimentos nessa forma espacial, como “*concorrência inovadora, chances de cooperação, adequada infra-estrutura, além de freqüentemente também atraírem os correspondentes serviços especializados e outros negócios correlacionados*”. Esse modelo corresponde mais a um sistema de organização flexível de grandes empresas, embora não despreze as pequenas e médias empresas, conforme Amaral Filho (2001). A característica de incorporação de grandes empresas de não focar a atenção somente nas relações horizontais das pequenas e médias empresas faz que o modelo seja mais abrangente. Essa abrangência também se manifesta por esse modelo incorporar tanto elementos dos distritos industriais como do meio inovador. Sintetizando, trata-se do enfoque sistêmico pelo qual se articulam não só as indústrias entre elas, mas também com os atores locais, universidades, centros de pesquisa, procurando, sobretudo, a absorção de externalidades, como a tecnologia, a flexibilidade na ação, de modo

⁷⁶ Dinamarca, Alemanha, Itália, Japon, Coréia do Sul, Singapura, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos de América (MONCAYO, 2004).

a estabelecer as relações com os agentes do entorno e se adaptar às transformações do mercado e a busca de competitividade exterior como no meio inovador, ou seja, com alta capacidade de resposta, sempre levando em conta os mercados que podem ser ocupados no exterior

Amaral Filho (2001, p.276) esclarece:

A idéia central é formar uma indústria-chave, ou indústrias-chaves, numa determinada região, transformá-las em líderes do seu mercado, se possível internacionalmente, e fazer dessas indústrias a ponta-de-lança do desenvolvimento dessa região; objetivos esses a ser conseguidos por meio de uma mobilização integrada e total entre os agentes dessa região.

Um outro elemento a ser ressaltado sobre os *clusters* é que, para a construção desse modelo, Porter aproveitou em grande medida conceitos como os de pólos de crescimento e os de encadeamentos para frente e para trás (AMARAL FILHO, 2001), e elementos como a empresa motriz e a cadeia de produção fazem-se presentes nessa forma espacial.

Deve-se lembrar que as diferenças entre essas formas espaciais são sutis. As três apoiam-se nos mesmos princípios básicos, o caráter dinâmico das economias externas, seu aproveitamento pela coletividade local, assim como a ação para sua geração. Essa ação coletiva entre as empresas, as instituições públicas e privadas e a comunidade local, é outro fator que estrutura essas formas espaciais. Em um contexto de descentralização, a ação coletiva baseia-se na reciprocidade, mas também na concorrência-cooperação. A flexibilidade e a criatividade são necessárias para a adaptação às permanentes transformações do mercado, mas mantendo sua forte vinculação com o território pelas raízes históricas da aglomeração de empresas. Essas formas espaciais, independentemente das ênfases que coloquem na estrutura social, na inovação, visam

manter a dinâmica e a sustentabilidade do sistema produtivo local [e] nessa nova concepção de desenvolvimento regional, observa-se que a interação entre os agentes assume posição de destaque. Contudo, essa interação só é possível na presença de três elementos: (i) construção da confiança; (ii) criação de bases concretas capazes de permitir a montagem de redes de comunicação, e (iii) proximidade organizacional (AMARAL FILHO, 2001, p. 278).

2.3.4.4 As proximidades e o território

Uma outra abordagem que mostra as semelhanças entre essas formas espaciais é a de Leroux (2002). A autora não faz referência direta ao desenvolvimento endógeno, mas analisa as novas formas de organização produtiva e/ou inovação e as novas dinâmicas os territórios pela articulação da economia industrial, a economia espacial e a ciência regional, o que também fazem outros autores, mas que não de modo explícito.

Leroux (2002)⁷⁷ compara essas formas espaciais com base em seis variáveis, das quais cinco são relevantes para o tema da presente tese: a) objetivo analítico das formas de organização espacial; b) sua entrada conceitual; c) seu entorno; d) concepção do ator; e e) a leitura em termos de proximidade. Tendo essa análise mais semelhanças que diferenças, pode-se dizer as diferenças estão no fator que leva à aglomeração ou localização de empresas. No caso dos distritos industriais, por exemplo, o objetivo analítico busca entender a capacidade de um território dado para endogenizar seu desenvolvimento. No tocante ao meio inovador, procura-se entender as dinâmicas industriais localizadas fundadas na inovação e na diferenciação concorrencial.

Com referência às semelhanças, no caso da entrada conceitual, nessas formas de organização industrial, a concepção é de um território tipo-ideal, em que prima a homogeneidade econômica e sócio-espacial. Em relação à terceira variável, o entorno ou ambiente extralocal é representado pelo mercado, ao que se soma, no caso do entorno inovador, a diferenciação concorrencial com os outros territórios. Para o tema do ator, Leroux (2002) coloca mais diferenças que semelhanças. Pode-se constatar, pelas explicações dadas por outros autores já referenciados, que o ator é representado pelas organizações tanto

⁷⁷ Leroux (2002) deixa de lado os *clusters* e inclui as *learning region* e os sistemas produtivos locais, abordando esses últimos, como dito em parágrafos anteriores, como uma noção e não um conceito que agrupa muitos elementos das outras formas espaciais. Pode-se assumi-lo como o faz Lázaro Araújo (1999), como uma evolução do conceito de distrito industrial. Sobre a *learning region*, alguns autores tratam esse conceito como uma complementaridade aos conceitos de distritos e meios, mas outros o abordam como se fosse uma ruptura metodológica. Nesta tese esse conceito é visto como uma complementaridade das outras duas formas espaciais analisadas, porque, assim como no distrito e no meio, leva em conta as capacidades endógenas de uma localidade determinada, mas focando a análise, sobretudo, nas externalidades de conhecimento. O *cluster*, segundo Leroux (2002), é uma noção preferida por alguns autores para explicar fatores da localização inicial das empresas, tendo em conta as capacidades de inovação e renovação das capacidades industriais, sejam de grandes, médias ou pequenas empresas. Mas, essa noção está, segundo a autora, longe de ser um conceito preciso, razão pela qual ela não a incluiu no estudo. Nesta tese, existe um interesse particular por esse tipo de forma espacial, por ser constantemente referida nas políticas de desenvolvimento territorial na Colômbia. Como indica Moncayo (2004), na definição de *cluster* juntam-se todas as teorias de encadeamentos, aglomeração, externalidades, proximidade, associatividade, networking, inovação, cooperação. “*De la mano de Porter y de su empresa de asesorías monitor, la metodología de cluster se a aplicado en numerosos países de Europa y de América Latina. Con un énfasis centrado en la industrialización de los recursos naturales , la CEPAL está adelantando también un proceso de identificación de clusters en varios países latinoamericanos*”, hacínala Moncayo (2004, p. 72).

públicas como privadas presentes nos territórios e pelas empresas. Embora se ressaltem as relações entre eles, o eixo da análise situa-se no ator coletivo, tipo organização flexível, organização (empresa) empreendedora, que não se limita ao indivíduo empreendedor (tipo schumpeteriano), mas à rede de empresas.

Por outro lado, quando analisa, à luz da escola da proximidade, as novas dinâmicas territoriais, Leroux (2002) indica que, mediante as formas espaciais como os distritos industriais, o meio inovador ou os *clusters*, outorga-se à proximidade um caráter funcional. Para esse caso, a noção de proximidade “*contribui para caracterizar as relações espaciais e/ou organizacionais que ligam os atores. Tais relações são inscritas num espaço local homogêneo desde os pontos de vista econômico, cultural ou sócio-espacial*” (LEROUX, 2002, p. 241)⁷⁸.

Ao comparar tais formas espaciais de acordo com a escola da proximidade, Leroux (2002) abre uma outra linha de análise para entender as dinâmicas produtivas locais, na qual o *território* está em permanente evolução e reformulação. Nesse sentido, as coordenações são constitutivas das dinâmicas dos territórios diferenciados, e eles não existem a priori: “*o território é produto singular das coordenações situadas que cristalizam as relações de distanciamento e aproximação entre atores*” (LEROUX, 2002, p. 241). Pelo contrário, a outra linha de pesquisa estudada (sistemas produtivos locais) tenta, desde correntes como a economia espacial, economia industrial, a nova geografia econômica ou pelo desenvolvimento endógeno ou local, preencher o vazio deixado pela economia neoclássica em relação à localização espacial da atividade produtiva, e o *território* instrumentaliza-se como meio de tal atividade. Embora nessa linha de pesquisa (SPL) o território deixe de ser um elemento passivo e um mero suporte da atividade produtiva para converter-se em um sujeito ativo com uma história e uma identidade, o *território* existe previamente e é observado como categoria tipo.

Por fim, um outro elemento relevante que se depreende desses estudos sobre as novas formas de organização industrial é a influência que os organismos internacionais começam a exercer em governos em relação à forma de intervenção e orientação das políticas:

estas [as políticas] começaram a levar a sério proposições sobre desenvolvimento “endógeno”, desenvolvimento “de baixo para cima”, e até sobre “ecodesenvolvimento, acabando por admitir que as *iniciativas locais* podem ser cruciais para o desenvolvimento, pois se tornam importante fator de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores (VEIGA, 2002, p. 12).

⁷⁸ Tradução desta autora.

2.4 DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DA INTERPRETAÇÃO À INTERVENÇÃO

Aproximarse a lo real es ver la simultaneidad de miles de hechos, de historias que se cruzan, armar el mosaico no sólo ensamblado en el espacio, sino yuxtapuesto en el tiempo.

William Ospina, El País. Setembro 21 de 2006

O percurso feito anteriormente mostrou as origens do que se chama de desenvolvimento endógeno ou local e suas formas espaciais mais representativas, agrupadas sob a denominação de sistemas produtivos locais. Tal percurso, como indicado no início deste capítulo, foi feito com a intenção de mostrar até que ponto vai se configurando o que atualmente é implementado no Brasil e na Colômbia como desenvolvimento territorial. Também, antecipa a dificuldade em estabelecer os limites entre as tendências do chamado desenvolvimento endógeno levando, no fim, a afirmar que ao mencionar desenvolvimento endógeno, pode-se estar falando, de igual forma, de desenvolvimento local ou desenvolvimento territorial.

De fato, o que na atualidade, se conhece como desenvolvimento territorial em países como Colômbia e Brasil origina-se da esta proliferação de estudos sobre os novos fenômenos de organização industrial que partem da Terceira Itália, enriquecidos com outras análises e propostas teóricas: acumulação flexível, distritos industriais, *clusters*, ambiente inovador, efeitos de proximidade⁷⁹. Uma das perguntas desta tese é até que ponto essa nova abordagem do desenvolvimento não é uma continuidade e/ou repetição de enfoques passados.

Existe uma mudança nas abordagens de desenvolvimento sob a denominação de territorial. Há uma revalorização do espaço, do local, das características e potencialidades que um território específico tem para gerar seu desenvolvimento. No entanto, a proliferação de estudos a respeito, provenientes, sobretudo, de áreas como a Economia Industrial, a Economia Espacial e a Sociologia, e nelas, de diversas correntes, faz que a abordagem territorial não conte com um corpo teórico unificado.

A condição, de falta de unificação teórica, ocasiona, por exemplo, que na classificação por gerações de políticas de desenvolvimento regional, feita por Mattos (2000), não seja

⁷⁹ Esse fato é indicado, dentre outros por Abramovay (2001); Da Veiga (2002); Schneider e Tartaruga (2004); Schejtman E Berdegué (2004).

possível incluir as do enfoque evolucionista-institucionalista. No mesmo sentido, Lázaro Araújo (1999), citando Courlet e Soulage (1995), indica que umas das críticas feitas a esse novo paradigma local evidencia os sinais de debilidade teórica no debate, que não esclarecem os elementos de divergência o convergência nas análises. A respeito Veiga (2002), menciona que *“os resultados dessa vasta produção científica ainda não explicam satisfatoriamente as razões do maior ou menor dinamismo econômico de cada território, dificultando muito qualquer tentativa de síntese”* (p. 8). Além das observações aos estudos referidos, uma outra crítica está relacionada com a possibilidade de generalizar as lições desses estudos em contextos diferentes e situar o declínio do fordismo e a emergência da acumulação flexível como uma única saída à crises do sistema capitalista mundial. *“los nuevos espacios industriales no se escapan a la lógica de integración capitalista global; y el modelo de producción flexible no es la única, sino apenas una de las salidas posibles a la crisis del capitalismo”* (MONCAYO, 2001, p. 21).

Em termos da implementação desse enfoque, isto é, das práticas que com o nome dessa abordagem estão sendo implementados no Brasil e na Colômbia, é ainda muito cedo para falar de algum resultado em termos de mudanças sociais e melhoramento dos níveis de vida das populações atendidas por tais programas.

Apesar das críticas, igualmente objeto de uma grande proliferação de trabalhos, reconhece-se que as propostas de desenvolvimento local, endógeno ou territorial recuperam a variável *espaço* para explicar o dinamismo econômico de certas regiões, as relações sociais e institucionais que nelas se manifestam e a importância do local como fator de competitividade no desenvolvimento. As características gerais do desenvolvimento endógeno ou local, antes descritas, caracterizam, de igual forma, o que se chama de desenvolvimento territorial: a) na perspectiva sistêmica, é de alta relevância o papel dos agentes locais na organização dos fatores e na coordenação do processo cumulativo e mais ainda na definição do modelo de desenvolvimento; b) interpretam-se os processos de desenvolvimento, com base em uma perspectiva territorial e não funcional e se outorga ao território um caráter de ator e não só de receptor na tomada de decisões pelos agentes externos; c) a organização das empresas estão condicionadas pelo sistema de relações econômicas, institucionais e sociais, com a participação dos atores locais; d) valorizam-se os atributos culturais, políticos e institucionais das comunidades que habitam os territórios; e) governança local⁸⁰ e participação tornam-se atributos do desenvolvimento territorial.

⁸⁰ Governança entendida como a interação e regulação entre atores, instituições e Estado (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004)

Schneider e Tartaruga (2004), para diferenciar desenvolvimento endógeno, local, e exógeno da abordagem territorial do desenvolvimento, utilizam a definição de território elaborada por Courlet e Pecqueur (1994)⁸¹. Para Schneider e Tartaruga (2004), a importância dada por esses autores à noção de território, na sua relação com o desenvolvimento, faz a diferença com as outras denominações outorgadas ao desenvolvimento. Na verdade, é difícil fazer tal separação ou diferenciação com base nesse critério. Outros autores, como Vázquez Barquero (2001), defensor do desenvolvimento endógeno ou Boisier (1999) do territorial falam indistintamente de local, endógeno ou territorial e igualmente indicam que o território se tornou um componente permanente do desenvolvimento. Nesta tese, assume-se a denominação territorial pela característica que o conceito de *território* imprime ao desenvolvimento e não pelo que o desenvolvimento toma do *território*, limitando-o a uma variável sua.

Nesse sentido, neste trabalho, entende-se o enfoque territorial de desenvolvimento como uma confluência de conceitos que aportam elementos tanto para a interpretação como para a ação. A interpretação das múltiplas relações de poder (materiais e simbólicas) na escala local e seus efeitos na construção de novas dinâmicas visam aumentar o bem-estar da sociedade. Essas dinâmicas sofrem influência tanto da relação, de dupla via, entre o local e o global, como do processo histórico desse território particular. Esta influência tanto interna como externa ao território define as características organizacionais e institucionais que constroem a identidade de tal território, dando o suporte e orientação para a ação.

Com o interesse de conhecer ainda mais as particularidades e as tendências existentes nesse enfoque, um dos caminhos é analisar como se concebe o *território*, o que marca duas tendências. Na primeira, o território é uma variável do desenvolvimento e se reconhece seu processo de construção histórica, mas como algo dado, *a priori*. A segunda enfatiza o processo sistêmico-evolutivo da construção do território, em permanente movimento. A

⁸¹ Em seu artigo *Disctricts industriels, systemes productifs, localisés et développement* (1994, *apud* Schneider e Tartaruga, 2004, p. 12), Courlet e Pecqueur, indicam que o território tornou-se “uma variável crucial para explicar as dinâmicas econômicas relativas a diferentes espaços. As condições históricas e culturais e as características sócio-econômicas das diversas regiões jogam um papel importante, sua diversidade explica em grande parte as diferenças de trajetórias de desenvolvimento ordenadas segundo circunstâncias históricas e geográficas”. A respeito, Schneider e Tartaruga (2004, p. 12) complementam que o “espaço não é um simples suporte, mas ele se torna território, que é o ponto de reencontro dos atores do desenvolvimento, o lugar onde se organizam formas de cooperação entre empresas, onde se decide a divisão social do trabalho, enfim, ‘o lugar de reencontro entre as formas de mercado e as formas de regulação social’. O território torna-se uma componente permanente do desenvolvimento”. Em outro texto – *Sistemas industriales en Francia: un nuevo modelo de desarrollo* (1994), Courlet e Pecqueur, reafirmam essa noção de território, ao falar que a variável territorial se converte em um elemento fundamental do desenvolvimento. Para eles, com estas novas propostas de desenvolvimento, passa-se de uma noção de espaço-lugar (simples suporte de uma concentração-recopilação de atividades) para uma noção de espaço território.

seguir, vão-se descrever essas tendências, mas salientando que se podem evidenciar as suas ênfases, mas a linha que as separa tem uma alta porosidade.

2.4.1 Valor Instrumental e Prático do Território

Para Schneider e Tartaruga (2004), nessa tendência instrumental, o território é entendido como *“uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal”* (p.2). Segundo esses autores, a abordagem territorial diferencia-se do conceito de *território* estudado na Geografia ou outras ciências, como a Antropologia e a Biologia, porque na abordagem territorial, a referência é instrumental e normativa e não heurística, como nessas últimas. O território é abordado como uma variável a ser levada em conta quando se quer fazer uma intervenção em um espaço determinado.

Estes autores explicam a emergência e interesse pela abordagem, enfoque ou perspectiva territorial do desenvolvimento com base em duas razões principais. A primeira relaciona-se com a proliferação de estudos que procuram explicar, no contexto atual, as transformações sociais resultantes da crise do fordismo e das reestruturações do capitalismo contemporâneo, tema tratado anteriormente. Esses estudos consolidam a idéia de que os processos industriais melhor sucedidos estavam imersos em dinâmicas territoriais muito específicas. *“Esta literatura foi de fundamental importância para que as noções de local, regional e nacional fossem abandonadas e substituídas pela de espaço e território, em geral usadas como sinônimos”* afirmam Schneider e Tartaruga (2004, p. 11).

A segunda razão para um ambiente propício e fértil que fortaleceu o interesse pela abordagem territorial foi a crise do Estado e a perda de seu poder de regulação⁸². A respeito, Schneider e Tartaruga (2004, p.12) esclarecem:

Modificam-se desde as suas estruturas até o caráter de suas ações, deixando de ser o indutor do desenvolvimento econômico e passando a ser o seu regulador, alterando o

⁸² Como já foi indicado, Moncayo (2004) também considera a crise do Estado uns dos fatores que ajudaram a configurar a nova geração de políticas para o desenvolvimento regional. Para ese autor, *“la insurgencia de lo territorial se interpreta como una consecuencia de la crisis o vaciamiento del Estado-nación, piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Westphalia en 1648”* (p. 20). Citando Paul Kennedy (1993), Moncayo (2004, p.20) transcreve o seguinte: *“Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer, el autor autónomo clave...parece estar no sólo perdiendo control e integridad (...) en algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; y en otros demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones para una ‘redistribución de la autoridad’ tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrán ser capaces de responder de modo más efectivo”*. (grifos do autor).

seu caráter centralizador para uma forma mais suscetível e permeável à participação das diversas instâncias e organizações da sociedade civil.

O anterior está relacionado com a passagem dos regimes políticos de ordem nacional à governança⁸³, em distintas escalas territoriais. A governança tem ampliado o sentido do governo, e as coletividades são administradoras dos recursos públicos (SABOURIN, 2002). Esse conceito, assim como o da participação social, tem alta relevância quando se quer assinalar o papel das organizações e instituições locais nos novos processos de desenvolvimento com enfoque territorial, o que não quer dizer que o governo nacional fique fora de tal processo. Sua função é a de facilitar alianças para o desenvolvimento e organizações com propósitos especiais. Como indica Moncayo (2004), o êxito de certas *regiões ganhadoras*, em parte é mediado pela sinergia e complementaridade entre as políticas regionais e as de seus respectivos estados nacionais.

Schneider e Tartaruga (2004, p.12) asseveram:

Assim, emerge a necessidade de novas unidades de referência que tornem a ação estatal exequível e permeável à participação. Este será o terreno fértil para a evocação da noção de território e/ou enfoque territorial como a nova unidade de referência que funcionará como instância de mediação capaz de contemplar as relações entre os atores locais e as demais esferas e escalas, como a regional e nacional, além da global.

Uns dos elementos que mais chamam atenção nas análises feitas por Schneider e Tartaruga (2004) relativas à abordagem territorial do desenvolvimento é que o *território* tem um caráter instrumental e prático e não analítico, isto é que o conceito de *território* não é submetido à experimentação empírica para depois ser reconstruído de forma abstrata e analítica. Para esses autores, a abordagem territorial ganha essa denominação quando os estudos das transformações econômicas mostram que os novos processos de organização industrial possuem uma territorialidade e quando o território cumpre uma função de mediação entre o espaço e os outros tipos de níveis políticos e institucionais (local, regional, nacional, global).

Na verdade, os estudos que procuravam explicar os novos processos de transformação produtiva e as novas formas de acumulação no contexto da crises da década de 1970 e dos novos eventos de globalização e transnacionalização do capital não buscavam gerar novos conhecimentos sobre o conceito de *território*. O espaço é uma referência-chave para entender

⁸³ Conti (2005, p. 243) apoiando-se na definição de Bagnasco e Lê Galès (1997) indica: “Quando falamos de governança, direcionamos a atenção para uma forma de governo e administração locais, baseada na interação entre muitos atores na escala local”.

os novos processos, mas é interpretado por sua história e pelo que ela tem moldado em termos de regras e referentes comuns. Esses estudos visam compreender por que umas regiões se desenvolvem mais que outras, identificar quais seriam os fatores que contribuem para uma possível convergência, e ainda, por que cada vez mais ocorre uma maior concentração de capital.

As mesmas raízes da abordagem territorial marcam os seus vieses para uma tendência mais ou menos instrumental e prática. Por exemplo, quando se identificam regiões ganhadoras, autores como Becattini (1994) e Garofoli (1994) descrevem o território, em termos de Leroux (2002), como uma categoria do tipo ideal. Nos territórios por eles estudados, existe uma presença ativa de comunidade de pessoas, com um sistema homogêneo de valores, de pensamentos, de expressão, de ética de trabalho; há uma osmose entre a comunidade local e as empresas; o espaço geográfico e histórico é dado; existe um grande número de empresas; há uma identidade sócio-cultural entre a esfera produtiva e a política-decisional. Essas características, aliadas à existência de empresas fortemente enraizadas no território, proprietárias de sua própria história, levam a caracterizar o que seria, por exemplo, um sistema produtivo local do *tipo ideal*, a melhor manifestação, em palavras de Garofoli (1994), do desenvolvimento endógeno. Para Garofoli (1994), como já citado, existem três níveis ou tipos de sistemas produtivos, segundo o seu grau de evolução e os mais evoluídos, os quais ele chama de áreas-sistema. O ambiente local em que essas áreas-sistemas se configuram é entendido como o *meio*, ou seja, “conjunto de factores histórico-sociales-culturales que se han sedimentado en la comunidad y las instituciones locales” (GAROFOLI, 1994, p.59).

Com esses postulados, o espaço local é homogêneo do ponto de vista cultural, social e econômico, e a noção de proximidade é utilizada para caracterizar as relações que ligam os atores, mas sem analisar os fatores que levam à construção de um nível coletivo e as suas evoluções além da racionalidade econômica dos agentes.

Quando a perspectiva territorial é utilizada, nos estudos antes referidos, para interpretar processos de desenvolvimento bem-sucedidos, estabelece-se um patamar de atributos que um outro território deve cumprir para alcançar tal sucesso. Sem esquecer que os autores desses estudos e propulsores da abordagem territorial do desenvolvimento salientam as particularidades dos territórios e as limitações que existem ao tratar de copiar tais experiências em contextos muito diferentes; finalmente, a noção de território passa a ser normativa e não analítica. Há, no entanto, territórios *tipo*, dependendo do sistema produtivo local que se quer promover, seja um meio inovador, um *cluster* ou um distrito industrial. Para

interpretar as determinantes de dinâmicas indústrias e/ou tecnológicas que emergem em um espaço específico, parte-se de uma “*base territorial construída pelas interdependências e representações comuns*” (LEROUX, 2002, p. 201). Esse espaço, interpretado ou sujeito de intervenção, está demarcado por limites físicos, naturais, políticos, culturais ou outros.

Ao serem apropriados os resultados desses estudos para a formulação de políticas de desenvolvimento, toma-se como referências os territórios bem-sucedidos ou ganhadores como o caminho para tentar alcançar o desenvolvimento *territorial*. O território é percebido como instrumento do desenvolvimento, sendo delimitado, caracterizado e intervindo para que alcance o patamar que estabelecem, por exemplo, as áreas-sistema de Garofoli (1994).

O caráter instrumental e prático da abordagem territorial manifesta-se na elaboração de programas que concretizam em instrumentos e normas a intervenção estatal para o desenvolvimento dos territórios. Exemplos desses programas são o LEADER⁸⁴ da União Européia e os dois casos (Brasil e Colômbia) que se estudam nesta tese. O programa LEADER, amplamente estudado e citado como uma das principais referências internacionais sobre as transformações político-institucionais para o planejamento do desenvolvimento dos territórios⁸⁵, inclui o conceito de competitividade territorial como fundamento das suas ações. Acerca desse conceito, indicam Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 49) é: “*uma área torna-se competitiva se está habilitada para fazer face à competição no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural, baseada em um duplo enfoque de trabalho em rede e relações inter-territoriais*”.

Ainda Beduschi Filho e Abramovay (2004), citando o Dossier LEADER (1999), listam o que, em termos práticos se deve fazer para alcançar tal competitividade: a) estruturar os recursos do território de forma coerente, b) envolver diferentes atores e instituições, c) integrar os setores empresariais em uma nova dinâmica de inovações, d) cooperar com outras

⁸⁴ Programa que surgiu nos inícios de 1991, marcado pelas discussões de novas formas de planejamento para o desenvolvimento, sobretudo, das regiões rurais da União Européia. Estruturou-se como um programa a ser executado no período de 1991-1994, depois desenhou-se uma segunda fase (LADER II 1994- 1999) e no 2000 iniciou-se o *LEADER +*, visando enriquecer o planejamento territorial e reforçar a competitividade dos territórios europeus, assim como a integração do desenvolvimento rural à política agrícola comum (Schejtman; Berdegué, 2004; Beduschi Filho; Abramovay, 2004). Sua sigla “*viene del acrónimo francés Liaison Entre Actions de Developement de l’Europe Rural*” – Ligações entre ações de desenvolvimento da economia rural – (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p.20). De acordo com Sumpsi (2000 *apud* SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004, p. 20), as características do programa LEADER são: “a) el enfoque es territorial (la región, la comarca); b) las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa; c) los grupos de acción local (GAL) agrupan en calidad de socios a agentes e instituciones locales, y tienen funciones que habitualmente asume la administración pública en los programas de tipo tradicional, pues van desde la gestión de los fondos de apoyo y la concesión y pago a los beneficiarios hasta el control de la ejecución de los proyectos; d) el enfoque es integral y multisectorial y promotor de innovaciones; e) se enfatiza la organización en red de las diversas iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones o países”.

⁸⁵ Dentre outros, este programa é referenciado por: SCHEJTMAN e BERDEGUÉ (2004); BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY (2004); VEIGA (2004); SHNEIDER e TARTARUGA (2004).

áreas e ligar-se a políticas regionais, nacionais e europeias, assim como com o contexto global. E concluem: “*Essa competitividade territorial, portanto, coloca em evidência a necessidade de se estruturarem projetos de desenvolvimento que incorporem, de forma definitiva, os diferentes atores sociais na construção de uma visão comum do futuro desejado para determinada área*” (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY 2004, p. 49).

O caso de LEADER é um dos exemplos de como a abordagem territorial torna-se uma ferramenta para a intervenção. Como expressam Schneider e Tartaruga (2004):

a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Portanto, seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos e, por esta razão, não se pode reivindicar ou reclamar das perspectivas ou abordagens territoriais por serem a-teóricas, pois foi exatamente com esta finalidade que foram elaboradas (p. 11).

No mesmo sentido, Courlet e Pecqueur (1994) afirmam que a *variável territorial* é um elemento fundamental do desenvolvimento. De um lado, pela regulação do funcionamento dos sistemas produtivos locais mediante a busca de solidariedades espaciais, e de outro, pela característica de áreas-sistema integradas e baseadas em uma espécie de colaboração generalizada entre empresas e instituições locais, que exige o consenso social. O desenvolvimento inscreve-se em um território que tem certas potencialidades que facilitam a sua ocorrência e oferece o meio para que as indústrias desenvolvam práticas mais territorializadas. Apesar da referência a Courlet e Pecqueur (1994), que explica o sentido que eles dão ao território, ao referir-se a essa noção como uma variável do desenvolvimento, é importante mencionar que os postulados desses autores, e os de Zimmermann, avançam para o enfoque da proximidade. De acordo com, o desenvolvimento não é facilitado só por uma proximidade geográfica, mas por outro tipo de formas não-espaciais, como será visto a seguir.

2.4.2 Território e sua Evolução Dinâmica

De outra perspectiva, mas não oposta à tendência descrita anteriormente, há uma outra tendência, denominada por Leroux (2002) de escola da proximidade, por Pecqueur e Zimmermann (2005) de economia da proximidade, ou por Abramovay (2004) de efeitos de proximidades, que aborda a noção de *território* de forma diferenciada. Essa perspectiva inspira-se também nos avanços teóricos sobre as novas formas de organização industrial e acumulação flexível, mas deles se diferencia por levar em conta, explicitamente, a dimensão

espacial na análise econômica do território. Os avanços teóricos obtidos pela Economia Industrial, a Ciência Regional, e a Economia Espacial indicados anteriormente, têm procurado renovar a ciência regional apoiada em postulados como os de Von Thünen e da escola de Jena ou os pressupostos do fordismo, esgotados e incapazes de explicar os fenômenos que estavam sucedendo no âmbito local. Começava-se a observar uma outra relação com o global e a se evidenciarem mudanças na sua dinâmica ocasionadas por fatores como a inovação, a flexibilização, a coordenação entre atores, a formação de redes, dentre outros.

Apesar desses avanços, e a importância de tais estudos sobre as novas formas de organização industrial, apresenta-se uma outra questão: a de ir além dos postulados localistas, comuns nesses estudos. Para Pecqueur e Zimmermann (2005), *“não se trata de postular o local, mas de deduzi-lo. Em outros termos, o território deve ser considerado como uma construção, um resultado das práticas e das representações dos agentes”* (p.79). Nesse sentido, a noção de proximidade contribui para compreender que o território se forma e se deforma pela ação das estratégias dos atores, ao contrário de um território observado como um *“pré-recorte dado a priori”*. Segundo Leroux (2002, p. 198) *“o território é um espaço sócioeconômico singular construído sobre a base de uma malha complexa e evolutiva de negociações”*, e tal construção está em constante reformulação.

A análise com base na escola da proximidade fundamenta-se em elementos da lógica econômica, mas trabalha com fatores não-econômicos (além do mercado e os preços) das dinâmicas territoriais. Seus eixos são a coordenação e a organização e o interesse por analisar a construção de um nível coletivo. Com este postulado, por exemplo, Leroux (2002, p. 195) analisa especificamente os mecanismos de conflito e poder *“que se encontram no coração da elaboração das regras”*. Este aspecto supera as pretensões desta tese, no entanto é importante ressaltar a característica do território como um espaço de negociação, mais precisamente, utilizando as palavras da autora citada, de gestão negociada dos conflitos, de apropriação e de poder. De outra parte, Conti (2005) interessa-se por analisar, à luz da noção de proximidade, as características de complexidade inerentes aos sistemas produtivos locais. Por sua vez, Pecqueur e Zimmermann (2005) centram-se nos dois campos mencionados, organização e coordenação, abrindo o debate sobre a noção de proximidade, e sua relação com conceitos como *agente-situado, racionalidade-situada*, para chegar a fornecer elementos ao conceito de *território*.

A dimensão espaço é centro dessa perspectiva da proximidade, o que não significa que seja entendido como um espaço único. A sua análise vai além da proximidade geográfica, pois se dois agentes são vizinhos não significa que existam boas relações de coordenação

(PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005). A ênfase à proximidade *“fornece uma leitura das coordenações compreendidas não só em termos de aproximação-afastamento geográfico, mas também em termos de aproximação e afastamento organizacional e institucional, remetendo a uma proximidade organizada”* (LEROUX, 2002, p.219). Nesse sentido, a malha complexa de negociações é mediada pelas proximidades geográfica e organizada que constroem o território de forma evolutiva, aleatória e sempre singular⁸⁶.

Uns dos aspectos a ser salientado é que a proximidade institucional é entendida como *“um espaço comum de representação de papéis, aceito pelos agentes”* (BALLET; KIRA; LARGERON 1988 *apud* CONTI, 2005, p.232), é a base da proximidade organizacional e, segundo esse enfoque, cumpre um papel determinante na construção territorial. As representações e regras comuns de pensar e de agir, compartilhadas pelos agentes, são o cimento das interações. *“Esta necessária hibridação entre uma proximidade organizacional e uma proximidade institucional contribui, segundo a intensidade, para a durabilidade da coordenação, tomada no nível do grupo, do sistema, e para sua robustez, aos choques externos”*, afirmam Pecqueur; Zimmermann (2005, p. 93).

Em relação a esses tipos de proximidades, a organizada e a geográfica, Pecqueur e Zimmermann (2005), esclarecem as diferenças entre elas e as necessárias complementaridades. A primeira oferece as condições objetivas para a localização dos agentes, e a segunda, as condições necessárias para a coordenação dos agentes. Remete-se então, ao conceito de *agente-situado*⁸⁷, ou seja, o agente que não só está localizado em um espaço geográfico e econômico, mas que também pode estar situado em um posicionamento estratégico, em de *“um feixe de inter-relações que condicionam suas atividades produtivas e comerciais, mas também de inovação”* (PECQUEUR; ZIMMERMANN 2005, p. 85). Nesse sentido, a proximidade geográfica indica o posicionamento respectivo do agente localizado, e a proximidade organizada, as potencialidades de coordenação. Uma coordenação localizada, porém, só pode efetivar-se à medida que uma proximidade organizada seja mobilizada com uma proximidade geográfica. Embora, essa última esteja subordinada àquela, *“para passar de uma simples justaposição a um jogo de coordenação, é preciso que os atores disponham de representações comuns”* (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005, p. 94). Um elemento a ser ressaltado é que as articulações não são fixas, mas evolutivas. Tal evolução dá-se em razão de

⁸⁶ Na nota de rodapé 71 faz-se uma síntese do que significa cada uma dessas proximidades.

⁸⁷ De acordo com Rallet (2000 *apud* PECQUEUR E ZIMMERMANN 2005, p. 85) a noção de um agente-situado *“não significa apenas que todo agente é localizado (ele está aqui e não acolá), mas também que seu registro de ação extrapola sua localização e o conduz a estar aqui e acolá. Toda interação entre os agentes econômicos é portanto, situada: se desenvolver à proximidade (geográfica) e/ou acolá”*.

problemas produtivos e pelas necessidades de coordenação. A geografia favorece as articulações diretas imediatas e contribui para a construção de regras e referências comuns, ou seja, da proximidade organizada (LEROUX, 2002).

O território surge da conjunção da proximidade geográfica com as outras duas proximidades não essencialmente espaciais, a organizacional e a institucional. Um aspecto que diferencia essa abordagem da anteriormente descrita é que o território é o resultado dessas coordenações e não a sua causa (CONTI, 2005)

Nesse sentido, quando Sabourin (2002) faz referência a diversas definições de *território* explica que falar de territórios construídos indica que são eles um resultado e não um dado; são resultado dos laços de proximidade e das representações que se geram por pertencer a um espaço específico. Sabourin (2002, p. 22), ao definir território “*numa perspectiva do desenvolvimento*” não o faz na idéia de caracterizá-lo sob a perspectiva prática e instrumentalista como assumem Schneider e Tartaruga (2004). Sabourin (2002) apresenta o conceito com base em pressupostos mais abrangentes, como os expostos, o que o aproxima mais à noção de proximidade e o afasta do conceito de *território* como uma variável a mais do desenvolvimento.

De acordo com Sabourin (2002, p. 25),

esta abordagem [territorial] aponta para a identificação e valorização das dinâmicas de coordenação e organização das relações e fluxos existentes entre os agentes locais, por uma parte, e entre o território e seu ambiente externo, por outra. De fato, constata-se que o desenvolvimento das atividades produtivas depende cada vez mais de relações territoriais: por exemplo, da proximidade (geográfica, social, cultural, etc.) ou do inter-conhecimento por meio de redes econômicas, sociais e técnicas.

Por último, outro aspecto característico da tendência da proximidade é a distinção entre *recursos genéricos* e *recursos específicos*. De acordo com Conti (2005), a distinção entre essas duas noções é elementar. Os recursos genéricos podem ser utilizados de maneira não-diferenciada, são as matérias-primas, os serviços, a mão-de-obra. Seu uso não diferenciado implica que “*a procura deles pode produzir, facilmente, comportamento locacional reversível*” (CONTI, 2005, p. 233). Os recursos específicos referem-se a processos de aprendizagem e complementaridades técnicas, isto é que são “*explicitamente localizados*”.

De fato, é inimaginável que, sendo produzidos em certo contexto, a través da evolução histórica da relação entre os atores, tais recursos pudessem ser reproduzidos em área geográfica diferente da original. Como depositário de recursos locais específicos, um determinado contexto difere de outros e define um ambiente, de novo específico, de evolução econômica (CONTI, 2005, p. 233).

A distinção entre os recursos genéricos e específicos é relevante visto que relaciona, de forma mais direta, os postulados das proximidades com os processos de desenvolvimento local e, mais ainda, com a permanência de tais processos. De um lado, como explica Conti (2005), a relação entre as proximidades organizacional e institucional discrimina entre um conjunto de recursos específicos e genéricos. Por sua vez, essa discriminação leva a dois tipos de concepção do desenvolvimento regional. A primeira, relacionada com os recursos genéricos, é chamada de *valorização* e a segunda, relacionada com os recursos específicos é chamada de desenvolvimento territorial. O interessante dessa análise é que mostra como os recursos específicos, gerados nas complexas relações promovidas pelas proximidades organizacional e institucional, são “*forças territorialmente imersas*” (CONTI, 2005, p. 233), o que favorece processos de desenvolvimento local baseados em potencialidades endógenas. A mera valorização refere-se a processos de desenvolvimento regional, nos quais seus propulsores provêm de fora da região, em busca de seus próprios objetivos econômicos. A localização das atividades econômicas promovidas pelos agentes externos são reversíveis, desde que as vantagens comparativas de um território determinado (recursos genéricos) se esgotem ou sejam mais atraentes em uma outra região (CONTI, 2005).

Além das duas abordagens, baseadas nos postulados da proximidade e na tendência instrumental antes vista, há uma terceira, que procura aproveitar elementos das duas. Como foi indicado anteriormente, Leroux (2002) define dois tipos de abordagens nos estudos das novas modalidades de coordenação e utiliza um grupo de categorias com as quais faz uma diferenciação entre os estudos da Economia Industrial (distritos, meios inovadores, dentre outros) e a noção da proximidade. No entanto, Pecqueur e Zimmermann (2005) fazem uma análise que leva à convergência dessas duas abordagens ou interpretações feitas, uma da perspectiva da Economia Industrial, e a outra, da Economia Espacial-regional. Para eles, o debate sobre a Economia da Proximidade encontra sua origem na convergência de trabalhos provenientes dessas duas disciplinas. Para se “*emancipar de um preconceito localista*”, entra na análise o conceito de *território* como uma construção, um resultado das práticas e das representações dos agentes. Rallet e Torre (1995) citados por Pecqueur e Zimmermann (2005, p. 79) esclarecem essa questão:

Importantes necessidades de análise se encontram no cruzamento das duas disciplinas. As questões de organização espacial das firmas constituem uma primeira série de necessidades. Confrontadas à globalização dos mercados e à localização dos recursos, as firmas têm que tratar as questões de sua inserção no espaço sob novas formas. A emergência dos “*territórios*” como atores do desenvolvimento econômico é o segundo motivo de análise. Devemos de fato reconhecer o desenvolvimento das políticas

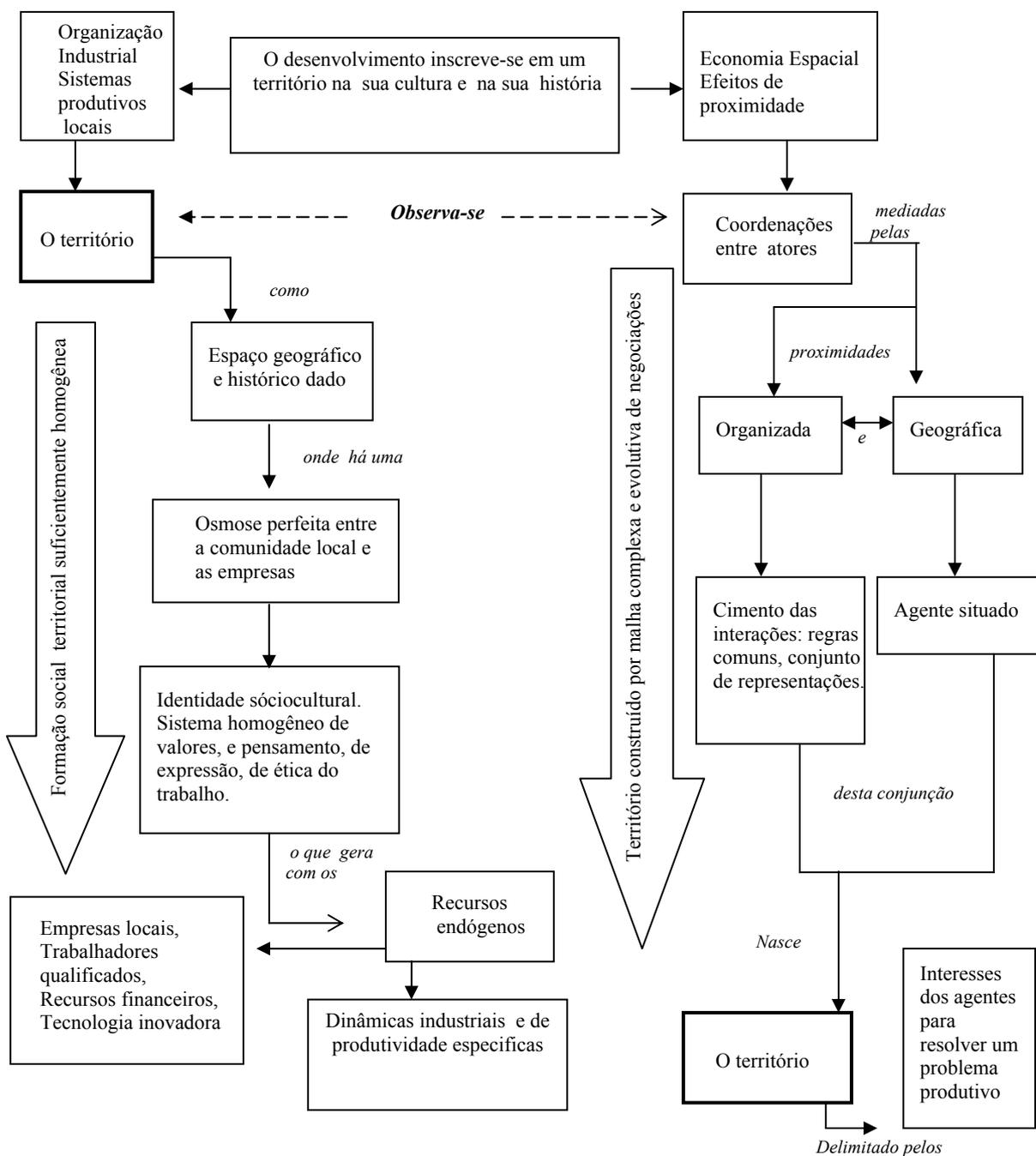
econômicas nos mais diversos domínios, não sendo esta tendência limitada aos Estados de estrutura federativa. Reconhecemos agora que os “territórios” têm uma história, formas institucionais e objetivos, que os diferenciam das firmas, mas não são, ao mesmo tempo independentes do jogo destas últimas. A dificuldade de formular políticas econômicas territoriais adequadas reside nesta delicada articulação entre firmas e territórios.

Nesse sentido, pode-se concluir que existe um desenvolvimento teórico das disciplinas, um mais focado no comportamento e organização das firmas, e um outro na análise da dimensão *espaço* e sua influência na economia do território (figura 5). O primeiro caso, como tem sido mostrado ao longo deste capítulo, surge de pesquisas empíricas que generalizam modelos de desenvolvimento do território com base na endogenização de fatores como o capital (físico e humano) e a inovação, e se apoiam em relações entre os agentes públicos, privados e as comunidades, guiadas pela cooperação e confiança, o que é possível pelo sistema de valores, de formas de agir, de pensar e uma ética de trabalho homogêneos. A base institucional (regras, acordos, representações) que sustenta tais relações alimenta-se da história que compartilham esses agentes, o que facilita o encontro direto, mediado pela proximidade geográfica, que por sua vez, favorece o intercâmbio e circulação dos conhecimentos tácitos (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005).

Por outro lado, baseando-se na noção da proximidade e nos elementos teóricos que são aportados desde o novo institucionalismo, a teoria dos sistemas complexos, do pensamento neoschumpeteriano, dentre outros, chega-se ao conceito *território* com base na partir da análise dos diversos tipos de proximidades: a espacial e as outras formas não essencialmente espaciais. Mostra-se, por fim, que o *território* é um resultado de processos de coordenação, mas não é um resultado homogêneo. Tais processos provêm de ações coletivas plurais que geram tensões e nas que se evidenciam contradições.

Uns dos aspectos que estão no cerne das duas tendências identificadas é seu interesse por estudar e compreender os processos econômicos e as dinâmicas de acumulação de capital presentes em um espaço geográfico específico, independentemente de qual seja a concepção de território (algo dado, estabelecido *a priori* ou algo dinâmico em permanente construção). Tanto a abordagem territorial que se origina da Economia Espacial (enfoque de proximidade), como a que parte da organização industrial e se concretiza no que neste trabalho tem sido agrupado com o nome genérico de sistemas produtivos locais, tentam entender as dinâmicas produtivas e de distribuição de riqueza, e como tais dinâmicas imprimem as especificidades territoriais. Para o caso das análises dos efeitos da proximidade, tais dinâmicas formam e deformam o território a partir de relações heterogêneas e assimétricas. Para o outro caso, tais

dinâmicas produzem-se com base em um território dado, que se forma, mas de relações homogêneas.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 6: Abordagens territoriais segundo a sua concepção do *território*

Mediante os efeitos de proximidade, faz-se uma observação mais abrangente do território, para saber como são construídas as relações de coordenação e, nesse sentido, como se forma a base institucional (proximidade institucional) que sustenta tais relações. Trata-se do conjunto de representações e regras compartilhadas pelos agentes presentes em um

território, o que supõe um conjunto de fatores históricos, culturais e sociais igualmente compartilhados que são necessários para dar durabilidade aos processos de coordenação.

Conforme Pecqueur e Zimmermann (2005, p. 94)

Em si mesmo o espaço não é gerador de coordenação, mas a coordenação é contingente da existência de formas de proximidade que decorrem do que compartilham os agentes: seja uma relação num contexto eventualmente distinto do problema em questão, seja um conjunto de características ou de opções, relativas a capacidades de comunicação (códigos lingüísticos, referências culturais etc.) ou a modelos (*pattern*) de comportamento (como, por exemplo, regras e códigos de conduta).

Embora leve em conta as representações e regras compartilhadas, a entrada conceitual pela coordenação visa reconhecer as proximidades organizada e geográfica (ou espacial), sobretudo, como facilitadores de processos produtivos. A conjunção que se dá entre grupos, segundo uma questão produtiva determinada, é a que delimita o território, estabelecendo ou seu *interno* em referência ao seu *externo*. Tais grupos controlam a entrada nesse território ou sua saída de informação, de agentes, de acordo com os benefícios ou riscos para a atividade produtiva (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005).

Nesse sentido, a construção do território, como uma definição híbrida do conceito *território* indicada no método desta tese, é sobretudo mediada pelas *relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas*⁸⁸. Tal foco não surpreende, caso-se leve em conta que autores como Leroux (2002), Conti (2005), Pecqueur e Zimmermann (2005) explicitam a dimensão espacial para análise econômica do território.

A renovada economia espacial, com suas análises dos efeitos da proximidade, aborda dimensões sociais e culturais para compreender a organização das instituições econômicas e a racionalidade dos agentes para reagir diante de um problema produtivo e/ou para a implantação de um projeto produtivo, o que ocorre, de igual maneira, nos desenvolvimentos conceituais feitos pelas disciplinas que se ocupam da organização industrial em territórios tipo. Um pressuposto básico é que, na procura da permanência no mercado os sistemas produtivos locais, deve-se estabelecer uma rede permanente entre eles, seus abastecedores e seus clientes.

A tendência dessas abordagens para o poder mais material do território pode ser entendida por seu interesse em compreender as dinâmicas produtivas que nele se formam e se consolidam, e como, por meio delas, se geram novos processos de acumulação de capital. Uns dos aspectos sobre os que na Geografia chama a atenção é que a definição de território

⁸⁸ Segundo a definição de território adotada nesta tese.

depende, em grande medida, dos interesses disciplinares que estejam por trás, por isso, a amplitude do termo. Não obstante, o enfoque disciplinar economicista da aproximação feita por essas abordagens ao território está longe dos postulados da escola da localização, segundo a qual o espaço é apenas um suporte das atividades produtivas. A integração dos diferentes componentes da vida social são levados em conta nessas abordagens para explicar os processos produtivos.

Quando as duas abordagens para o desenvolvimento territorial reconhecem a dimensão institucional, em que os agentes compartilham valores, regras, formas de agir e representações, as quais sustentam o bom funcionamento das atividades econômicas, ocorre uma aproximação a essa dimensão cultural que se manifesta de acordo com condições que se dão historicamente, pode-se, então, dizer que estão perto da outra parte híbrida do conceito território, ou seja, do *poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural*.

Independentemente da entrada conceitual que se faça em cada uma dessas duas tendências da abordagem territorial – seja pela observação do território como algo dado, estabelecido *a priori*, ou pelas relações de coordenação heterogêneas que formam o território, igualmente heterogêneo e não simétrico – o poder material e o simbólico estão presentes. O objetivo das análises mediadas por uma ou outra dessas tendências é a dimensão material, o que situa a dimensão simbólica subordinada a ela. Nesse caso, a dimensão simbólica é o meio e não o fim dos processos de desenvolvimento econômico-territorial.

No entanto, caso se retome a definição de desenvolvimento adotada nesta tese, é importante lembrar que Furtado (1984)⁸⁹ faz a ligação explícita entre desenvolvimento e cultura, esta última uma dimensão com caráter de sistema que deve ser considerada globalmente e integrada pelo material e o não-material. Neste último âmbito, manifestam-se “*as potencialidades latentes no próprio homem*” (RODRÍGUEZ, 2007, p. 7). A dimensão cultura, nessa perspectiva sistêmica, subordina as outras dimensões.

Furtado (1984, p. 106-107) afirma:

⁸⁹ É importante mencionar que na obra de Furtado (1984) não se faz referência ao conceito de território. No entanto, como tem sido desenvolvido ao longo deste trabalho, o pensamento desse autor apresenta elementos de alto valor para a compressão do desenvolvimento como um processo endógeno e ferramentas conceituais para fugir da uni-dimensionalidade econômica do desenvolvimento e assim relacioná-lo com o sistema cultura. Especificamente no campo da Economia Regional, a contribuição foi importante, mas, como assinala Amaral Filho (2007), o enfoque furtadiano regional confunde-se com sua teoria geral de desenvolvimento econômico. Nessa teoria geral, chama a atenção como Furtado, ao relacionar o desenvolvimento ao sistema cultura o faz com base em três âmbitos que se encontram nas dimensões materiais e não materiais (econômica, sócio-política e de valores), aproximando-se ao conceito do território que se trabalha nesta tese e que é construído pela Geografia. Não se pretende fazer uma analogia dos dois conceitos, mas mostrar que, conforme uma mesma perspectiva integradora, eles se mostram coerentes com o que se esperara fosse uma abordagem territorial do desenvolvimento.

A rigor, é quando a capacidade criativa do homem volta-se para a descoberta de se mesmo, empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, que se pode falar de desenvolvimento. Efetiva-se o desenvolvimento quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem em importantes segmentos da coletividade.

Como foi apresentado no primeiro capítulo desta tese, o desafio que Furtado convida a assumir consiste em observar e tentar compreender o que intensifica essa criatividade, no sentido mais amplo⁹⁰ e, ao mesmo tempo, conduz às transformações sociais com as quais se identificam os membros de uma sociedade. A tendência instrumental da abordagem territorial não centra suas análises nas origens das condições que incentivam a criatividade, pois elas estão dadas. De acordo com essa tendência, reconhece-se e se entende que a criatividade – circunscrita mais a processos de inovação, fluxo de informação e aproveitamento de conhecimentos tácitos – é produto das potencialidades endógenas do território, que facilitam os processos de organização industrial, os quais têm uma identidade territorial que se consolida e confere características específicas ao território.

Na segunda tendência, a origem de tais condições é importante. Reconhece-se a base institucional que media as relações de coordenação as quais são heterogêneas, imprimindo especificidades aos territórios. Nesse caso, os territórios não existem de início, *“a dinâmica da construção dos territórios se apóia na capacidade coletiva dos atores públicos, privados e sociais de reagir quando um problema produtivo ou institucional se coloca e/ou um projeto local de criação de recursos é apropriado”* (LEROUX, 2002, p. 195). Embora essa última tendência preocupe-se com a origem das condições que levam as ações coletivas que conduzem aos processos produtivos, o faz centrando-se na dimensão do poder mais material, na busca de explicações para as racionalidades econômicas dos agentes locais ou localizados.

Embora transite entre as dimensões materiais e simbólicas, o enfoque territorial de desenvolvimento tem como fim a razão instrumental inerente às formas de acumulação de capital. Os valores, referentes comuns e regras compartilhadas por grupos sociais, que em consequência possuem uma história, são os meios que ajudariam a explicar o motivo do sucesso ou insucesso de uma atividade econômica específica. Mediante essa última premissa pode-se sintetizar uma das diferenças entre o enfoque territorial com as antigas idéias do desenvolvimento. Como foi dito no início desta seção, há uma ruptura entre a chamada economia do desenvolvimento e o enfoque territorial do desenvolvimento, embora, como

⁹⁰ Não se trata da criatividade assimilada com a inovação de técnicas, mas a criatividade e a inovação que ocorrem nos três âmbitos do sistema cultura (RODRÍGUEZ, 2007).

sucedem com as teorias e práticas daquela, as idéias e instrumentos dessa seguem a lógica econômica em que o fim é a eficiência produtiva e o crescimento econômico.

As instituições, tão caras ao enfoque territorial, são vistas como o suporte da atividade econômica, de sua estabilidade em longos períodos de tempo, assim como as que fornecem às organizações a possibilidade de resistir a mudanças. Contudo, nas análises, sejam as provenientes dos estudos da organização industrial ou da economia espacial, as instituições (regras, valores, referentes comuns) estão presentes como atributos dos territórios que se tornam competitivos.

Uma outra questão está relacionada com a segunda hipótese da presente tese. A pergunta que se faz é até que ponto tais postulados, premissas e pressupostos do enfoque de desenvolvimento territorial perdem seus fundamentos e lógicas, no momento da implementação das políticas. Como expressa Boiser (2002), há uma falta de sincronia entre a teoria e a prática. Talvez uma das razões seja que *“los territorios deben asumir un cúmulo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas, en parte debido a la rapidez del cambio en la sociedad actual”* (BOISER, 2002, p. 8).

Como salientado reiteradamente, os casos bem-sucedidos de desenvolvimento territorial ocorrem em contextos específicos. Veiga (2002, p. 9), cita Garofoli (1996), para quem *“não se trata de um processo com vocação a ocorrer em qualquer lugar, pois está ligado a alguns pré-requisitos da própria formação socioeconômica de cada território”*. A posição de Veiga (2002) em relação ao Brasil não é muito otimista:

Ou seja, deve ser impossível a ocorrência dessa economia “difusa” em vastas áreas do território brasileiro, embora ela seja não só possível, como muito provável, no norte gaúcho, em Santa Catarina, no sudoeste do Paraná, em algumas mesoregiões do Sudeste e do Nordeste, e até em certas microrregiões do Centro-Oeste e do Norte (p. 18).

O pessimismo do autor pode levar a concluir que em certas regiões, tanto do Brasil como da Colômbia ou de outros países de América Latina, seja impossível o desenvolvimento de acordo com os postulados dos sistemas produtivos locais ou da escola da proximidade. No entanto, como esse mesmo autor salienta, citando Brusco, ou como indicado por Leroux (2002), Pecqueur e Zimmermann (2005), Conti (2005) e Boiser (2002), a dimensão institucional é a de que as bases para que tais processos de negociação, no marco de uma atividade econômica específica, sejam efetivos e, além do mais, se consolidem no tempo.

Como foi dito anteriormente, não é suficiente que exista uma proximidade geográfica (os agentes localizados em um território), assim como não é sustentável que tal proximidade seja só organizacional, isto é, com relações, efetivas ou potenciais, de coordenação para a implementação de um projeto produtivo ou institucional. Os referentes comuns e o conjunto de representações compartilhadas pelas comunidades pertencentes a um território, são o cimento das interações (LEROUX, 2002) e por meio de interações, heterogêneas e assimétricas, os agentes marcam o seu espaço em termos de produção e distribuição da riqueza, outorgando as especificidades que caracterizam os territórios (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005).

Nessa direção, Cazella (2005, p. 4) aponta que *“os aparatos institucionais implicados nas dinâmicas de desenvolvimento não são os mesmos em todos os territórios. Eles variam consideravelmente e alguns figuram como exceção, o que torna impossível imaginar um modelo genérico de desenvolvimento”*. Uma das lições deixadas pelos estudos realizados por Putnam (1996) sobre a experiência regional italiana é que *“o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições [...] e que a história institucional costuma evoluir lentamente, o que se refere ao fortalecimento das instituições [...] o tempo é medido em décadas”* (p. 191).

Neste sentido, se a dimensão institucional é tão relevante para o sucesso das atividades econômicas que se desenvolvem nos territórios, teria sentido supor que as formas de intervenção para o desenvolvimento de outros territórios, que, de igual forma, desejam se desenvolver, estejam focadas no fortalecimento de tal dimensão. Conceber que o objetivo dos programas para o desenvolvimento territorial esteja focado no enriquecimento da cultura como sistema de valores, possibilita aos atores locais serem agentes dinâmicos da atividade econômica. Trata-se nesse caso de oferecer *“o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da colectividade”*.

Se assim fosse, implicaria que houvesse ações para o fortalecimento de tal dimensão institucional indo além de incentivar a proximidade geográfica. Para mostrar o grau de correspondência entre o discurso do desenvolvimento territorial tratado nesta tese, e as práticas implementadas no seu nome, no capítulo seguinte, analisam-se dois programas que, no Brasil e na Colômbia são levados a cabo para o desenvolvimento territorial. Nesse capítulo, se faz a descrição dos dois casos mediante a qual se evidenciam as semelhanças e diferenças entre eles, mostrando o grau de coerência que guardam esses programas entre seu discurso, sejam quais forem a tendência e sua prática.

CAPITULO III

NOVO ROSTO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E NA COLÔMBIA

Sin embargo, antes de llegar al verso final ya había comprendido que no saldría jamás de ese cuarto, pues estaba previsto que la ciudad de los espejos (o los espejismos) sería arrasada por el viento y desterrada de la memoria de los hombres en el instante en que Aureliano Babilonia acabara de descifrar los pergaminos, y que todo lo escrito en ellos era irreplicable desde siempre y para siempre, porque las estirpes condenadas a cien años de soledad no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra.

Cien años de soledad, Gabriel García Márquez, 1996

A referência a esse clássico da literatura latino-americana, em um tema como o que trata esta tese, foi inspirada por Francisco de Oliveira (1977), ao citar, no seu livro *Elegia para uma Re (li) gião*, esse trecho de *Cien años de soledad*. Pretende-se, neste capítulo, *decifrar los pergaminos*, mas, neste caso, os que tratam das propostas de desenvolvimento territorial para o Brasil e para a Colômbia. No entanto, diferentemente das estirpes condenadas em cem anos de solidão, espera-se que nesses pergaminhos haja uma segunda oportunidade para não repetir o que não deve ser repetido e se crie o que pode ser aplicável ao desenvolvimento dos muitos e diversos territórios do Brasil e da Colômbia.

Antes de entrar na descrição de cada um dos casos é importante fazer uma breve referência ao contexto no qual essas políticas de desenvolvimento territorial, tanto no Brasil e na Colômbia, estão inseridas: ***o meio rural***.

Dentre as muitas possíveis tendências da abordagem territorial do desenvolvimento, nesta tese diferenciam-se duas. A primeira delas, a que dá um valor instrumental e prático ao território, caracteriza em maior ou menor grau os casos que serão descritos mais adiante, mas, como relacioná-lo às políticas de desenvolvimento rural? De fato, é difícil fazer uma diferenciação entre a abordagem territorial do desenvolvimento e a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Quando se fala de território como um conceito por meio do qual podem ser explicados os processos de desenvolvimento, a demarcação entre o rural e o urbano

perde seu sentido dicotômico e ganha um sentido de complementaridade, e o rural não se limita a uma única atividade econômica setorial.

Os estudos sobre as novas formas de organização industrial mostram que os bons desempenhos no processo de acumulação de capital resultam de configurações territoriais específicas caracterizadas por certas potencialidades, endógenas, que favorecem o seu desenvolvimento. Tal sucesso não depende de quadros setoriais, mas de quadros territoriais nos quais há um conjunto variado de atividades e mercados (ABRAMOVAY, 1998; 1999; 2002). “*A exploração desta **nova dinâmica territorial** supõe políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento*”, afirma o autor (1999, p. 2); grifos do original.

Jairo Cano (2006), diz que quando escuta dizer “*enfoque territorial de desarrollo rural*”, acha que estão sobrando palavras; “*en verdad es enfoque territorial del desarrollo. Es construcción del territorio y desarrollo de los territorios por las poblaciones que se asientan ahí y establecen sus normas y sus formas de resolver los conflictos*” (entrevista realizada em Bogotá, em 24 de agosto de 2006). No mesmo sentido, Echeverri (2002, p.23) salienta que “*el territorio emerge como una categoría privilegiada llamada a sintetizar, en un marco coherente de interpretación y gestión, muchos de los elementos que constituyen las nuevas estrategias de desarrollo rural*”.

Um outro aspecto interessante desse debate acerca do renascimento do rural ou nascimento como prefere denominá-lo José Ely da Veiga (2005a), é o que define as áreas rurais de acordo com uma perspectiva espacial e convida a abandonar a limitada perspectiva setorial que, por sua vez, levaria ao reconhecimento de sua conformação multissetorial. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) (1998), “*a unidade de análise não são [sic] os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mas especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país*” (apud ABRAMOVAY, 2002, p. 121).

Essas aproximações do rural, assim como as discussões de um novo desenvolvimento, dos quais o rural é um subtema, partem de perguntas e frustrações deixadas pelos modelos implementados nos últimos cinquenta anos⁹¹. Da mesma forma que a economia do

⁹¹ Os índices de pobreza rural não são alentadores. Na América Latina, como registram Perez e Farah (2003), apoiando-se em estudos do Banco Mundial e da CEPAL, a pobreza rural tem aumentado significativamente nos últimos anos, afetando, em maior medida grupos minoritários, como os indígenas e a população maior de idade, assim como mulheres cabeça de família: *Mientras que en 1980, el 54% de los hogares rurales eran pobres y el 28% estaban en situación de indigencia, para 1997 el porcentaje de hogares pobres se mantenía y el de*

desenvolvimento, as discussões sobre o desenvolvimento rural declinaram na emergência do neoliberalismo.

As concepções do desenvolvimento rural têm mudado segundo os modelos de desenvolvimento imperantes. Desde 1945 até os anos 1970, o desenvolvimento das áreas rurais esteve relacionado com o desenvolvimento da atividade agrícola e, geralmente, o desenvolvimento rural como tal referia-se, sobretudo, a políticas sociais dirigidas a grupos vulneráveis. O desenvolvimento do setor agrícola da década dos anos 1950 estava relacionado com a visão de progresso e mudança do tradicional para o moderno, tal como tratado no primeiro capítulo desta tese. Assim, as ações para o desenvolvimento visavam a transformação do rural (atrasado) em urbano e de agricultura em indústria, no mesmo sentido das etapas de Rostow, já vistas.

Particularmente na América Latina – e retomando o exposto no primeiro capítulo da tese, sobre os pressupostos da corrente estruturalista – a *renovação sistêmica* da indústria, por meio do progresso e a técnica, também deveria ocorrer na agricultura. Com a forte intervenção do Estado, durante o período compreendido pelas décadas de 1960 e parte de 1970, no marco da estratégia de substituição de importações, o papel da produção agrícola estava orientada para a demanda industrial e urbana. Com a exportação de bens primários, haveria as divisas para a importação dos bens de capital necessários para o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que a produção agrícola deveria suprir as demandas internas de alimentos, tanto rurais como urbanas. Dessa forma, haveria o incentivo à produção agrícola levando à chamada *revolução verde* – estratégia de desenvolvimento tecnológico apoiada no uso intensivo de agroquímicos, pelo estabelecimento de monoculturas ligadas à indústria (cereais, algodão, oleaginosas) e por orientações tecnológicas adaptadas para zonas temperadas e não para o trópico. A oferta tecnológica disponível centrava-se no aumento de

indigentes se ubicó en un 31%. Esto significa que para 1980 73 millones de habitantes rurales del continente eran pobres, de los cuales casi 40 millones eran indigentes, cifra que aumentó, hacia 1997, a 78 y 47 respectivamente. Como assinalam Echeverri e Rivero (2002) citando Echeverría (1999), “a extraordinária cifra de 78 milhões de pobres na região, que não tem diminuído significativamente nos últimos trinta anos, senão mantido de forma persistente, ameaçado a estabilidade e a possibilidade de crescimento econômico de nossos países, questiona eticamente a eficácia e insensibilidade de uma estrutura global, que não consegue incluir, no benefício do desenvolvimento, essa grande parte da população rural”. Para o Brasil, segundo os dados do Radar Social 2005 de IPEA, em termos relativos, a área rural é mais pobre. Embora seja menos populosa (menos do 20% dos brasileiros) é majoritariamente composta por pessoas pobres (57,1%). Na Colômbia, a situação não é diferente, tanto em relação aos índices de pobreza, de indigência, e a desigualdade continua sendo maior no setor rural. Bonilla (2006) salienta que, apesar de serem tomados os dados mais otimistas (os publicados pela Missão de Pobreza – MERPD), a pobreza rural na Colômbia continua sendo a mais dramática e inaudita, 68,2% da população do campo é pobre, e o 28% estão classificados na pobreza extrema, ou seja 8,2 milhões e 3,3 milhões de habitantes rurais, respectivamente: “Lo tremendamente inaudito es encontrar que en la gran despensa alimentaria de nuestro país, 3.3 millones de personas se encuentran por debajo de la línea de hambre” (BONILLA, 2006, p. 109).

produtividade de tais monoculturas, mas a produção de alimentos continuava sendo manejada de acordo com esquemas tradicionais de produção. Nessa época, favoreceu-se o apoio à pesquisa e à formação de profissionais qualificados em áreas da agricultura que obedecessem aos parâmetros do modelo industrializador (cultivos substitutivos de importações e de exportação), deixando de lado as pesquisas sobre economia camponesa ou o que se trabalha na Colômbia com o nome de pequenos produtores rurais ou no Brasil de agricultura familiar⁹².

Como menciona Navarro (2001), a noção de desenvolvimento rural foi moldada nessa época (1960-1975) pelo ímpeto modernizante. Supunha-se que o avanço da indústria e dos processos de urbanização e a diminuição da população no setor rural mudariam as condições de pobreza, graças ao aumento da produtividade, ao crescimento econômico e à absorção de emprego (PEREZ; FARAH, 2002); de acordo com essas políticas, o rural era sinônimo de agrícola. São diversas, como também já foi visto no início deste trabalho, as razões que levaram ao declínio desses modelos de desenvolvimento, e, indiscutivelmente, alguns deles são os precários resultados na diminuição da pobreza e as desigualdades dos países subdesenvolvidos.

⁹² Para efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) liderado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil, em benefício dos agricultores familiares, o, um agricultor familiar é o que explora e dirige estabelecimentos rurais na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro, comodatário ou parceleiros, desenvolvendo naqueles estabelecimentos atividades agrícolas ou não-agrícolas, e que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos: a) não possuam, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais (parâmetro para classificação do imóvel rural quanto ao tamanho, expressa-se em hectares e esta fixada para cada município), quantificados na legislação em vigor; b) utilizem predominantemente mão-de-obra da família nas atividades do estabelecimento ou empreendimento; c) obtenham renda familiar originária predominantemente, de atividades vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento e d) residam no próprio estabelecimento ou em local próximo. Acrescentam-se ainda os aquícultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário (BRASIL, Decreto nº 3.991 de 30 de outubro de 2001 que dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências). Para o caso da política para o desenvolvimento rural na Colômbia, a categoria utilizada é pequeno produtor rural, o qual é definido como: “*propietarios, poseedores o tenedores a cualquier título que directamente o con el concurso de sus familias exploten un predio rural, que no supere el área y los ingresos de dos unidades agrícolas familiares y siempre que deriven de su actividad agropecuaria, forestal, agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia por lo menos el 70% de sus ingresos*”. (COLÔMBIA, Ley nº 607 de agosto de 2000 por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología). Uma Unidade Agrícola familiar (UAF) define-se como: “*un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta (1.080) salarios mínimos legales diarios*” (COLÔMBIA, Ley nº 505 de 1999 por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997, y los Decretos Presidenciales 1.538, 2.034 de 1996).

Na onda neoliberal dos anos 1980, as discussões efetuadas acerca do desenvolvimento e, em particular, do desenvolvimento rural, foram retiradas de cena. Essa onda que trouxe consigo uma leve de políticas reformistas tendentes à liberalização das economias e à prática de desenvolvimento orientado pelo mercado, localiza o setor agropecuário no mesmo patamar das outras atividades econômicas, isto é, ele deve ser competitivo e se orientar pelas leis de oferta e da demanda. A incapacidade desses modelos de dar soluções efetivas às realidades dos países periféricos fez que surgissem estratégias para compensar o efeitos da onda neoliberal. Como anteriormente mencionado, emergiram propostas que estimularam o desenvolvimento de dentro (de baixo para cima) e no contexto que coloca a tensão global-local-global. Esta *contra-contrarrevolução* nas palavras de Krugman (1992) também influenciou as novas propostas de desenvolvimento rural.

Tanto as diversas correntes da economia do desenvolvimento, como os modelos neoliberais posteriores, despertaram dúvidas sobre a sua efetividade e a possibilidade de garantir que os países periféricos, e neles as populações mais marginalizadas, fossem beneficiadas pelos processos de desenvolvimento econômico. A pobreza e a indigência nas áreas rurais não cederam. Essa realidade fez que a época *excitante*, parafraseando a Hirschman (1984), das idéias que sustentavam a economia do desenvolvimento como meio para romper os círculos viciosos da pobreza passasse a ser olhada com um alto grão de frustração e, de alguma forma, como assinala Navarro (2001) percebida como a “*aparente impossibilidade do desenvolvimento ou pelo menos, suas imensas dificuldades de materialização*” (p. 85).

Estes fatos levaram às discussões sobre *novas* formas de abordar o desenvolvimento e, particularmente, o desenvolvimento rural. Como descrito ao longo do capítulo antecedente, desde os anos 1980, produziu-se uma ampla gama de estudos, em diversas disciplinas e de vários enfoques, para interpretar dinâmicas socioeconômicas bem-sucedidas, que vinham sendo geradas apesar do momento de recessão por que passava a economia mundial. Muitas dinâmicas estavam localizadas em áreas *significativamente rurais*, segundo a classificação feita pela OCDE⁹³. As novas dinâmicas tinham uma característica comum: sua aproximação

⁹³ Desde inícios da década de 1990, noventa a OCDE retomou a questão rural e seu desenvolvimento rompendo com a antiga separação rural-urbano e em conseqüência, com as políticas que eram formuladas com esse parâmetro e situa o rural não mais como sinônimo de atraso, mas como territórios com altas potencialidades de desenvolvimento em uma interação social, econômica e cultural permanente com o urbano. Nesse sentido, as políticas para o desenvolvimento rural não podem ser elaboradas separadas das políticas gerais para o desenvolvimento ou das políticas para o desenvolvimento urbano. A OCDE, utilizando o pragmático ou como diz Veiga (1998), grosso indicador de densidade demográfica define área rural, como aquela que tem menos de 150 habitantes por quilômetro quadrado. A partir disse concepção, a divisão de desenvolvimento territorial da OCDE, criada nos inícios dos anos 1990, passou a definir três tipos de regiões: a) a predominantemente rural ou

territorial e não setorial para impulsionar os diversos processos de desenvolvimento. O território acaba, então, sobrepondo-se à questão setorial, independentemente de qual seja a política pública: rural, cultural ou ambiental.

Nesse sentido, a tendência mais instrumental da abordagem territorial define o rural como um “*território construído a partir do uso e da apropriação dos recursos naturais, de onde são gerados processos produtivos, culturais sociais e políticos*” (ECHEVERRI; RIVERO, 2002, p. 19). Dessa forma, rural não é mais entendido na sua reduzida analogia ao agropecuário e à sua limitada função de produtor de alimentos e fibras, mas como

un conjunto de regiones o zonas en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados y en donde se desarrolla una gran diversidad de actividades como la agricultura, industria pequeña y mediana, comercio, servicios, ganadería, pesca, minería, turismo y extracción de recursos naturales (CEÑA, 1993 *apud* PEREZ; FARAH, 2002, p. 12).

De acordo com esse postulado, assumiu-se que os programas de desenvolvimento rural que trabalhem na atualidade com essa perspectiva não se focam exclusivamente no desenvolvimento de atividades agropecuárias, mas em todas as atividades rurais. Como indicado no início deste capítulo, o território é uma noção que contribui para interpretar processos de desenvolvimento e para a elaboração de estratégias de ação, levando em conta que, na sua constituição e identidade, entram em jogo sua história, sua cultura, suas instituições, suas relações econômicas e políticas.

A tendência das políticas públicas para o desenvolvimento rural é a valorização do regional e do territorial. A concepção sustentada nos modelos clássicos de desenvolvimento, em que o papel da agricultura era reduzido ao fornecimento de mão-de-obra, alimentos e matérias-primas baratas está sendo desvalorizada. Esse é o desafio que assumem países como Brasil e Colômbia, ao estabelecerem suas estratégias para o desenvolvimento rural com a

essencialmente rural na qual mais da metade da população vive em áreas rurais, isto é com densidade populacional inferior a 150 habitantes por quilômetro quadrado; b) significativamente rural se o 15% e 50% vivem em áreas rurais e c) regiões predominantemente urbanizadas ou essencialmente urbanas, aquelas onde menos do 15% dos seus habitantes vivem em localidades rurais (OCDE, 1993; 1994). Veiga (1998; 2002; 2003) salienta que o mais importante da diferenciação não é a possibilidade que oferece de estabelecer diferenças entre os países membros da OCDE em relação à localização de seus habitantes, mas que a maior utilidade dessa tipologia consiste na identificação de estilos de desenvolvimento que se mostram mais recorrentes nesses tipos de regiões. Por exemplo, os sistemas produtivos identificados em regiões como Toscana e Emilia-Romagna (Terceira Itália) são concentrações econômicas localizadas (SPL), e essas áreas são significativamente rurais. Abramovay (2000), no seu ilustrador estudo sobre das funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, trabalha diferentes perspectivas da temática do rural, dentre elas, a desenvolvida pela OCDE, e abre caminho para a discussão e identificação de novos indicadores da ruralidade no Brasil.

compreensão do rural conforme exposto anteriormente, e do território como categoria abrangente que contribui para a compreensão da complexidade do meio rural.

3.1 INCODER: UMA MUDANÇA NA BUSCA DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DE UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NA COLÔMBIA

Na Colômbia, a mudança para a perspectiva territorial do desenvolvimento rural obedeceu, sobretudo, a dois fatores. O primeiro é a reforma administrativa que o governo nacional empreendeu para reduzir o gasto público, fazer que as organizações se tornassem eficientes e encaminhassem suas ações para o fortalecimento da descentralização, tanto do ponto de vista administrativo como fiscal e funções. Para isso, como será detalhado a seguir, reduziu-se o número de organizações que, no plano nacional, direcionavam os programas para o desenvolvimento rural, agrupando-os em uma única organização.

O planejamento e a implementação da reforma administrativa deram-se em um ambiente de discussão da nova ruralidade, assunto que marcou, no início do século XXI, as pautas de seminários⁹⁴, encontros e reflexões sobre o que fazer para *deixar de fazer mais do mesmo*, em relação ao desenvolvimento rural. Esse contexto converteu-se no segundo fator

⁹⁴ Segundo Echeverri e Ribero (2002), os governos de América Latina vinham solicitando a revisão de estratégias de desenvolvimento para o mundo rural, e eles indicam as palavras de Rodrigo Villalba, vice-presidente da Junta Interamericana de Agricultura e Ministro de Agricultura da Colômbia no período 1999-2002, como uma amostra dessa demanda. Em março de 2000, na Assembléia de Governantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, na cidade de Nova Orleans, Villalba, dizia: *“es necesario entender que nuestra responsabilidad es la de actuar con creatividad, buscar nuevos paradigmas, identificar las responsabilidades y vías que cambien, de forma drástica, la tendencia de inequidad identificada hace décadas, a la cual no le hemos prestado suficiente atención. América, continente de paradojas, sobre su extraordinaria riqueza construyó la sociedad más inequitativa del planeta y, por eso, está pagando el alto costo de haber postergado las reformas necesarias para construir equidad, soporte de la viabilidad de su futuro”* (VILLALBA 2000 *apud* ECHEVERRI; RIBERO, 2002). Outras manifestações apontam uma maior aproximação com o rural, pois desde o início do século XXI da totalidade dos recursos movimentados em ações de cooperação, quase dois terços correspondem a requisições e projetos na área de desenvolvimento sustentável (IICA *apud* ECHEVERRI; RIBERO, 2002). De outro lado o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), desde 1998, lidera o encontro de especialistas na área de países como Colômbia, México, Brasil e Chile na busca de uma visão contemporânea do rural e do trabalho de desenvolvimento rural e de combate à pobreza. Especificamente na Colômbia, no marco do que foi chamado de Missão Rural para Colômbia, realizam-se, em 1998, um seminário que convocou aos organismos internacionais que apoiam o desenvolvimento rural na região e assistem representantes dos dez países. Nesse evento, gerou-se o que se denominou *Consenso de Cartagena*, com quatorze pontos, dentre os quais chamam atenção os seguintes, pela sua direta relação com os postulados da política de desenvolvimento territorial na Colômbia: a) assumir o meio rural com visão que supere o setorial; b) promoção de políticas integrais e diferenciadas para abordar a heterogeneidade da realidade rural da região; c) a afirmação de que o território rural deve ser reconhecido como objeto de política, de forma multidimensional e multissetorial; d) a reconversão e a diversificação produtiva são um imperativo que se apresenta para setores como os de serviços ambientais, turismo, cadeias agroindústrias e agroalimentares em processos de transição economia; e e) reconhecimento da importância das rendas e do emprego rural no agrícola, como elemento determinante dos mercados de trabalho rural (ECHEVERRI; RIBERO, 2002).

que orientou os princípios dessa nova organização e das instituições que norteariam sua gestão.

3.1.1 O Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER)

A *Directiva Presidencial* n° 10, de 20 agosto de 2002 (COLÔMBIA, 2002), ditada apenas treze dias após a posse do Presidente da República da Colômbia, Álvaro Uribe Vélez, eleito para o período presidencial 2002-2006⁹⁵, marcou o ritmo das reformas na administração pública colombiana que seriam levadas a cabo durante esse período. A justificativa para tais reformas baseou-se em fatos concretos, evidenciados na realidade social, econômica e política do país. Em primeiro lugar, havia uma deterioração contínua dos indicadores sociais, situação difícil de entender diante do incremento do gasto do governo e do significativo aumento das entidades governamentais, assim como das finanças públicas, em decorrência do aumento do gasto público. Em segundo lugar, dentre os elementos ressaltados nessa diretiva, retomados no Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2006, estavam a situação de corrupção, de clientelismo e de politicagem que *leciona la legitimidad del Estado*, ao que se somava a confusão de competências entre níveis de governo, com uma estrutura administrativa dispersa e ausência de prioridades (COLÔMBIA, DNP, 2003), o que dificultava, ainda mais, o resultado dos objetivos sociais. Diante desse panorama, o governo decidiu implementar o *Programa de renovación de la Administración Pública: hacia un Estado Comunitario*.

Dessa forma, os ministros, diretores de departamentos administrativos, superintendentes, diretores de unidades administrativas, diretores, gerentes e presidentes de entidades centralizadas e descentralizadas de nível nacional, foram orientados a respeito dos princípios éticos pelos quais deveriam atuar em uma nova cultura do público, assim como no tocante a ações para reduzir o gasto nessa esfera.

Em consequência dessa diretiva, e seguindo os princípios estabelecidos pela Constituição de 1991, especificamente os dispostos no artigo 209⁹⁶, o Senado aprovou a Lei n° 790, de 27 de dezembro de 2002 (COLÔMBIA, 2002), na qual se estabeleceram

⁹⁵ O período presidencial na Colômbia é de quatro anos. Em 19 de outubro de 2005, a Corte Constitucional de Colômbia aprovou o ato legislativo n° 02, de 2004, do Congresso da República, que permite a reeleição imediata do presidente da República da Colômbia (COLÔMBIA, 2004). A posse do Presidente eleito realiza-se no dia 7 de agosto.

⁹⁶ O artículo 209 da Constituição Política da Colombia, diz: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley*”. (COLÔMBIA, 1991).

disposições para levar a cabo o programa mencionado e se outorgavam poderes extraordinários ao presidente da República. Tais poderes permitem-lhe renovar a estrutura da administração pública nacional com dois propósitos principais, o primeiro, o de racionalizar a organização e o funcionamento da administração pública, e o segundo, o de garantir a sustentabilidade financeira da nação (COLÔMBIA, 2002).

Nesse contexto, mediante o Decreto nº 1.300 de maio de 2003 (COLÔMBIA, 2003) criou-se o *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* (INCODER), organização que absorveu as organizações públicas que cumpriam funções relacionadas com o desenvolvimento rural: o *Instituto Nacional de Reforma Agraria* (INCORA), o *Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-* (INAT), o *Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural* (DRI) e o *Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura* (INPA).

3.1.1.1 Um Parêntese: Breve história das organizações que se fundem para a formação do INCODER

3.1.1.1.1 Terra

Em termos legislativos, a Colômbia mostrou, nos últimos 43 anos, sua intenção de promover um processo de reforma que de fato modificasse a sua estrutura agrária por meio da distribuição da terra. Em 1961, criou-se o Instituto Colombiano de Reforma Agrária, como gestor da matéria, e suas ações centraram-se em três eixos: dotação de terras a camponeses carentes; adequação de terras para incorporá-las à produção e dotação de serviços sociais básicos e de outros serviços complementares (BALCAZAR *et al.*, 2001). Na época, criou-se, também, como parte da institucionalidade para a reforma agrária o Conselho Nacional Agrário, o Fundo Nacional Agrário e o cargo de procuradores agrários. Até a promulgação do Decreto nº 1.300, de 2003, o INCORA era a organização encarregada de executar os programas de reforma agrária. No período de 1961 a 2003, as suas funções principais eram as de administrar o Fundo Nacional Agrário, delimitar as zonas objeto de reforma agrária, administrar as terras baldias de propriedade nacional, facilitar o saneamento da titulação privada; adquirir terras em negociação direta com seus proprietários e coordenar, com outros organismos, a prestação de serviços de infra-estrutura e sociais nas áreas parceladas e de colonização. Durante esse período, foram ajustados os procedimentos operacionais desse

instituto ou acrescentadas outras funções, por sua eficiência e em decorrência de conjunturas socioeconômicas e políticas.

Segundo a *Contraloría General de la República de Colombia*⁹⁷, os diversos ajustes feitos na estrutura do INCORA com o objetivo de melhorar a sua gestão não deram os resultados esperados. Nos anos 1999 e 2000, para cada peso (moeda colombiana) gasto em funcionamento, só 47 centavos foram invertidos na reforma agrária. No ano 2000, a relação custo/benefício era de 2,7, isto é, o INCORA para entregar uma *unidad agrícola familiar* (UAF) de 11 milhões de pesos colombianos, gastava 29,7 milhões em gestão.

Depois de quarenta anos de criação deste Instituto, Machado e Samacá (2000, p. 80) concluem:

La cultura institucional creada en los últimos cuarenta años para una supuesta reforma agraria que nunca se hizo, lo ha permitido los cambios buscados para enfrentar de manera diferente el acceso y la regulación de la propiedad rural y su uso. [...] El instituto no se descentralizó y fue abordado por la clientela política y los buscadores de renta, se adscribió a determinados grupos políticos según las coyunturas, impidiendo su evolución institucional. Las continuas leyes de reforma agraria han conformado una sábana de remiendos legislativos que van agregando cada vez más aspectos de interés particular que no configuran una estrategia de cambio definida.

3.1.1.1.2 *Água*

Mediante o Decreto nº 132, de 1976 (COLÔMBIA, 1976), as funções do INCORA relacionadas com a adequação⁹⁸ de terras foram transferidas para o *Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras* (HIMAT), e objetivava, além de obter conhecimento sobre a meteorologia e hidrologia do território colombiano, de adequar os rios e demais corpos de água para o seu melhor aproveitamento. Naquele tempo, 15 dos 22 grandes distritos de irrigação que existiam na Colômbia requeriam obras de complementação e reabilitação. O HIMAT recebeu essa herança, com orçamento reduzido, o que o colocou diante do desafio de conseguir os recursos para realizar tais obras, ação que consumiu os primeiros anos de operação na negociação de créditos externos para cumprir com este propósito. (RODRIGUEZ, 1998). Nesse aspecto, as gestões parecem não terem sido muito

⁹⁷ Organismo encarregado do controle fiscal do Estado colombiano. Tem a missão de garantir o bom uso dos recursos e bens públicos e contribuir para modernização do Estado mediante ações de melhoramento contínuo das diferentes entidades públicas. Disponível em: [<http://www.contraloriagen.gov.co>] . Acesso em: jan. 2007.

⁹⁸ Para o caso colombiano, entende-se por adequação de terras a construção de obras de infra-estrutura para dotar uma área determinada de irrigação, drenagem ou proteção contra inundação, com o propósito de aumentar a produtividade do setor agropecuário. Lei nº 41, de 25 de janeiro de 1993; COLÔMBIA, 1993) .

eficazes. Segundo Rodriguez (1998), o primeiro crédito do Banco Mundial tornou-se efetivo em 1987, o que deixou esse processo de dez anos com poucos resultados por uma grande experiência que deu origem ao *Programa Nacional de Adecuación de Tierras*, o qual se concretizou na Lei nº 41 de 1993 (COLÔMBIA, 1993a).

Nos termos dessa lei, converteu-se em *Instituto Nacional de Adecuación de Tierras* (INAT), e delegadas as funções que tinha no campo da meteorologia e hidrologia ao *Instituto de Hidrologia, Meteorología y Estudios Ambientales* (IDEAM) criado, por sua vez, pela Lei nº 99, do mesmo ano, (COLÔMBIA, 1993b) criou o *Ministerio de Medio Ambiente*, ao qual o IDEAM era subordinado. A Lei nº 41/93 foi apresentada como uma das significativas inovações institucionales feitas pelo governo colombiano na década de 1990. Com o mesmo ânimo das outras reformas administrativas no setor rural colombiano, efetuadas na década de noventa, essa reforma no subsetor da adequação de terras visava fortalecer os processos de descentralização e, vincular, de forma ativa, os camponeses na definição, execução e avaliação dos programas, além de fazê-los coincidir com a visão de mercado de serviços, que se imprimiria à reforma agrária e a alguns setores da geração de tecnologia (RODRIGUEZ, 1998).

A partir da Lei nº 41/93, estabeleceu-se a obrigatoriedade de os camponeses participarem de todas as fases dos projetos e se criou uma subdireção no novo INAT para atender às comunidades e à prestação de serviços de assistência técnica. O governo central não mais ofereceria os projetos, e se esperava que os programas passassem a ser orientados por esquemas de demanda. Os beneficiários deveriam associar-se e, dessa forma, operar os distritos de irrigação, os quais seriam entregues às associações, na figura de contratos de concessão. Não obstante essas mudanças, de novo, os resultados foram pouco satisfatórios. Segundo informes do Banco Mundial, citados por Rodriguez (1998), os projetos visitados por esse organismo em 1995 (13 dos 56 projetos que, nesse o INAT executava) estavam sendo realizados em áreas inapropriadas para a intensificação da agricultura e/ou utilizadas para cultivos de baixo valor. A concepção dos projetos era deficiente, com um viés no tocante à engenharia e pouca atenção ao sistema das parcelas produtivas como um todo. O Banco, nessa oportunidade, concluiu que os sistemas de irrigação estavam localizados mais por critérios políticos que agrícolas ou de engenharia.

Para Machado e Samacá (2000), embora a legislação que orientava esse subsetor até o ano 2003 fosse uma das mais coerentes em matéria de desenvolvimento rural na Colômbia, tal atributo não foi suficiente para que o INAT conseguisse cumprir seu mandato. Este instituto

caracterizou-se por sua “ineficiencia y lentitud en los tramites, además de la corrupción y desarrollo de mercado político” (MACHADO; SAMACÁ, 2000, p. 80).

3.1.1.1.3 *Produção e desenvolvimento social*

Também em meados da década de 1970, surgiu o *Desarrollo Rural Integrado* (DRI) como uma estratégia para complementar os programas de reforma agrária, objetivando que os camponeses se tornassem pequenos empresários (BALCAZAR *et al.*, 2001). O Programa DRI foi um dos programas que teve maior permanência no setor (MACHADO; SAMACÁ, 2000). Foi executado de 1976 até 2003, ano em que foi cancelado. Seu percurso foi marcado por fases que corresponderam aos créditos externos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Na primeira fase, de 1976 até 1982, foi conduzido com o propósito de modernizar o setor produtivo e melhorar a produtividade de alimentos nas áreas de economia camponesa, sobretudo, nas áreas andinas (VARGAS DEL VALLE, 1997b). De acordo com o autor,

para sustentar el nuevo enfoque de desarrollo rural integrado, DRI, se enfatizaba, entonces, la tesis de que la tierra es tan sólo uno de los factores productivos de las economías campesinas y que, para convertir a éstas últimas en eficientes empresas agropecuarias, era necesario, más que estimular el acceso a la tierra, dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual se lograría a través de asistencia técnica y capacitación acompañada de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada (p. 14).

Nesse momento, o Programa DRI era executado pelo *Departamento Nacional de Planeación* (DNP). As avaliações realizadas nessa primeira fase mostram que houve uma melhoria nas condições de vida das populações atendidas, comparando-as com populações que não tinham sido atendidas pelo programa. No entanto, a preocupação da época não era gerar capacidades locais para o desenvolvimento, mas conferir ao Estado maior presença regional. Dessa maneira, essa etapa do DRI caracterizou-se por seu enfoque centralizador e paternalista. Posteriormente, negociaram-se novos créditos que deram continuidade ao Programa DRI, ampliando-se sua cobertura, mantendo a mesma estratégia da fase I. A principal diferença nesse período foi que os planos distritais passaram a ser elaborados de acordo com as comunidades locais⁹⁹. A fase II desenvolveu-se de 1983 até 1990, período no

⁹⁹ Basicamente, a forma de operação do programa era mediante ação públicas de nível nacional, coordenadas pelo DNP, que, de forma centralizada programavam as atividades utilizando como unidade de planejamento os distritos que agrupavam vários municípios. Dessas entidades, uma era encarregada dos processos de

qual o programa passou do DNP ao *Ministerio de Agricultura* como uma direção geral, o que afetou significativamente a sua implementação, conforme assinala Vargas del Valle (1999, p. 8-9):

Las dificultades propias del Ministerio para coordinar las numerosas entidades ejecutoras (muchas de ellas pertenecientes a la órbita de otros ministerios), así como su ineficacia para afectar rápida y efectivamente las asignaciones presupuestales de inversión del sector público (por ser ésta una función propia del DNP), aunado a una incapacidad coyuntural para mantener una interlocución efectiva con el Gobierno para asegurar el respaldo y prioridad del Programa, terminaron por disminuir drásticamente los recursos de inversión y las acciones del Programa durante los años 1984-1986.

Em 1985, mediante a Lei nº 47, criou-se o *Fondo de Desarrollo Rural Integrado* (DRI), o qual ganhou caráter de organização pública descentralizada, e for vinculada ao MADR, mediante a Lei nº 12 de 1986, e o Decreto nº 77, de 1987¹⁰⁰, que a regulamentou. Nesse contexto e antes da finalização da fase II, começou-se o planejamento da fase III, que viria a se chamar *Programa de Desarrollo Integral Campesino* (PDIC), com uma perspectiva de duração de quinze a vinte anos. Com esse programa, a unidade de planejamento e coordenação passou a ser o município e seus principais interlocutores, os prefeitos. Da mesma forma, houve numerosos ajustes organizacionais e institucionais durante essa fase, o que em muitas oportunidades dificultou mais que ajudou a se desenvolver o PDIC eficientemente (VARGAS DEL VALLE, 1997a).

Esse programa tinha sido formulado com uma estrutura organizacional que se apoiava, sobretudo, em Direções Regionais. A partir da criação do *Sistema Nacional de Cofinanciación*, em 1992, do qual fariam parte o *Fondo para la Inversión Social* (FIS), o *Fondo de Cofinanciación para la Estructura Vial y Urbana* (FINDETER) e o *Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural* (DRI) (ou seja, o PDIC), sua estrutura foi novamente mudada e passou a ser apoiada pelas *Unidades Departamentales de Cofinanciación* (UDECO). Ficava, assim, esse sistema estruturado pelos fundos com suas sedes em Bogotá, e as UDECO, uma para cada um dos 32 departamentos do país, além do *Comité Departamental de*

transferência de tecnologia agropecuária, de reforma agrária (INCORA), outra de adequação de terras (HIMAT), de construção e melhoramento de rodovias, de crédito, dentre muitas outras. Segundo os planos distritais, o DNP alocava os recursos em cada entidade nacional a qual executava os projetos respectivos (VARGAS del VALLE, 1999).

¹⁰⁰ Sobre a descentralização política e administrativa do Estado colombiano Vargas del Valle (1997) afirma: “*En 1986 se aprobó la elección popular de los alcaldes municipales y, con ello, se produjo una nueva normatividad para asignar nuevas funciones, responsabilidades y recursos a los municipios, a la vez que se redefinieron muchos servicios públicos que estaban siendo administrados por agencias del Gobierno Central (Decreto 77 de 1987)*”.

Cofinanciación (CODECO)¹⁰¹. Em nível municipal, os conselhos de participação em saúde, em estradas, em desenvolvimento rural, dentre outros, foram os que cumpriram a sua função de ordenar a demanda e solicitar, por intermédio das prefeituras, mediante projetos, os recursos para tal sistema. O PDIC, financiado com recursos de crédito externo do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi um programa orientado para a produção e visava superar as limitações que camponeses e pescadores tinham para fazer um melhor uso dos recursos disponíveis (VARGAS DEL VALLE, 1999), o que se vê refletido no objetivo estabelecido para o *Fondo DRI* dentro do sistema de cofinanciamento:

El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural tendrá como objeto exclusivo cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que sean presentados por las respectivas entidades territoriales, en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la post-cosecha, adquisición de tierras en desarrollo de procesos de reforma agraria, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuicultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado (COLÔMBIA, 1992).

A pesar da idéia de impulsionar esse programa como uma estratégia de longo prazo, as dificuldades organizacionais e políticas fizeram que a sua eficiência na adjudicação de recursos e nas inversões para o desenvolvimento rural fossem de baixo impacto. O primeiro tipo de dificuldades tem a ver com o ajuste organizacional e institucional, após a criação do sistema de cofinanciamento, o que afetou diretamente o fundo DRI. Em um curto período de tempo, essa nova estrutura teve que se adaptar a novas formas de operar, a novas regras, no marco de um processo de descentralização repleta de promessas sobre um novo sistema político nacional, o que implicava novas capacidades e uma nova cultura da gestão pública. Os pressupostos do sistema de adjudicação de recursos por meio do cofinanciamento de projetos eram o fortalecimento da demanda e, em consequência, a pertinência dos investimentos a serem realizados, a qualidade técnica dos projetos, a transparência na adjudicação de recursos, o acompanhamento e avaliação da execução.

A segunda dificuldade esteve relacionada com a politização a que se viu submetido o Sistema Nacional de Cofinanciamento, durante o governo do Presidente Ernesto Samper

¹⁰¹ As *Unidades Departamentales de Cofinanciación* (UDECO), geralmente subordinadas ao planejamento do governo departamental, eram encarregadas de avaliar tecnicamente os projetos apresentados pelas prefeituras e pelo mesmo órgão departamental. A lista de projetos avaliados era entregue ao Conselho Departamental de Cofinanciación (CODECO), organismo encarregado de alocar os recursos segundo os tetos de orçamento outorgados pelo sistema nacional de cofinanciamento a cada um dos 32 departamentos.

Pizano (1994-1998)¹⁰², momento no qual os parlamentares entraram *a manos llenas* ao Fundo DRI para alocar, de Bogotá, recursos para os departamentos e municípios reativando assim a figura de *auxilios parlamentarios* (MACHADO; SAMACÁ, 2000), chamada nessa oportunidade de *asignaciones de destinación específica*¹⁰³.

Em 1996, iniciou-se o debate sobre a pertinência da continuidade ou não do fundo DRI e seu programa PDIC. Questionava-se sobre a efetividade do Sistema Nacional de Cofinanciamento em relação à pertinência do governo central continuar intervindo no desenvolvimento rural das localidades ou se, no marco da descentralização, o melhor caminho a seguir poderia ser a transferência da totalidade dos recursos do sistema aos municípios, tornando-os os responsáveis diretos pela sua execução. Uma outra questão apresentada na época foi a importância crescente que ganhavam na execução do Fundo as tais *asignaciones específicas*. Como descreve a equipe que realizou a avaliação do PDIC,

en ambos casos, el cuestionamiento se hace en cuanto a la pertinencia de que el nivel central continúe interviniendo en las responsabilidades locales (municipales) sobre el desarrollo rural. La diferencia está en que, mientras en el primer caso la duda es sobre la bondad intrínseca del Sistema para orientar y conducir el desarrollo territorial (se alega que el SNC no agrega “valor” en términos de la calidad del desarrollo territorial y que, por lo tanto, es más eficiente y barato transferir los recursos en forma directa tal cual se hace con los de la Ley 60/93), en el segundo, se materializa un conflicto de naturaleza política entre parlamentarios (políticos) de representación nacional y regional y funcionarios (también políticos) de elección popular departamental y municipal por el “control” de los recursos ante las comunidades beneficiarias, puesto que ello les permite afianzar sus posiciones electorales (*apud* VARGAS DEL VALLE, 1997a, p. 36).

¹⁰² Chamado de Processo 8000, talvez tenha sido uns dos escândalos de corrupção com maior destaque nos últimos dez anos na Colômbia. Envolveu o Presidente Samper, acusado de receber dinheiros de narcotráfico para o financiamento da sua campanha presidencial. Durante esse período os Estados Unidos de América revogaram a certificação de Colômbia em matéria de luta contra as drogas e cancelaram o visto de entrada de Samper nesse país. Pressionado pela necessidade de manter-se na presidência da República, o governo de Samper foi abrindo espaços à intervenção dos congressistas em assuntos do governo. Como registra Medellín (2006), Samper teve que recorrer a uma co-administração com congressistas, altos empresários e, paradoxalmente, com o governo de Estados Unidos de América: “*Gran parte de la responsabilidad del gobernante consiste en trancar. A Samper le tocó ceder. Tuvo que entregarse prácticamente a todos los grupos de presión. Al Congreso para manejar su juicio y los proyectos de ley vitales. Por eso no pudo ni recortar la nómina oficial ni acabar con los fondos de cofinanciación, los cuales descuadernaron el presupuesto*” (Revista *Semana*, s.p. *apud* MEDELLIN 2006, p. 168).

¹⁰³ Esses recursos eram alocados, por solicitação de senadores e/ou deputados, para fins eleitorais, mediante os quais se executavam obras ou se prestavam serviços. Dessa forma, condicionava-se o voto das comunidades e em troca dos auxílios alocados, apoiava-se o governo nacional na aprovação de projetos de lei. Embora a Constituição de 1991 tenha proibido de forma expressa ao Congresso “*decretar en favor de personas o entidades, donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente*” (art. 136. 4) enfatizando que “*ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado*” (art. 355), Com o nome de *asignación específica, cupos indicativos, partidas regionales para el desarrollo social* continuaram sendo repartidos os recursos dos fundos de cofinanciamento. Disponível em: [http://cabildo.com.co/Articulos/diccionario_ab.htm]. Acesso em: abr. 2007.

Nesse debate, a última questão foi que teve maior relevância, e a fase IV, que chegou a ser planejada com a idéia de apoiar os processos de descentralização e fortalecer as capacidades locais, não chegou a ser executada. O fundo foi sendo esvaziado, passando a operar em um ambiente de constante incerteza pelos anúncios repetidos de sua liquidação, fato que se concretizou em 2003.

3.1.1.1.4 Pesca e Aqüicultura

Por ultimo, deixando ainda mais complexo o futuro quadro da operação do INCODER, outro organismo inserido na estrutura dessa nova organização é o *Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura* (INPA)¹⁰⁴. O INPA havia sido criado, em 1990, mediante a Lei nº 13, conhecida como o *Estatuto General de Pesca*. A atividade comercial da pesca e a aqüicultura da Colômbia começaram entre as décadas de 1950 e 1960. No entanto, só nos anos 1970 criou-se, diretamente na Presidência da República, uma secretaria que orientava as políticas deste setor. Entre 1974 e 1990, a administração passou à *Subgerencia de Pesca y Fauna del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Médio Ambiente* (INDERENA)¹⁰⁵. A capacidade desta subgerência foi superada pelo crescimento da atividade pesqueira, e ela deixou de ser funcional para as demandas deste setor. Na segunda metade dos anos 1980, a FAO propôs ao governo colombiano a criação de uma organização para a atividade pesqueira, proposta que se concretizou, inicialmente, no *Programa Regional de Pesca de la Unión Europea* (CEE/PEC), para o qual se formulou a Lei nº 13 de 15 de janeiro de 1990 (COLÔMBIA, 1990).

O INPA, como organização executora da política pesqueira, tinha como objetivo “*contribuir para o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira dentro do marco do Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro, com o fim de incorporá-las de maneira decidida à economia do país garantindo a exploração racional dos recursos pesqueiros*” (COLÔMBIA, 1990). No entanto, segundo avaliação feita pela Rede de Pesca e Aqüicultura

¹⁰⁴ A informação sobre esse Instituto foi tomada do documento de trabalho, não-publicado, elaborado pela integrantes da *Red de Pesca y Acuicultura del Pacífico y del Caribe de Colômbia*, que operou com o apoio *Ministerio de Agricultura e Desarrollo Rural* desde 2000 até 2004. Essa rede, integrada por pescadores, aqüicultores, profissionais do setor, organismos públicos relacionados, empresas privadas, centros de pesquisa, dentre outros, visava construir uma nova institucionalidade que sustentasse as ações para o desenvolvimento do setor, garantindo que os programas e projetos respondessem às demandas das comunidades locais. (Red de Pesca y Acuicultura de Colombia, 2002).

¹⁰⁵ Em 1993, foi fechado o instituto e criou-se o *Ministerio del Medio Ambiente* mediante a Lei nº 99 desse mesmo ano (COLÔMBIA, 1993b).

de Colômbia, a criação desta organização e os ajustes administrativos a que foi sujeita durante o tempo em que operou, não foram suficientes para cumprir o objetivo de desenvolver o setor pesqueiro e, sobretudo, da pesca artesanal de alta importância na segurança alimentar e a geração de empregos. Para essa rede,

la intervención de la clase política tanto en la designación de funcionarios en cargos directivos sin los perfiles adecuados, como en falta de apoyo a las gestiones de otros [funcionarios], fueron los coadyuvantes de la actual situación de ineficiencia e incapacidad de respuesta rápida a las solicitudes. La falta de voluntad Política de los respectivos Gobiernos, en reconocer la importancia del sector como cadena productiva estratégica para el país, llevaron entre otros, al INPA a la situación actual. Lo que afectó también la estabilidad de sus funcionarios, obligando a aquellos con una alta formación académica y trayectoria investigativa, a buscar otras opciones laborales, lo que al final se tradujo en un bajo potencial técnico del Instituto (COLOMBIA-MADRRED DE PESCA, 2002, s. p.).

Esta breve descrição das organizações que deram origem ao INCODER mostra que a justificativa da diretiva presidencial para implementar um programa de reforma administrativa no campo do desenvolvimento rural não está longe da realidade. O estudo realizado em 2002 pela *Contraloría General de la República de Colômbia* (CGRC) (COLÔMBIA, CGRC, 2002) anteriormente citado, indica que a busca da eficiência do Estado e da efetividade das políticas públicas para o desenvolvimento rural foi mais normativa que real. Tal estudo evidencia que a baixa alocação orçamentária do governo nacional ao setor agropecuário e rural, provocava uma relação desequilibrada entre recursos para investimento e para custeio. Em 1990, o orçamento do setor correspondia a 4,81% do orçamento geral do país, superior aos 0,81% do ano 2000. Além da baixa alocação orçamentária, o aumento médio de gastos de funcionamento foi de 27,5% e 11,4% de investimentos no período compreendido entre 1995 e 2000. Segundo a *Contraloría* (COLOMBIA, CGRC, 2002), em 1996 investiram-se em programas e projetos agropecuários 3,66 pesos para cada peso em funcionamento e, em 2000, só foram investidos 0,80 pesos para cada peso em funcionamento.

Conforme Machado e Samacá (2000), as diversas reformas administrativas realizadas para a organização e institucionalidade do setor agropecuário e rural têm sido focadas na mudança de organogramas e na redução de pessoal, esta última, como indica a *Contraloría* (COLOMBIA, CGRC, 2002), com geração de quadros paralelos. Tais reformas não mudaram os costumes institucionais nem as regras de jogo das ações do Estado no setor. De acordo com Machado e Samacá (2000, p. 70),

en particular no generaron una estructura de incentivos que estimulara una entrada eficiente del sector privado a sustituir o complementar las acciones públicas; se dejó al sector sumido en la incertidumbre y una sensación de abandono y nuevamente de trato discriminado por parte del Estado.

No marco das reformas implementadas após 1992, foi promulgada a Lei Agrária (Lei nº 101/1993, COLÔMBIA, 1993c) conferindo uma importância estratégica ao setor, mas a aplicação de tal lei foi parcial, trazendo evidente frustração quanto aos seus efeitos poucos anos após sua promulgação. Com essas reformas, esperava-se uma mudança não somente nos aspectos instrumentais e de controle fiscal, mas também institucional. A criação de sistemas, de novas formas de alocação de recursos, de figuras para a participação, de controles por meio de esquemas de seguimento e avaliação, do estabelecimento de contratos com os entes territoriais, parecia indicar uma possível mudança. Entretanto, durante a década de 1990, o Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural continuou executando os recursos de forma centralizada em numerosos programas, ocasionando maior dispersão das políticas para o desenvolvimento que sua concentração sob um objetivo comum.

Machado e Samacá (2000, p. 73) esclarecem:

Mas que identificar estrategias de desarrollo y cambio, el plan [de desarrollo nacional 1998-2002] se centra en los instrumentos sin una discusión conceptual sobre las tendencias del sector y un marco de referencia sobre lo deseable en el desarrollo rural. Con ello se refuerza la costumbre institucional de creación de instrumentos antes de visiones, objetivos y responsabilidades; una vía de generación de normas y reglas de juego que no alcanzan credibilidad y legitimidad suficientes para operar y no se constituyen en incentivo para la innovación institucional.

Esse panorama levou à *Contraloría* a concluir que

en términos generales, las reestructuraciones que ha sufrido todo el esquema rector del Sector Agropecuario a través del Ministerio de Hacienda, obedecieron en principio al ajuste fiscal por medio de la reducción del tamaño del Estado, en detrimento de su funcionalidad; es así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ha convertido en un organismo sin capacidad de cumplir sus objetivos misionales consagrados en la ley, como son: la formulación, coordinación, adopción y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural; expresado en la pérdida de credibilidad institucional, causa de que los sistemas se desestabilicen y la incertidumbre derivada desvirtúe la aplicación de la política (COLOMBIA, CGRC, 2002, p. 123).

A complexidade de funções de cada uma das quatro organizações – INCORA, INAT, DRI e INPA – como gestoras do desenvolvimento rural de forma individual, foi colocada nas mãos de uma só organização, criada segundo as orientações da reforma administrativa que se iniciou na Colômbia a partir de 2002. Mais adiante, são descritas as bases conceituais que orientam as ações do INCODER e se mostrará, com base nos informes de gestão dessa entidade até 2006, e da informação fornecida pelos entrevistados nesse país, as ações desenvolvidas, a percepção sobre seu desempenho e a perspectiva que os observadores externos a esse processo têm desse modelo de gestão. De forma complementar a esta análise da organização INCODER, no final desta seção vão ser descritas, de maneira sucinta, outras experiências que na Colômbia estão avançando no mesmo sentido da perspectiva territorial. O registro dessas outras experiências pode contribuir para que possíveis estudos futuros as analisem como evidências de desenvolvimento em alguns dos territórios rurais da Colômbia.

3.1.2 Princípios, Objetivos e Estratégias para a Ação do INCODER

Com o INCODER, apresentado como uma *tábua de salvação* para o campo, pretende-se prestar um serviço eficiente aos camponeses colombianos, apoiando-os e assessorando-os em matéria técnica e financeira para promover um crescimento mais ágil da produção agrícola do País. Seu objetivo geral é:

Ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país (COLÔMBIA, 2003).

Para atingir esse objetivo, além de realizar as funções dos institutos que absorveu¹⁰⁶, uma das principais funções outorgadas ao INCODER foi a de liderar a identificação de *áreas de desarrollo rural* (ADR) nas quais, mediante inversão de capital público, privado ou misto,

¹⁰⁶ Como se indicou em parágrafos anteriores, o INCORA era o encarregado dos processos de reforma agrária, o INAT, da adequação de terras o INPA do relacionado com a pesca e aquíicultura (artesanal), e o DRI tinha funções em várias áreas de apoio à produção. Conforme estabelece o Decreto nº 2.132/92: “*cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que sean presentados por las respectivas entidades territoriales, en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la post-cosecha, adquisición de tierras en desarrollo de procesos de reforma agraria, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuicultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado*” (COLÔMBIA, 1992).

sejam desenvolvidos projetos agropecuários de propósito comum. Essas áreas deveriam ser o farol norteador das ações do instituto. As ADRs são definidas como

regiones o territorios rurales ocupados por comunidades o poblaciones humanas, en general que compartan similares características socioeconómicas, geoproductivas y culturales, que le imprimen una relativa homogeneidad o identidad a su interior, permitiendo diferenciarlas de otras limitrofes o separadas especialmente (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2004, p. 10).

Esperava-se que a demarcação dessas áreas e sua consolidação permitissem a definição de espaços (territórios) de desenvolvimento, aos quais se incorporassem variáveis de ordem político, social, econômico, cultural, étnico ou de relações funcionais entre territórios. Dessa forma, seriam facilitadas a coordenação e a articulação entre as diferentes políticas públicas e elas e as ações do setor privado nas regiões da Colômbia, canalizado, ou melhor, focalizado mediante o plano de desenvolvimento que priorizaria as ações de todos os setores presentes em tais áreas¹⁰⁷. Um princípio subjacente aos planos é a participação das comunidades na elaboração dos mesmos, e essas comunidades seriam as encarregadas de identificar as oportunidades para o desenvolvimento.

Com essas orientações, outro fundamento das ações do INCODER é o fortalecimento da descentralização¹⁰⁸, para consolidar o processo de delegação de funções às administrações regionais e locais¹⁰⁹ fortalecendo suas capacidades. Uma outra responsabilidade outorgada ao

¹⁰⁷ O INCODER salienta que duas ou mais áreas separadas por limites artificiais (político-administrativos) mas que conservam, entre si, certa homogeneidade constituirão uma mesma região ou território (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2004).

¹⁰⁸ Como parte dos documentos elaborados pelo INCODER para definir a estratégia de ação, está o relacionado com o papel desse instituto no fortalecimento da descentralização. O aprofundamento desse tópico e a participação da cidadania são apresentados como linha política da estratégia do INCODER. Segundo o diagnóstico da institucionalidade que apóia as ações para o desenvolvimento rural, cada entidade tinha sistemas próprios de identificação de usuários, priorização de ações e focalização de objetivos; essas formas de agir se sobrepunham e dificultavam a confluência dos instrumentos de política pública. Um outro elemento identificado como débil nas formas de implementar as políticas para o desenvolvimento rural foi a incompatibilidade dos graus de descentralização. Algumas entidades promoviam processos descentralizados e outras ainda tinham um alto grau de controle pelo nível central, o que levava a uma baixa coerência do discurso público. Além disso, a especialização dessas entidades por serviços, e não por processos, dificultava ainda mais a coordenação institucional. Por último, um outro aspecto relacionado com os incompletos processos de descentralização é o baixo controle social; ao manter ações de caráter indiscutivelmente local sob o mando do poder central, a capacidade das comunidades para realizar controle social restringe-se significativamente. (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2005).

¹⁰⁹ Essas delegações referem-se a fomento de atividades produtivas; promoção do desenvolvimento agroindustrial e comercial das atividades produtivas rurais; execução de programas e projetos de desenvolvimento rural; assessoria e assistência técnica a produtores e beneficiários dos programas institucionais; promoção da organização social e econômica das comunidades rurais e cofinanciamento com as entidades territoriais, dentre outros, programas de titulação de baldios, projetos produtivos e programas de pesquisa na área de pesca. As funções indelegáveis, conforme normas vigentes são: estabelecimento da política; proteção dos direitos de propriedade; recuperação, por indevida ocupação e manejo das terras da nação; regulamentação da

INCODER é a de fortalecer as competências de organizações de produtores e de suas comunidades para que sejam gestores de seu próprio desenvolvimento. Uma ação relacionada com o fortalecimento da descentralização tem a ver com o que o INCODER chama da transformação das *Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria* (UMATAs) e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural (CMDR). A transformação das UMATAs centra-se principalmente na reforma administrativa dessas unidades que passam a se agrupar por centros provinciais de gestão agroempresarial¹¹⁰. A transformação dos CMDRs está orientada para o fortalecimento das suas capacidades para participar em decisão, ação e monitoramento dos planos de desenvolvimento.

Aprofundando um pouco a observação dos princípios que estão por trás dessa lógica do planejamento por áreas de desenvolvimento rural, encontra-se uma expectativa de um desenvolvimento que extrapole o setor econômico-produtivo. O desenvolvimento é apresentado sob uma perspectiva rural que deve reconhecer a enorme complexidade dos territórios em termos de seu desenvolvimento, das relações que neles se estabelecem entre a diversidade de agentes e de instituições, dos fatores naturais que os influenciam, dos fenômenos culturais, da visão política e da apropriação das comunidades de seu espaço. O INCODER, em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento *Hacia um Estado Comunitario*, sustenta que a nova ruralidade implica abordar o desenvolvimento com:

un enfoque multifuncional y multisectorial, que trasciende la dimensión productiva agropecuaria. Reconoce la sinergia entre el campo con las regiones, los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas. El vínculo Rural-Urbano es evidente a lo largo de corredores con creciente actividad y diversidad en oportunidades económicas complementarias o independientes de las agrícolas. [...]considera a multifuncionalidad de los territorios rurales al reconocer que este desempeña funciones en los económico, lo político, lo social e lo institucional, fundamentado en la oferta de recursos naturales, la diversidad biofísica y cultural, la existencia de relaciones sociales, solidarias de creación cultural y étnicas que permiten la integración y coherencia a las comunidades, así como diferentes capacidades de desarrollo a su interior, en relación con otros territorios la nación y el mundo (COLOMBIA, MADR, INCODER, 2004, p. 7; 2005b, p. 16).

exploração dos recursos naturais e proteção dos direitos de propriedade das minorias étnicas (comunidades indígenas, territórios coletivos, comunidades negras) (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2005).

¹¹⁰ Da mesma forma que o INCODER, os Centros Provinciais de Gestão Agroempresarial (CPGA) foram criados com base nas reestruturações feitas pelo governo colombiano, com o propósito de diminuir o gasto público e melhorar a qualidade de um serviço, no caso, de assistência técnica agropecuária para os pequenos produtores rurais. Assim, como parte da reforma administrativa feita nas organizações do setor, orienta os municípios a associarem-se para, de forma conjunta, prestarem o serviço de assistência técnica agropecuária que, desde inícios dos anos 1990, tinha sido oferecido pelas administrações municipais mediante suas unidades municipais de assistência técnica; dessa forma o governo nacional esperava passar de aproximadamente 1.047 unidades de assistência técnica a 130 centros de gestão.

Ressalta-se ainda a importância de fortalecer os espaços de participação e os processos de descentralização. Para o INCODER (2004, p.16),

se debe profundizar en el proceso de descentralización y de participación. El primero orientado a contribuir con el fortalecimiento de las entidades territoriales para que gradualmente sean transferidas a éstas, funciones, responsabilidades y recursos, hoy bajo la responsabilidad del gobierno central. El segundo, propiciando el empoderamiento de las comunidades rurales para lograr un mayor grado de libertad y de capacidad de decisión de los pobladores rurales sobre su destino.

Por outro lado, relacionado com a origem dessa nova organização (ajuste fiscal) e a busca da eficiência no gasto público, um dos elementos que são apresentados como mediadores das ações do instituto é a focalização dos investimentos e do gasto no marco dos programas e projetos de desenvolvimento econômico e social (COLOMBIA, MADR, INCODER, 2004). Por meio da definição e consolidação das *Áreas de Desarrollo Rural* (ADR), propõe-se cumprir o mandato da focalização dos investimentos, o que, segundo os documentos de trabalho do instituto, é o principal componente programático das suas ações.

Chama a atenção, no tocante à definição das áreas de desenvolvimento rural, que as principais características ressaltadas para definir a relativa homogeneidade das mesmas estejam fortemente circunscritas aos recursos naturais, como as zonas agroecológicas e bióticas similares, bacias, lagunas, outros corpos de água e páramos. Com essa concepção, as comunidades ou populações são dependentes desses territórios pelo uso ou aproveitamento que dão a esses recursos em diferentes magnitude e intensidade. Essa relação das populações de determinado território com tais recursos naturais e a organização econômica estabelecida, com base em seu aproveitamento, estruturaria o sistema social dessa área específica. Outro aspecto que contribui para a definição das áreas é sua situação sócio-econômica, o que permite diferenciá-las de outras áreas, conforme segundo os índices de bem-estar e de qualidade de vida. Por último, as variáveis culturais e de coesão social e territorial são circunscritas aos agrupamentos de população, sejam eles rurais ou urbanos. Esses agrupamentos são definidos pelas atividades econômicas que desempenham, isto é, dependem da base de recursos naturais (mais rurais) ou os que sustentam sua economia em bases diferentes a essas (médios e grandes assentamentos urbanos).

Em síntese, o que delimita e caracteriza as ADRs é sua base de recursos naturais, a organização econômica que se estrutura pelo aproveitamento de tal oferta de recursos, as condições sócio-econômicas de tal área e o tipo de assentamentos humanos. Para o

INCODER (COLOMBIA, MADR, INCODER, 2004), esse último aspecto, no momento do planejamento para o desenvolvimento dessas áreas, deve ser levado em conta para de identificar as relações, de dependência ou de troca, estabelecidas entre os assentamentos urbanos e os rurais.

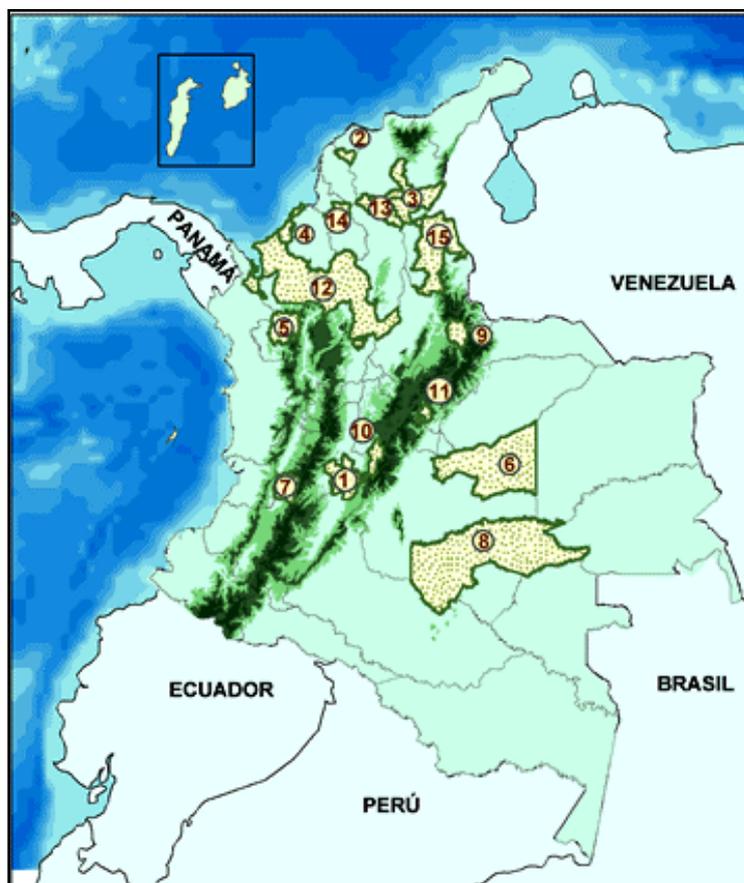
Com a delimitação dessas áreas e a identificação das suas características, levando em conta as variáveis já enunciadas, podem-se definir esquemas de gestão institucional flexíveis para a intervenção nas áreas:

El tipo, alcances e intensidad de las relaciones funcionales en lo económico-productivo, en lo ambiental, y entre sectores diferentes al primario, serán esenciales en la identificación de las potencialidades de estas áreas para adelantar procesos de desarrollo competitivos, sostenibles y determinarán también el tipo y alcances de las formas de intervención del instituto, configurando modelos de intervención flexibles (COLOMBIA, MADR, INCODER, 2004, p. 11).

Como ressalva, o INCODER (COLOMBIA, MADR, INCODER, 2004, p. 11) indica como complemento das dimensões que definem a homogeneidade de uma área específica a necessidade de se levar em conta aspetos relacionados com a “*existencia historica y sus fuertes nexos com a cultura y el tejido social de comunidades indígenas, afro colombianas e raizales*”.

Com esses critérios, delimitaram-se as primeiras treze ADRs¹¹¹, assinaladas no mapa (figura 6) como áreas piloto.

¹¹¹ No primeiro exercício de delimitação, foram priorizadas treze áreas (registradas no quadro 3). Não se pode precisar o momento do processo em que as outras duas áreas *Occidente de Antioquia* e *Cordón Cacaotero-Cauchero* identificadas no mapa (figura 6) com os números 5 e 15, respectivamente, tornaram-se foco de atuação do INCODER e menos ainda os resultados da atuação dessas áreas. A única informação a respeito é a disponível no mapa que o instituto apresenta no seu *site*, desde 2004, sobre as áreas de desenvolvimento rural, e que se registra nos informes de execução disponibilizada pelo instituto. O mapa indica, para cada uma das quinze áreas a vocação de uso e alguns dos indicadores socioeconômicos dos município que compõem tais áreas. No ano 2005, foi feita uma outra priorização de dezesseis áreas das quais também não figuram as duas áreas mencionadas. As últimas dezesseis áreas priorizadas não estão assinaladas no mapa (figura 6).



Fonte: INCODER, 2004.

Figura 7: Localização das áreas de desarrollo rural (ADR) da Colômbia.

O INCODER, inicialmente, delimitou tais áreas levando em conta dados secundários e apoiando-se, sobretudo, em variáveis físico-bióticas, socioeconômicas e culturais¹¹². As primeiras áreas homogêneas identificadas foram apresentadas no nível regional, com o propósito de validar tais informações e – se fosse o caso – ampliá-las ou corrigir os dados secundários analisados. Para isso, o INCODER convocou as secretarias de agricultura

¹¹² Dentre as variáveis físicas, estão as características de solo e clima e os recursos hidrobiológicos na perspectiva de seu uso potencial. Com essas características físicas, estabelece-se a vocação de uso de solo (VUS). Em relação ao biótico, as variáveis são utilizadas para determinar, sobretudo, conflitos no uso de áreas protegidas por atividades agropecuárias, utilizando para isso o índice de área de uso produtivo por município, segundo cobertura e uso atual do solo (IAUP). Com este último índice, espera-se identificar as opções de reconversão produtiva segundo a vocação cultural ou tradição produtiva em relação do uso potencial ou vocação de uso. Os índices socio-econômicos são: necessidades básicas insatisfeitas (NBI), índice de qualidade de vida rural (ICVR), índice de população rural por área municipal (IPRAM) e o índice de conflito socioeconômico (ICSE) que inclui índice de concentração de Gini da propriedade e o índice de esforço fiscal *per capita* e por hectare. Com os índices, tanto os calculados com base nas variáveis físico bióticas, como as socioeconômicas define-se o indicador nível relativo de bem-estar (B), no qual $B = ICVR, NBI, ICSE, IAUP, IPR, VUS$. (COLÔMBIA, MADR, INCODER, 2004).

departamentais, universidades, centros de pesquisa, grêmios da produção, organizações não-governamentais (ONGs) e setores privados presentes nas áreas ou *territórios* delimitados. Por fim, na terceira fase desse processo, foi formulado o plano de desenvolvimento, para cada uma das treze áreas do programa integral de desenvolvimento agropecuário e rural.

Para essa última fase da elaboração dos programas, estabeleceram-se parcerias com diferentes organizações nacionais – como se indica no (Quadro 3) – às quais foram delegadas uma ou mais áreas para a elaboração, de forma participativa, de tal programa, trabalhando cada uma delas com a sua própria metodologia. Com isso, esperava-se que se criassem e se disponibilizassem diversas ferramentas metodológicas de planejamento que, se supunha, responderiam às particularidades de cada uma das regiões. O Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) tentou estabelecer em cada uma das *Oficinas de Enlace Territorial* (que serão enunciadas a seguir) grupos de gestão do programa de desenvolvimento das quatro áreas em que essa organização trabalhou.

Quadro 3 Áreas Piloto de Desenvolvimento Rural e Articulações Institucionais

No. de ADR localizada no mapa	No. da <i>oficina de enlace territorial</i> encarregada da ADR	Nome	No. de Municípios Por área de desenvolvimento rural	Articulação institucional
1	5	Sur del Tolima	9	CEGA
2	1	Sur del Atlántico	6	CEGA
3	1	Noroccidente Cesar	8	CEGA
4	2	Zona Costanera Córdoba	5	IICA
5	3	Occidente de Antioquia	4	Governo de Antioquia
6	8	Altillanura Meta	2	CIAT
7	4	Valle del Cauca - Suroccidental	7	CIAT
8	9	Gauviare	3	CIAT

(continua)

Quadro 3 Áreas Piloto de Desenvolvimento Rural e Articulações Institucionais

No. de ADR localizada no mapa	No. da <i>oficina de enlace territorial</i> encarregada da ADR	Nome	No. de Municípios Por área de desenvolvimento rural	Articulação institucional
9	6	Província Garcia Rovira- Santander	10	CEGA
10	7	Província de Sumapaz- Cundinamarca	10	IICA
11	7	Valle de Tenza-Boyacá	9	IICA
12	3	Cordón Cacaotero- Cauchero Antioquia- Córdoba	24	INCODER-OET-GTT
13	1	Sur del Magdalena	7	CIAT
14	2	Sabanas Sucre	8	IICA
15	6	Catatumbo- Norte de Santander e Cesar	12	IICA

Fonte: Dados obtidos em informes de execução 2004 e 2005 do INCODER .

As parcerias com organizações nacionais e internacionais têm caráter temporário. A estrutura organizativa do instituto apóia-se em uma gerência geral, assessorada por um conselho diretivo, cinco subgerências¹¹³ e nove *Oficinas de Enlace Territorial (OET.)*¹¹⁴, as quais, como seu nome indica, estão encarregadas do garantir a coordenação das políticas no nível regional. As nove dependências são o braço operativo do INCODER, responsáveis por desenvolver, em cada território, todas as funções do mandato do instituto¹¹⁵. Assim, realizam ações de gestão, planejamento, avaliação e administração, desde dirigir, coordenar os planos,

¹¹³ Cinco subgerências especializadas em ordenamento social da propriedade, desenvolvimento produtivo e social, infra-estrutura, pesca e aqüicultura e administrativa.

¹¹⁴ Na sua ordem de um a nove, as *oficinas de enlace territorial (OET)* atendem a 30 dos 32 departamentos da Colômbia assim: a) Guajira, Atlático, Magdalena e Cesar; b) Sucre, Córdoba e Bolívar; c) Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Quindío; d) Valle del Cauca, Cauca, Nariño e Putumayo; f) Tolima, Huila, Caquetá; g) Santander e Norte de Santander; h) Boyacá e Cundinamarca; i) Meta Casanare e Arauca; j) Guaviare, Vaupés Guainía e Vichada. Corresponde às dependências centrais do INCODER (Bogotá), a gestão do departamento do Amazonas e das Ilhas de *San Andrés e Providencia*. Para isso, um Grupo Técnico Territorial (GTT) atende ao Amazonas e um Grupo Integral com ênfase em Pesca (GIEP) atende à ilhas. Segundo o *Acuerdo n° 02, de julho de 2003* e o *Acuerdo n° 007 de abril de 2004* criaram-se como dependências das OETs, GTTs que somam um total nacional de 32 e 7 GTEPs localizados em municípios com vocação para a pesca e aqüicultura.

¹¹⁵ Nos documentos que respaldam a criação e atuação instituto, menciona a criação das *Oficinas de enlace territorial* e suas funções, mas não se aprofunda na sua natureza, tipo de organização, os perfis dos seus funcionários. Na entrevista com José Riaño, funcionário do INCODER Bogotá, ele conta que a criação de tais dependências regionais era de caráter transitório, esperando-se que, em um período curto de tempo, as funções do instituto pudessem ser efetivamente descentralizadas e delegadas aos governos departamentais para eles realizar as ações do instituto em cada ADRs.

programas e projetos competência da entidade até ordenar gastos, baixar atos administrativos e efetuar processos de contabilidade. É importante esclarecer que a distribuição das OET está definida não por áreas de desenvolvimento territorial, mas por grupos de departamentos que têm uma proximidade geográfica, entre os quais há facilidade de conexão aérea e terrestre e que têm uma relativa homogeneidade de seu bioma. Como indicado no quadro 3, às OET corresponde uma ou mais áreas de desenvolvimento rural, e, no caso, da OET n° 1, ela deve coordenar três das primeiras treze áreas delimitadas. A descrição efetuada mostra um instituto criado, com uma estrutura organizativa regulamentada, com funções definidas e com critérios técnicos e operativos aprovados para identificação e delimitação das áreas de desenvolvimento rural, e estas, segundo o exposto nos documentos revisados, são as unidades básicas do planejamento e focalização dos investimentos dessa organização. A seguir, serão mostrados, segundo os informes de execução disponibilizados pela mesma entidade e os testemunhos de pessoas entrevistadas na Colômbia, os resultados da gestão do instituto e as percepções a respeito.

3.1.3 O INCODER em Ação

As principais atividades registradas no informe de gestão 2004 estão relacionadas com ações nos setores que atendiam, ou que eram atendidos pelos institutos que o INCODER absorveu. Informa-se sobre: a) o número de distritos de pequena, meia e grande irrigação desenhados, feitos ou reabilitados; b) o número de hectares adjudicados por programas de reforma agrária (adjudicação, titulação, aquisição de terras, regularização de reservas indígenas, extinção de domínio); c) a pesquisa e desenvolvimento tecnológico feitos no setor da pesca e a aqüicultura; d) a capacitação, transferência de tecnologia e fomento no setor da aqüicultura rural e pesca artesanal e e) a administração e controle dos recursos pesqueiros a nível nacional¹¹⁶.

Na parte final do informe, relativo ao desenvolvimento produtivo e social¹¹⁷, aborda-se o tema das áreas de desenvolvimento rural e os avanços na elaboração dos programas integrais de desenvolvimento agropecuário e rural. Em outubro do 2004, havia só dois

¹¹⁶ Os dados sobre essa gestão não serão detalhados por não serem relevantes para o análise da abordagem territorial do desenvolvimento que orienta, de acordo com documentos conceituais, decretos e acordos, a gestão do instituto.

¹¹⁷ A subgerência do mesmo nome é encarregada de desenvolver as ações que anteriormente estavam a cargo do *Fondo DRI*. Nessa subgerência, trabalham técnicos que anteriormente faziam parte do quadro de funcionários de tal fundo.

programas formulados (*Sur de Tolima e Noroccidente de Cesar*), com o seu respectivo projeto-região validado e em trâmites para levar a cabo sua execução. Os outros doze programas estavam em diferentes fases de execução, desde a coordenação das primeiras reuniões nas áreas de desenvolvimento rural (promoção e socialização da iniciativa), até a fase prévia à sua finalização que consistia na validação pelos departamentos e municípios.

Segundo os informes prestados pelas organizações parceiras desse processo, cada programa foi estruturado por um projeto-região e uma lista de perfis de diversos projetos. Dentre as dificuldades anotadas para avançar naquele exercício de planejamento, as organizações mencionam uma diversidade de fatores, mas os mais reiterados são: a) a falta de preparo por parte dos técnicos das *Oficinas de Enlace Territorial* (OETs) e dos *Grupo Técnico Territorial* (GTT) e *Grupo Integral con Énfasis en Pesca* (GIEP); b) a instabilidade de alguns dos técnicos destas dependências no cargo dificultou a continuidade no processo e c) a baixa coordenação entre o INCODER e os Centros Provinciais de Gestão Empresarial (CPGA)¹¹⁸. No informe de execução 2005, além dos resultados em matéria de reforma agrária, programas de irrigação, pesca e aquíicultura, informa-se a priorização de novas áreas de desenvolvimento rural (dezesseis ao todo)¹¹⁹ e da assinatura de convênios com os governos departamentais de *Tolima, Sucre, Córdoba, Cundinamarca, Cesar, Boyacá, Santander e Valle del Cauca* para iniciar a execução dos planos nas ADR priorizadas no período 2003-2004. Por outro lado, um outro convênio foi assinado com a *Fundación para el Desarrollo del Quindío* (FDQ) para a elaboração de programas e projetos-região, capacitar os funcionários das OET, dos GTTs e dos GIEPs, assim como para estabelecer metodologias e articulação com os CPGAs.

No informe de gestão 2006, há um maior detalhamento sobre os projetos financiados pelo INCODER em diferentes departamentos do país, alguns deles coincidentes com as áreas de desenvolvimento rural priorizadas em anos anteriores. Tanto nos anos anteriores como em 2006, o orçamento dessa entidade está basicamente estruturado com a atribuição direta feita pelo governo nacional, assim como pela destinação específica para atender compromissos assumidos pelo governo nacional em projetos de audiências públicas¹²⁰. No ano de 2006, o

¹¹⁸ Os centros provinciais foram criados para complementarem a gestão do instituto com a assessoria técnica agroempresarial e, por intermédio deles, fortalecer a coordenação com outras entidades do setor rural presentes nas regiões.

¹¹⁹ Sur de La Guajira, Montes de María (Bolívar); Urabá (Antioquia); Eco Región Eje Cafetero; Provincia Norte del Huila; Casanare y Boyacá; Alto Patía (Nariño y Cauca); Meseta de Popayán (Cauca); Bajo Putumayo; Pie de Monte Amazónico (Caquetá); Medio Ariari; Bajo Ariari (Meta); Alto Atrato (Chocó); Buenaventura (Valle del Cauca); Insular (San Andrés y Providencia); Sabanas de San Ángel, Comunidad Chimila (Magdalena).

¹²⁰ Segundo a Lei 812, de 23 de junho de 2003 (COLÔMBIA, 2003), pela qual foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Nacional da Colômbia 2002-2006, estabelece-se uma provisão orçamentária distribuída por

orçamento previa de reservas orçamentárias de 2005 – das quais 80,3% estavam comprometidos com projetos de destinação específica (audiências públicas) – e do orçamento de 2006, o qual foi incrementado em 64%. Desse orçamento de 2006, executaram-se 82% em obras de infra-estrutura e somente 3% em desenvolvimento produtivo e social. Em suma, analisando a inversão do ano de 2006, pode-se observar que, dos catorze projetos contratados pela subgerência de desenvolvimento produtivo e social, somente sete¹²¹ surgiram da demanda de seis das 31 ADRs priorizadas nos anos de 2004 e 2005. Outros dois projetos correspondem ao convênio com a FDQ, citado na gestão 2005, e a um projeto formulado com base nas demandas apresentadas pela comunidade do município de Cacarica, do departamento do Choco, em um conselho comunal local¹²², liderado pela Presidência da República. E, por último, a informação sobre os restantes cinco projetos, não permite dizer se respondem às demandas das ADRs. É possível que algum deles beneficiasse municípios que faziam parte das áreas priorizadas, mas o que chama atenção é que não se fez alusão alguma a isso.

Com as atividades transferidas e/ou adjudicadas ao INCODER, o governo nacional delegou atenção prioritária às famílias deslocadas forçadamente pela violência¹²³ ou

departamentos (os 32 da nação) para a execução de projetos de inversão regional. A definição dos projetos específicos a serem financiados, conforme o artigo mencionado, é o resultado de audiências públicas nas quais se reúnem o governo nacional, departamental e de Bogotá e o Congresso Nacional, com a participação de delegados das prefeituras. A lei mencionada, 75% do orçamento destinado a cada departamento deveria ser utilizado em rodovias, água potável e saneamento básico e distritos de irrigação. Os outros 25% poderiam ser invertidos em outros setores, de acordo com as prioridades regionais e em nenhum departamento os setores priorizados poderiam ser superiores a quatro.

¹²¹ Esses sete projetos são: *Establecimiento de un programa de riego ADR de Noroccidente de César; Fomento, optimización y manejo integral del cultivo de plátano y la actividad piscícola en el área de desarrollo rural ADR Córdoba; Fomento de las cadenas productivas hortícola y frutícola en el ADR del Valle de Tenza; Fomento de las cadenas productivas, hortícolas y frutícolas en el ADR de Sumapaz; Fomento a la actividad agroforestal en la ADR de Urabá; Fomento a la producción avícola e Formulación y articulación metodológica y operacional del programa de desarrollo rural y proyecto región en el ADR del municipio de Buenaventura.*

¹²² Os Conselhos Comunais Locais foram instaurados pelo atual presidente da Colômbia. Ele, seus ministros e outros funcionários públicos deslocam-se para capitais, cidades intermediárias ou localidades rurais da Colômbia, com o propósito de escutar as demandas da comunidade local por meio de representantes de grupos sociais, políticos, acadêmicos, setor privado, dentre outros. Quando o conselho é realizado da segunda ou terceira vez na mesma localidade, avaliam-se o cumprimento dos compromissos antes assumidos e os resultados obtidos. Os conselhos têm transmissão direta pela rádio e pela televisão. Para Restrepo (2006), esses conselhos são meios políticos da re-centralização. Segundo o autor, *“los consejos comunales locales son el mecanismo más afamado y eficiente mediante el cual se realiza la expropiación del protagonismo político propio a los mandatario, instituciones y empresas locales a favor del presidente de la República. Las capacidades de conjugar recursos, destrabar decisiones esperadas, priorizar obras, concertar de cara a la opinión pública local y nacional, lograr la tan anhelada articulación de las entidades y los presupuestos nacionales e cada uno de los territorios y, también, la negociación de prioridades entre la nación, los departamentos y los municipios son lideradas por el presidente y supeditadas a sus enormes capacidades, autoridad y liderazgo”* (p. 169).

¹²³ Quando Fajardo (2002) analisa a situação e perspectivas do setor agrícola e rural na Colômbia começa citando Carlos Felipe Jaramillo (1998), que caracteriza tal situação como a crise semi-permanente da agricultura. Esta crise alimenta-se de vários fatores inter-relacionados, dentre os quais a prática de desaparecimento de recursos públicos para o setor, situação que se emparelha ao conflito armado que tem produzido quinze anos de

desmobilizados dos grupos armados ilegais, mediante projetos, sobretudo, de reforma agrária, assessoria, financiamento e acompanhamento de projetos produtivos e de segurança alimentar. O problema da violência ligado à existência de cultivos ilícitos e ao narcotráfico fez que na Colômbia se tornasse mais ainda complexo o desenvolvimento rural, afetando as políticas orientadas para isso (PEREZ; FARAH, 2002).

A esse respeito Machado e Samacá (2002, p. 49) complementam:

En muchas regiones del país la tierra ha dejado de ser un factor productivo para convertirse en un instrumento de dominio social y territorial. Los señores de la Guerra, dueños de grandes extensiones de tierra obtenidas por medios violentos e ilícitos, las utilizan para desplazar población, para la lucha política. Se trata de un neolatifundismo apoyado por las armas y el dominio político territorial. Ello se traduce en unos elevados índices de concentración de la propiedad rural (GINI filtrado de 0,85) y una estructura agraria bimodal, excluyente y conflictiva. El desplazamiento forzado de pobladores rurales no es ajeno al proceso de apropiación indebida de propiedades y la concentración de propiedad.

Cabe perguntar o motivo dessa delegação ao instituto. Na Colômbia, a também recém-criada *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* foi encarregada de executar os programas sociais que dependem da presidência da República para atender a populações vulneráveis afetadas pela pobreza ou narcotráfico e violência. Essa agência opera com o Fundo de Inversão para a Paz, com o qual se financia o componente social do Plano Colômbia¹²⁴. De fato, ações como a re-localização dessa população e a correspondente adjudicação de terras estão no marco de um programa de reforma agrária que é função do Instituto. No entanto, salienta-se que essas ações não se vinculam a um processo de médio ou longo prazo, articulando as ADRs, estratégia que precisamente procurava a articulação de diversas políticas e programas para o desenvolvimento rural. Na entrevista com José Riaño, um dos funcionários do instituto (realizada em Bogotá, em 24 de agosto de 2006),

deslocamento de mais de dois milhões de pessoas. A respeito, Fajardo (2002) indica como traços básicos dessa população vítima do *desplazamiento* os seguintes: “cerca del 70% de los desplazados tienen vínculos rurales, de acuerdo a los datos para 1997, el 42% eran propietarios, arrendatarios, aparceros o colonos de tierra. Para el mismo año, el 94% admitió haber abandonado sus propiedades, el resto logró venderlas. Las mujeres representan el 56% de la población desplazada, el 55% son jóvenes menores de 18 años. El 36% de las mujeres desplazadas son jefes de hogar ya sea por muerte o abandono del compañero o cónyuge. En cuanto a las condiciones en las cuales se produjo el desplazamiento, el 56% de las víctimas se vio forzado a huir a causa de amenazas, mientras que el 11% lo hizo a causa de masacres, asesinatos y atentados, el 18% lo hizo a causa de la sensación de desprotección y miedo, y el 5% lo hizo a causa de los enfrentamientos armados” (FAJARDO 2002, p. 8-9).

¹²⁴ Esse componente social do Plano Colômbia compõe-se de programas como famílias guarda-bosques, famílias em ação, projetos produtivos, infra-estrutura social e reconversão sócio-laboral. A agência é o resultado da união do que antes era a Agência Colombiana de Cooperação Internacional (ACCI) e a Rede de Solidariedade, mantendo dessa última funções de atenção a vítimas de violência, apoio integral à população deslocada e rede de segurança alimentar. (Disponível em:

[<http://www.red.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>].

evidencia-se que os projetos financiados para atender a esses grupos populacionais não correspondem aos processos das ADR.

Um dos fatores que dificulta o avanço nos objetivos inicialmente traçados é a sobrecarga de atividades que afastaram o INCODER de seu eixo inicial. Esta situação pode ser explicada, como faz Dario Fajardo (entrevista realizada em Bogotá, em 24 de agosto de 2006), pela falta de clareza sobre o propósito da criação dessa nova organização.

El cambio hacia el INCODER no tuvo una reflexión técnica detrás. En este momento no se sabe que hacer con eso, porque no se sabía para dónde se iba. Al no trazarse, desde un inicio, objetivos claros, planteamiento que inclusive hicimos en ese momento: ¿para qué es el instituto? Pero frente a este planteamiento la respuesta del Gobierno fue: no pensar en eso, que se volvía filosofía, más bien había que pensar en la organización de la planta de personal. Si uno se mete en una tarea sin el objetivo de saber para dónde va, nunca llega a ninguna parte, que fue lo que pasó. Entonces, metieron en un edificio cuatro instituto y pensaron que con eso se había integrado el instituto.

Outros elementos que aprofundaram a crise do Instituto depois de quatro anos de funcionamento foram as investigações, efetuadas por órgãos de controle da nação, relativos às ações de reforma agrária mal conduzidas em seis departamentos da Colômbia. Além disso no período 2003-2006, o instituto teve cinco gerentes (dois encarregados e três nomeados pelo Presidente da República) e, nesse período, 13 dos 21 cargos mais altos da entidade foram ocupados interinamente¹²⁵. Como indica Riaño (24 de agosto, 2006), “*en cuanto no haya*

¹²⁵ Trata-se de declarações do gerente geral do INCODER, Rodolfo Campo Soto, publicadas em abril de 2007 no portal do INCODER. Essas declarações foram feitas em resposta a sérias acusações de corrupção feitas ao instituto e seu possível fechamento. Em uma ampla matéria sobre a reforma agrária, publicada em maio 27 de 2007 pelo jornal *El Tiempo*, um dos jornais de maior circulação na Colômbia, mostram-se os principais obstáculos para que o governo atual consiga avançar nas metas definidas a respeito, desde o início do primeiro período presidencial de Álvaro Uribe. Das 150 mil hectares que o governo tinha planejado adjudicar entre 2003 e 2006, entregou 79 mil hectares, obtendo, de uma meta de 15 mil, apenas uma parcela para 5.502 famílias. Dentre os principais agravantes dessa situação estão a apropriação de grupos paramilitares, de terras destinadas a camponeses e famílias deslocadas pela violência e um modelo obsoleto utilizado para a adjudicação de terras. Segundo a matéria do *El Tiempo*: “*La Procuraduría atribuye parte del caos del sector a la centralización de responsabilidades en el Incoder (que en sólo cuatro años ha tenido tres gerentes). Ese modelo nació en el 2003 luego de una crisis del sistema que se evidenció en la dispersión de recursos, de funciones y, claro, de resultados. En ese año, el gobierno Uribe le dio vida al Incoder y le traspasó funciones y males del Incora, del Instituto de Adecuación de Tierras (Inat), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). Desde entonces, 800 personas hacen el trabajo que antes realizaban 4 mil. Una sola oficina, Enlace Territorial, reemplazó a 50 regionales, impidiendo la toma de decisiones rápidas y eficientes: el trámite para comprar un predio o para adjudicarlo, hoy oscila entre 270 y 300 días. La cartera de Agricultura, que reconoce los errores, también atribuye falencias al hecho de que el sistema colombiano involucra en la adquisición de bienes a propietarios y campesinos, haciéndolo proclive a la corrupción. Por eso lo está modificando en el Congreso dentro del proyecto de Ley de Desarrollo Rural o de Tierras. La idea del ministro Arias es la de pasar de un sistema corrupto de oferta de tierras a uno transparente, donde se imponga la demanda*”. Esta situação e as numerosas demandas de corrupção, não só relacionadas com os atos violentos e deploráveis cometidos pelos paramilitares, mas com procedimentos irregulares na adjudicação de terras, como compra de terras improdutivas, ou localizadas em áreas de reserva, ou pagas por

voluntad política del gobierno central, estos programas son o se vuelven esfuerzos individuales”.

Também chama a atenção que o Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural não manifesta se as ADRs são prioritárias para a implementação da política. Nas Memórias 2002-2006, desse Ministério (COLÔMBIA-MADR, 2006a), o capítulo dedicado aos avanços em matéria de desenvolvimento rural aborda o tema em de cada um dos setores: acesso à terra, pesca e aquicultura, produtivo e outros programas especiais, que são conduzidos pelo ministério como apoio à microempresa rural, apoio às alianças produtivas, moradia rural, dentre outros. Acerca do desenvolvimento produtivo, setor encarregado de atender a gestão nas ADR, faz-se menção às treze áreas inicialmente priorizadas pelo INCODER, indicando que cobrem 104 municípios e 13 departamentos. Quanto ao restante, registram-se alguns projetos que aparecem nos informes do INCODER, mas com maior ênfase as ações encaminhadas à população deslocada.

Tal forma de apresentar a informação dos avanços em matéria de desenvolvimento rural na Colômbia pode ser percebida como um dos sinais de que o interesse manifestado pelo governo nacional no Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2006 e nos documentos de criação do INCODER se desfez. Não há evidências da apropriação dos postulados de uma nova ruralidade, nem da aproximação do enfoque territorial do desenvolvimento, descritos em tais documentos oficiais. Mantêm-se as mesmas formas de intervenção que eram levadas a cabo em cada um dos institutos liquidados.

Na Colômbia, mudaram-se as organizações, mas não a institucionalidade, pois seguiu-se trabalhando com as mesmas regras do jogo anteriores (informação verbal de Fernando Bajés, consultor do IICA; Bogotá, 25 de agosto 2006). Para o Dr. Fernando Balcazar (entrevista realizada em Bogotá, em 18 de agosto, 2006) *“con o sin el INCODER al Agro no le va a pasar nada, se ha demostrado que hay otras herramientas que son eficientes”*. Em seu relato sobre a institucionalidade e as organizações que têm tratado do desenvolvimento rural na Colômbia, o entrevistado salienta que *“os tomadores de decisiones confundian la pertinencia de la política con el problema institucional”*. Significa que se criavam mais

valores superiores dos preços do mercado, levam ao Presidente atual a dar um ultimato ao Instituto: *“el Presidente le expidió el acta de defunción el 14 de abril pasado. Ese día, en un consejo comunitario en Aracataca (Magdalena) pidió cerrarlo ante las quejas sobre irregularidades en la adjudicación de tierras. Y aunque para algunos expertos, que trabajan para el propio Estado, esa cirugía no es más que el endoso de problemas a otras entidades, como la cartera del Interior y Acción Social, Arias está seguro de que ahora sí alcanzará las metas. El gran interrogante que se abre es si el Gobierno podrá saldar esa deuda, más aún si se tiene en cuenta que el factor tierra siempre ha sido en Colombia uno de los verdaderos detonantes de la guerra”*. (El Tiempo, *“Raponazo de paramilitares afectó política de tierras del primer gobierno de Álvaro Uribe”* El Tiempo, maio 27 de 2007).

instituições¹²⁶ que políticas que oferecessem uma solução ao problema do setor; outorgava-se maior importância à instituição, de modo que, nas palavras do entrevistado, “*se cae la institución y se cae la política; pero la política tal vez no necesite de esas instituciones*”.

Balcazar (18 agosto, 2006) fala de sua preocupação pela atual institucionalidade para o desenvolvimento rural na Colômbia por estar gerando mais sinais, mas na verdade há evidências de experiências bem-sucedidas no setor com a gestão dos próprios produtores:

Por ejemplo hay casos en Colombia exitosos de exportación de productos como la uchuva, que el gobierno se enteró que los productores estaban exportando cuando ya habían conquistado los mercados y tenían éxito. Igual a pasado con la palma, las flores. La relación con el gobierno de estos productores es política, reglas, normas, apoyo para que puedan exportar.

Em outra entrevista, um funcionário do *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* da Colômbia, Leonidas Tobón (realizada em Bogotá 17, de agosto 2006) aponta a enorme distancia entre o INCODER (subordinado ao ministério) e o Ministério. Para o entrevistado, o essa organizações não soube como organizar o tema das ADRs. Concordando com muitas opiniões sobre o instituto, Tobón diz que foram instaladas em um espaço físico quatro organizações representadas por subgerências. Nas palavras do entrevistado, o

INCODER nunca definió, primero, como iba ser el desarrollo territorial a través de las ADR y tampoco definió claramente cómo serían sus relaciones con las Secretarías de Agricultura que serían sus ejecutores en región. De hecho ahí se planteó una descentralización de funciones, donde las Secretarías de Agricultura asumirían el INCODER en los territorios, pero esta idea no tuvo curso. Paralelo a eso el Ministerio de Agricultura con los temas del Tratado de Libre Comercio - TLC e el de la competitividad de los territorios promovió la política de los CPGA, pero las dos estrategias no conversaban. Esto pasó a pesar que se concordaba (técnicamente) que la estrategia de ADR era la que debía conducir las acciones del desarrollo rural y ahí debían confluír todos los esfuerzos institucionales y que los CPGA, ubicándose en las mismas áreas, serían los que prestarían los servicios de asistencia técnica agropecuaria. [...] sin embargo el tema de los Centros avanzó mucho más que el de las ADR. Hoy hay cerca de 53 CPGA que están constituidos y que están operando.

Em relação à existência de quatro organizações também se manifesta o Subgerente de Desenvolvimento Produtivo e Social (E) do próprio INCODER, José Riaño (24 de agosto, 2004). De acordo com ele, para atender ao princípio de integralidade que sustenta essa reforma deveria ter sido criada, também, uma cultura de identidade institucional:

¹²⁶ Pela análise feita pelo entrevistado a respeito, entende-se que se refere à instituições como organizações, conceito assumido nesta tese.

Lamentablemente el Instituto no ha tenido esa identidad. El instituto inicia con cuatro formas de trabajo, cuatro formas distintas de ver la intervención del Estado en las regiones, de concebir el desarrollo, que era la que se venía aplicando por cada una de estas instituciones, eso no es fácil de romper. La entidad no previó un trabajo en ese sentido, pese que al inicio de su creación se decía que era necesario trabajar en la creación de esa cultura que permitiera una armonía de lenguaje, de visión, de trabajo, eso no se hizo y eso no se da espontáneamente.

Em relação aos possíveis êxitos ou fracassos das novas organizações para o desenvolvimento rural – ICODER E CPGA – Tobón (17 agosto, 2006) opina que um dos fatores que poderia garantir o êxito futuro de dos CPGA é conseguir que o produtor rural identifique os negócios da fase produtiva até a sua comercialização e transformação. A respeito, o Diretor Executivo do *Centro de Estudios Especializado en Temas del Desarrollo Económico y Social de Colombia y de América Latina* (CEGA), (Luis Lorente, Bogotá 22 de agosto, 2006), assinala que os CPGA foram criados, assim como o caso do INCODER, por meio de um decreto, sem que se conheça a sua necessidade, *“se quiere acabar con las UMATA que estaban haciendo pequeñas cosas, pero la agregan en otra parte y seguramente terminarán haciendo lo mismo que antes si no hay un marco orientador, un derrotero, unas señales orientadoras sobre lo que es la planeación territorial”*.

Pode-se dizer que as percepções de José Riaño (24 agosto, 2006) sobre o INCODER, em termos gerais, não diferem das manifestada por Tobón (17 agosto, 2006). Para Riaño, de fato os marcos orientadores do INCODER apontam de maneira categórica, a perspectiva territorial como a base das ações do instituto com tudo que isso implica. Em 2004, aplicaram a metodologia para localizar e definir as ADRs, chegando a identificar cerca de 163 delas com características homogêneas do ponto de vista físico, econômico e ambiental, o que permitiu dividir o país nesse número de áreas. O número de municípios que faziam parte de tais áreas variava entre cinco e dezesseis. O trabalho de planejamento para definir os programas de desenvolvimento para as primeiras treze áreas teve aceitação nas regiões, mas para Riaño (24 agosto, 2004) o principal problema para a implementação de tais programas é que não houve respaldo do governo central:

Esto además de un modelo y de metodologías necesita de recursos y de voluntades políticas. Y si bien las voluntades políticas se vieron en los territorios en el nivel central no se vio. Se mantiene el trabajo por proyectos, concentrándose en el Instituto actividades en infraestructura y tierras; la tierra como elemento fundamental de la reforma agraria, pero sin desarrollar lo planteado en el Plan de Desarrollo Nacional que se dice que la entrega de tierras debe estar acompañada de acciones complementarias.

Em 2005, além da priorização das outras ADRs, como foi mencionado em parágrafos anteriores, Riaño concorda com Tobón, ao indicar como um dos desafios desse ano a articulação entre os CPGA e as ADRS. Para Riaño, foi um trabalho que teve alguns avanços, mas a articulação principal que se buscava entre o ministério o INCODER e os territórios não se estabeleceu, e se continua trabalhando por projetos. Como mencionado anteriormente, esses projetos não materializam o exercício de planejamento nas ADRs, pois surgem desarticulados dessas propostas. Assinala Riaño (24 agosto, 2006):

Lo que se esperaba era ir financiando los proyectos contenidos en los programas e así irle dando coherencia e irle colocando dientes al modelo, pero esto finalmente no se da, no hay respaldo del Ministerio, a esta Subdirección donde se coordina este proceso no le colocan recursos de inversión lo que hace que la propuesta se vaya quedando rezagada.

Um outro elemento identificado pelo subgerente do INCODER como uma limitador do desenvolvimento dessa estratégia é a falta de uma política de descentralização que combine processos do fortalecimento, não só fiscal, mas também político e administrativo. Para Riaño esses processos de desenvolvimento territorial têm como um dos seus elementos-força a participação das comunidades na construção de estratégias para o seu desenvolvimento, mas sim haver comunidades fortalecidas nesses processos é difícil levá-los adiante.

Ainda Riaño (24 agosto, 2006) ressalta a complexidade que implica o planejamento em uma escala supramunicipal. Ele se refere ao sentimento de identidade ao município, pois, além dos limites político-administrativos, há limites marcados pelo sentimento de identidade a esse espaço específico.

La responsabilidad y liderazgo que los alcaldes y comunidad deben asumir en la región se diluye, cuando son varios representando un mismo tipo de comunidad (política, civil, académica), caso contrario es cuando se trabaja este ejercicio alrededor de un municipio porque hay un solo individuo y en el proceso hay una identidad que fácilmente estructura un liderazgo. Esto es difícil de manejar, no se tiene claro como abordar este modelo, no hay una cultura para esto en el país. [...] Un reto que yo le veo a esto es que si no se trabaja en la formación de capital social y capital humano, a estos ejercicios podrán meterle la plata del mundo y tampoco tendrán sostenibilidad.

Na entrevista com representantes de uma das organizações parceiras na elaboração dos programas de desenvolvimento agropecuário e rural nas ADR, o CEGA, confirma-se a percepção pouco otimista do processo INCODER. Ainda surpreendido, Lorente (22 agosto, 2006) indaga o destino dos quatro programas elaborados pela sua organização. Esses

programas foram entregues ao INCODER, mas depois não houve uma resposta acerca de sua implementação. Para ele o instituto foi criado só por decreto, pois não houve uma mudança na mentalidade, e se continua pensando em termos de produtos, de comunidades pequenas, não há um esforço para entender a região. Algumas das propostas elaboradas pelo CEGA foram questionadas por serem muito ambiciosas, abarcando mais de um produto e/ou mais de um município. Segundo Lorente, fala-se muito do desenvolvimento territorial, mas não há os instrumentos para implementá-lo ou os instrumentos disponíveis não se adaptam¹²⁷.

Concordando com Lorente, Hernado Urbina também pesquisador de CEGA (entrevista realizada em Bogotá, 22 de agosto, 2006) sustenta que a chamada nova *política de desenvolvimento territorial na Colômbia* não é algo completamente novo. Muda a forma de olhar o problema, o tipo de ferramenta de planejamento que se propõe, mas a concepção continua a mesma, encarando o planejamento por produto e não por região. Pode-se esperar que o território seja identificado como um sistema no qual umas atividades econômicas apoiam as outras. Para os pesquisadores de CEGA, o território é esse espaço econômico, relativamente homogêneo, mas deve haver um elemento que o potencialize, como, por exemplo, um projeto de desenvolvimento atrativo para a maioria dos habitantes de uma região.

De acordo com Urbina (22 agosto, 2006),

La inversión pública tiene un comportamiento aquí (Colômbia) no del desarrollo sino más de momentos y de épocas, pero la pregunta es cómo pasar a que la cosa política, entendiendo que el desarrollo territorial no la excluye, sea asumida de la mejor manera posible. Creemos que cambiar el hecho de ayudar familia por familia, de generar ese vínculo político uno a uno con los productores, se puede cambiar por una escala mayor de desarrollo, es decir que el cliente electoral no es voto, por voto, sino un proyecto bien gestionado que puede dar gran apoyo a movimientos políticos.

Para a implementação de uma nova estratégia como essa, os debates de seus avanços e aprendizados não deveriam deixar de ocorrer, mas na verdade parece que eles nunca existiram. Para Jairo Cano (entrevista realizada em Bogotá, 25 agosto, 2006), do IICA, no Ministério de Agricultura não há uma preocupação com esses temas: “*se esperaría que en INCODER se dieran estas discusiones, pero en el Instituto están tratando de salir adelante con un mundo de herencias que quedaron del INCORA el INAT, entre otras*”.

¹²⁷ Aqui faz-se referência, por exemplo, à impossibilidade de os prefeitos realizarem investimentos em parceria com outras administrações locais por não poderem executar o seu orçamento fora dos limites político-administrativos do município. Um outro caso é como se operam os programas, como se manejam recursos de cofinanciamento, e espera-se, diz Lorente (22 ago. 2006), que se chegue a esses fundos com o projeto genial, ideal que surge espontaneamente e assim é financiado.

A evidência da baixa correspondência das ações de INCODER com seu entorno e da também reduzida coerência entre os seus postulados e as ações empreendidas leva uma posição pouco otimista acerca da capacidade dessa organização para conduzir a política de desenvolvimento na perspectiva territorial. Durante o trabalho de campo nesse país, esperava-se ser possível constatar diretamente com as comunidades de alguma das ADRs os avanços dessa política e a compreensão das populações locais ao respeito. Lamentavelmente, isto não foi possível. As comunidades beneficiárias do INCODER são atendidas mediante projetos no setor da produção agropecuária e pesca, de irrigação ou de reforma agrária, mas não de forma articulada ou em resposta a uma proposta de desenvolvimento territorial. Na Colômbia, não há comunidades integrantes de ADRs mas comunidades que se beneficiam de projetos setoriais¹²⁸.

3.1.4 As Perspectivas do INCODER

Na coletânea de artigos coordenada por Cárdenas e Bonilla (2006), com o propósito de analisar os resultados do governo nacional, durante o período 2002-2006, e propor ações para o governo seguinte, Machado (2006) no seu artigo *Enunciados para uma Política Agraria* sugere o fechamento do INCODER. Com essa proposta, é obvio que sua análise da política rural e gestão do instituto não é favorável:

El gobierno actual ha favorecido el modelo que acentúa los privilegios para los grupos empresariales, vía otorgamiento de incentivos y de protecciones discriminatorias por productos. Al lado de ello ha abandonado una visión seria y prospectiva del desarrollo rural para concentrarse en el desarrollo empresarial con una confianza en los mercados, y en particular en el externo; la insistencia de firmar el tratado de libre comercio (TLC) lo confirma.

Los enunciados sobre el desarrollo rural no se compadecen con la acción tímida y poco eficiente del INCODER. No solo por la deficiencia de su presupuesto, también por la falta de visión pública sobre la ruralidad y sus potencialidades y limitantes, que se exprese en proyectos estratégicos para el futuro (p. 53).

¹²⁸ No Brasil, os avanços referentes à implementação da política de desenvolvimento territorial são altamente significativos se comparados com o caso colombiano, e há nos territórios atendidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial diversos atores que podem relatar sua experiência como beneficiários ou gestores de tal política. De fato, na fase inicial desta pesquisa foram entrevistados atores integrantes do *Território Sul* localizado no Estado de Rio Grande no Brasil. Eles forneceram relevante informação sobre o tema. Porém, como a Colômbia não contava com um grupo similar de beneficiários ou gestores das ADRs, que pudessem opinar sobre a política de desenvolvimento territorial desse país, fez que os dados obtidos nas entrevistas no *Território Sul* não fossem comparáveis, razão pela qual nesta tese não serão registradas tais entrevistas, as quais a autora espera utilizar em estudos futuros.

Machado (2006) propõe então substituir o INCODER por agências ou corporações de desenvolvimento que dependeriam dos governos departamentais, com a possibilidade de atuação em regiões além do departamento e de assumirem as funções de desenvolvimento rural. O trabalho para o desenvolvimento rural deveria apoiar-se nos *núcleos de desarrollo para um enfoque territorial*, algo similar ao atualmente definido pelo INCODER. Em síntese, esse autor propõe que a proposta do INCODER opere. A maior mudança é que essa operação ocorreria em regiões, como também tinha sido proposto nos inícios da criação do instituto. A tendência é o aprofundamento da descentralização e delegação de funções aos entes territoriais (departamentos e municípios).

Como foi enunciado na nota de roda pé 125 o presidente Uribe mencionou do fechamento do instituto em abril de 2007. Mas, o novo projeto de lei para o desenvolvimento rural promovida pelo *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* está tramitando no Congresso da República e, segundo as informações dadas pelo jornal *El Tiempo*, em maio de 2007, só faltava um debate na Comissão V da Câmara e um na plenária dessa corporação para ser aprovada como lei. Com essa nova legislação, seria criado o Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural, se ajustaria a organização interna do INCODER e se voltaria a trabalhar com os quatro setores (produtivo, terras, água e pesca). No mencionado projeto de lei, estabelece-se a seleção de umas áreas prioritárias, indicadas pelo ministério, e também o plano de ação para o seu desenvolvimento produtivo:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el responsable de diseñar el plan de acción para el desarrollo productivo de las áreas rurales, para lo cual establecerá prioridades en cuanto a su alcance regional zonal, señalará las áreas de reconversión, los tipos de productos y sus vínculos a las cadenas productivas, los productos, los mercados y su vocación exportadora, las tecnologías y los requerimientos para la promoción de los proyectos respectivos (COLÔMBIA, MADR, 2006b).

Apesar dos esforços para a eficiência e controle da corrupção na implementação dos programas para o desenvolvimento rural, percebe-se o aprofundamento da centralização das políticas e a conseqüente retomada do controle do Ministério de Agricultura na tomada de decisões para o setor, como assinala Restrepo (2006, p. 170):

Eficiencia, lucha contra la corrupción y capacidad de acertar son las cualidades que promueven la acción del Presidente e los territorios. Justifican así la intervención sobre las transferencias, las regalías, las administradoras del régimen subsidiario en salud, las loterías, las empresas licoreras. La legitimidad del liderazgo presidencial contra el local reside en las actuaciones sobre asuntos de lata sensibilidad no resueltos. Lo que no advierte buena parte de la opinión pública es que, de tal manera, el

Presidente trata a los mandatarios locales y al conjunto de funcionarios estatales de todo nivel, e incluso muchas veces a los representantes sociales, como agentes bajo su mando, como sus “agregados”*. El liderazgo presidencial se transforma así en práctica autoritaria que no transforma de manera durable las rutinas, reglas e instituciones públicas, suplanta las autonomías descentralizadas del estado y crea una apariencia tan fuerte como efímera de eficiencia de las intervenciones estatales¹²⁹.

De outra parte, a operação de uma nova organização depende não só da criação do organismo, como ressalta Machado (2006), confirmado pela experiência das pessoas entrevistadas na Colômbia. É necessário trabalhar outras dimensões nos territórios que potencializem a capacidade das pessoas que os habitam para se articularem, participarem, criarem, controlarem, avaliarem. Na atualidade, se for aprovado o referido projeto de lei, esse seria o caminho a ser tomado pela política pública para o desenvolvimento rural. Uma atenção por setores, projetos definidos pelo nível central, priorização de áreas, também de acordo com o nível central, visam fortalecer a exportação de produtos no marco do Tratado de Livre Comércio. “*Colombia no ha resuelto el problema agrario y se enfrenta a la administración del TLC y al desarrollo de una agenda interna que pasan por encima de ese problema*”, afirma Machado (2006, p. 47).

Existe outro tipo de propostas para o desenvolvimento com enfoque territorial, mas é pouco provável que influenciem as políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural ou contribuam para o seu ajuste das mesmas nos próximos anos. Essas propostas estão ainda mais no plano da intenção que da realização, mas têm sido formuladas de forma paralela às ações do INCODER e podem, no futuro, mostrar evidências dos efeitos desse enfoque nas áreas rurais colombianas.

Uma das principais referências é o trabalho liderado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA-Colômbia), em parceria com outras organizações. A pesar de serem projetos que se encontravam na fase de planejamento na época do trabalho de campo (agosto 2006), considera-se relevante fazer uma breve descrição deles. Salienta-se que, nesta tese, não se aprofundou a análise de tais projetos, por não fazer parte do caso colombiano priorizado neste estudo. No entanto, eles fornecem informação que contrasta com os trabalhos do INCODER, permitindo fazer uma primeira comparação entre eles e ilustrar os diferentes caminhos que pode tomar o enfoque territorial.

¹²⁹ Segundo Restrepo (2006, p. 170), *agregados* significa colono que cultivava uma chácara, que não é de sua propriedade, de graça ou pagando aluguel.

3.1.5 Outras Propostas com Enfoque Territorial na Colômbia

O Observatório de Territórios Rurais é o projeto liderado pelo IICA, executado em parceria com outras organizações, como a Universidade Nacional de Colômbia, o Programa Áreas de Desenvolvimento Alternativo Municipal (ADAM)¹³⁰ e o governo departamental de Arauca. Essas organizações parceiras, pela sua missão e tipo de ações que desempenham não trabalham o enfoque territorial para implementar seus projetos, como é possível identificar, por exemplo, na informação disponível do Programa ADAM. Mas nos projetos conjuntos com o observatório, pode-se concluir que o enfoque territorial está mais perto da tendência que considera o território de forma instrumental e prática e menos da lógica das proximidades organizada e geográfica. Entretanto, o caso da Província do Tequendama, como vai ser mostrado adiante, pelas suas origens conceituais, podem-se perceber alguns traços dos conceitos de proximidade.

Segundo a informação disponível no portal do observatório, as funções desse *espacio* são as de formular e implementar métodos para medir o desenvolvimento dos territórios; avaliar as políticas relacionadas com o seu desenvolvimento, compilar experiências de projetos de desenvolvimento local e fomentar a ação conjunta entre atores públicos/privados para consolidação de processos de desenvolvimento territorial¹³¹. Para isso, atuam de acordo com um esquema de territórios de referência trabalhando quatro dimensões básicas (econômica, meio ambiente, institucional e social). O observatório tem diversas frentes de atuação, dependendo das parcerias estabelecidas, e um deles, por exemplo, é a de trabalhar com organizações locais tentando mostrar nos territórios as articulações existentes entre elas e construindo, com os atores locais, uma nova compreensão da ruralidade. Essa compreensão apóia-se nas premissas de multidimensionalidade e multisetorialidade.

¹³⁰ Projeto financiado pelo governo dos Estados Unidos de América, por meio da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID): “*ADAM busca establecer un modelo de desarrollo alternativo exitoso, sostenible y participativo que cree oportunidades económicas, fortalezca la gobernabilidad local y promueva una cultura de ‘cero cultivos ilícitos’, además de mejorar las condiciones de vida de poblaciones marginales en áreas rurales colombianas*”. O termo alternativo faz referência ao que é alternativo à econômica ilícita. Esse programa desenvolve ações em 12 dos 32 departamentos da Colômbia, atendendo a 98 municípios onde se encontra a maior produção de cultivos ilícitos do país. Nesses lugares, financia projetos orientados pelo mercado. A sua premissa principal é: “*la clave para el desarrollo alternativo sostenible es la creación de relaciones fuertes y efectivas entre instituciones gubernamentales, mercados y productores locales. Las eficiencias y las integraciones que se logran a través de estas relaciones son la base para una cadena de valor efectiva y con posibilidades de crecer y ampliarse en el futuro*”, (Disponível em: [<http://www.adam.org.co/quienes.html>]). Orlando Meneses (ago. 24 2006), subdiretor da área de produção e extensão do programa, menciona que ADAM é um programa com dois componentes: o desenvolvimento alternativo (produtivo) como tal, e governos locais com ação em desenvolvimento econômico e desenvolvimento institucional. Espera-se que esses recursos, que são de cooperação internacional, não estabeleçam um paralelismo com as ações do Estado, como tem acontecido em outros casos de cooperação internacional.

¹³¹ Informação disponível em: [www.territoriosrurales.org.co].

Por outro lado, são utilizadas ferramentas como a sistematização, para registrar práticas bem-sucedidas nos territórios. Espera-se que, com a identificação e compreensão desses processos, seja possível adaptá-los em escala maior e, talvez orientar a formulação de políticas públicas.

3.1.5.1 Os três territórios de referência

Na atualidade, há três territórios de referência definidos pelas parcerias com as três organizações mencionadas. Com a ADAM, está sendo elaborada uma metodologia de avaliação de impacto da gestão desse programa em cerca de cem municípios atendidos. Até agosto de 2006, não havia dados disponíveis sobre a metodologia ou avanços na medição da geração de impacto de tal programa.

Um dos seus subdiretores, Orlando Meneses Pena (entrevista realizada em Bogotá, em 24 agosto, 2006), esclarece que a referência municipal é dada pela mesma agência que estabelece como meta a intervenção nos 98 municípios, o que não implica poder trabalhar alguns dos projetos por subregiões. Embora o trabalho no aspecto produtivo possa ser subregional, as ações com os governos locais devem ser de caráter municipal. Na base da gestão desse programa, a negociação é feita diretamente com as prefeituras, de acordo com a partir das suas demandas e recursos disponíveis.

Para Meneses (24 agosto, 2006),

al pensar o trabajo en una escala espacial mayor el reto que tendría el programa es en de apoyar y/o fortalecer los vínculos entre ese nivel municipal (político-administrativo) con la institucionalidad mas productiva, los gremios o, por ejemplo, con las secretarias técnicas de cadenas productivas que lidera o MADR.

Relacionando este projeto com os objetivos do observatório, possivelmente o enfoque territorial pode, de alguma forma ser materializado se os resultados da avaliação de impacto identificarem áreas com potencialidades específicas, tipos de relações, conexões ao interior desses territórios trabalhados pelo programa Adam. Com esta identificação seria possível, apesar da ressalva feita por Meneses (24 agosto, 2006), indicar um outro tipo de intervenção que seja territorialmente planejada.

Para Claudia Angélica Ruiz (entrevista realizada em Bogotá, 23 de agosto, 2006), pesquisadora do IICA e integrante do *Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural*

Territorial, Colômbia, (GIADR)¹³², o observatório busca agregar as experiências sobre o tema de desenvolvimento territorial e, assim, constituir como rede de conhecimento a respeito: “*se espera que el observatório sea un referente para las personas que toman decisiones de políticas em los territorios rurales*”. Também se espera articular essa experiência ao GIA e, assim, concentrar esforços para alcançar o objetivo. Uma maneira de fazer essa articulação é avançar, de forma conjunta, em um dos territórios de referência já identificados, no qual existe um trabalho prévio feito pela Universidade Nacional de Colômbia com sua Faculdade de Agronomia e seu *Centro de Investigación y Extensión Rural* (CIER).

Para conhecer um pouco o segundo território de referência chamado *Provincia del Tequendama*¹³³, entrevistou-se Jorge Baron (Bogotá, 29 de agosto de 2006), coordenador do projeto em parceria com o IICA. Baron, acerca de sua concepção do enfoque territorial, respondeu que uma das fases do projeto consiste em entender o desenvolvimento com enfoque territorial. Ele percebe que, mesmo quando há um acordo acerca da compreensão básica do conceito, uma segunda discussão leva a constatar que não é bem assim: “*Ainda este conceito continua sendo um sono, uma visão, algo muito gasoso...*”

¹³² O Grupo Inter Agencial de Desarrollo Rural (GIA) existe no nível hemisférico. Constituiu-se em maio de 2000, como resposta a uma das demandas manifestada na Assembléia de Governadores do BID em Nova Orleães, na qual se apresenta a necessidade da reelaboração dos mecanismos de desenvolvimento. Esse grupo reúne diversas agências da cooperação internacional, como o IICA, BID, FAO, CEPAL, Agência de Cooperação Alemã- GTZ e o Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Mais tarde, em 2001 e 2002, incorporou-se o Banco Mundial (BIRD) e a Agência de Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O GIA fala dos novos desafios e leituras para enfrentar a cooperação internacional na região estando cientes da iminente pobreza rural na América Latina e o Caribe, e a base estratégica para combatê-la utiliza uma aproximação territorial. O GIA espera complementar as ações das agências que o integram, mediante a geração e difusão de informações relevantes para o desenvolvimento das economias rurais, identificação de instrumentos, novos enfoques e casos de sucesso de desenvolvimento rural e implementação de projetos conjuntos de capacitação, assistência técnica e inversão a nível nacional e regional, (Disponível em: [http://www.iadb.org/sds/rur/site_2129_s.htm]). Acesso em: fev. 2007.

O GIA hemisférico propôs a criação de grupos interagenciais por países, como é o caso de Brasil e Colômbia, se constituíram GIAs em 2003 e 2004, respectivamente. O GIA para o desenvolvimento rural na Colômbia tem um eminente foco no tema territorial. Na primeira etapa de trabalho do GIADR Colômbia, apresentaram-se as ações que cada uma das agências integrantes estavam realizando na Colômbia e discutiu-se a necessidade de uma visão compartilhada sobre o que significa o desenvolvimento territorial. Em agosto de 2006, segundo a entrevista com Claudia Angélica Ruiz, tinha-se ampliado a frequência das reuniões e aguardavam algumas definições do governo nacional sobre a política de desenvolvimento territorial para poderem articular-se de melhor forma a ela. Para Ruiz (23 agosto, 2006), esperar que as agências que fazem parte do GIAD -Colômbia unifiquem os seus critérios de trabalho e compartilhem uma única visão é algo que não tem sentido. De fato, cada grupo tem seus próprios interesses e mandatos. Algo que ajudaria ao avanço do trabalho desse grupo seria a definição de um território de referência para todos alocarem recursos e, com base nessa experiência conjunta, poderem aprender e compreender o que pode significar para Colômbia uma abordagem territorial de desenvolvimento. Esse território de referência que foi inicialmente concebido como possível espaço de trabalho conjunto, chama-se *Provincia de Tequendama*.

¹³³ Os 106 municípios do departamento de Cundinamarca, localizados na região centro oriental da Colômbia, estão agrupados em 15 províncias, e uma delas é o Tequendama. Esta província está constituída por dez municípios que compartilham características agroecológicas, sistemas de produção, tipos de atividade econômica e, sobretudo, características culturais.

Esse projeto tem sua origem na universidade, na qual, com o apoio de professores franceses, como o José Muchnik, do *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD) e Dennis Requier-Desjardins, da Universidade de Versailles em Saint Quentin em Yvelines-França, começou-se discutir o tema dos *Sistemas Agroalimentarios Localizados* (SIAL). Para Barón (29 agosto, 2006) nas primeiras discussões desse tema com os professores franceses, afirmava-se que a forma de contribuir com os camponeses e com o desenvolvimento era reconhecer que a interação entre as comunidades rurais e o entorno físico produz o *terruño*¹³⁴, o território. Com essa lógica, seria possível conhecer as razões que movimentam esse território e o que transferir e o que mudar. Dessa forma, e com os exemplos que eram apresentados de experiências de SIALs em outras localidades da Colômbia, identificou-se que o sistema produtivo de manga da Província de *Tequendama* poderia ser um estudo de caso sobre o SIAL: “*O mango en la región del Tequendama es el resultado de la interacción de muchas y muchas generaciones de comunidades de pequeños agricultores y el entorno biofísico*” (Barón, 29 agosto, 2006).

O mais interessante, segundo Jorge Barón, é que com a hipótese de que a Província do *Tequendama* é um SIAL de manga, organizaram-se grupos de trabalho com diferentes entidades e estudantes fizeram seu trabalho de campo na zona para finalmente concluir em que de fato a província é um SIAL de manga. Chegaram a essa conclusão por perceber que se trata de um conglomerado de produtores de uma mesma atividade, mas, além de isso, é algo que não é novo, é um processo que tem muita história.

Barón (29 agosto, 2006) esclarece:

En esa interacción entre las comunidades agrícolas y una región, hace que se desarrolle una actividad, o que prime, o que esas comunidades lleguen a descubrir una actividad que es la que más se acopla a su requerimiento, a sus necesidades y a las características del medio. De tal manera que eso sea un producto diferente, que no se ve sino ahí e que ha permanecido en el mercado por generaciones. Al evidenciar esto nos dimos cuenta que si se cumplía uno de los requisitos que plantea el enfoque SIAL.

Com essa identificação, parte-se para uma proposta de desenvolvimento, tendo em vista as potencialidades identificadas, a identidade da região como produtora de manga, o peso que tem na cultura da região, as características biofísicas, as práticas de produção utilizadas (sustentáveis) e o suporte econômico das comunidades nessa atividade. Depois de identificar o SIAL, o desafio é dinamizar esse processo e procurar modos de potencializá-lo. Barón (29 agosto, 2006) conclui que a diferença dessa prática do desenvolvimento com outras

¹³⁴ A tradução mais próxima ao português pode ser torrão.

implementadas no passado é que: *“llamen al agricultor y trabajemos com él, la diferencia está em el reconocimiento del agricultor como creador”*.

Uma notícia que não é muito alentadora para esse processo do SIAL da Província do Tequendama é que o projeto apresentado aos organismos nacionais, como o Ministério de Agricultura, que tem priorizado a cadeia da manga como um produto altamente competitivo para a exportação, não foi financiado. No momento da entrevista, os líderes desse projeto estavam tentando obter outros recursos, para poderem continuar com essa iniciativa. Uma outra dificuldade encontrada pelo grupo que se deslocou à província para fazer a pesquisa sobre o SIAL é a falta de capacidade de gestão dos governos locais para abordar projeto de abrangência maior e de maior longo prazo. Para Barón (29 agosto, 2006), o processo poderia sair bem somente com a participação dos produtores, *“a excepción de unas pocas, las administraciones locales enredan mas que ayudar”*.

Por ultimo, um terceiro território de referência trabalhado pelo observatório é o de *Amazorinoquia*, mediante o qual o governo do departamento de Arauca, visa elaborar uma estratégia de desenvolvimento regional para a Amazônia e Orinoquia Colombiana. Trata-se de um projeto orientado por uma outra perspectiva, diferente da ênfase dada ao *Território do Tequendama*. Tem um desenho muito mais próximo ao que no capítulo anterior se indicava como *clusters*, combinado com uma distribuição espacial que remete, visualmente, ao esquema de Von Thünen ou à teoria de lugares centrais de seus seguidores¹³⁵. Segundo essa proposta, haveria um primeiro corredor mais próximo ao centro do país de natureza agroindustrial. Na seqüência, afastando-se do centro e se aproximando das fronteiras, um segundo corredor produtivo (agrícola, pecuária extensiva, cultivos de plantação, florestas), um terceiro corredor de transição (de proteção) e o quarto corredor, ambiental, que cobre a selva amazônica e a *Serrania da Macarena*. Essa proposta, salienta o observatório, tem a vantagem de regionalizar um território heterogêneo com uma visão funcional da exploração e conservação dos recursos naturais.

¹³⁵ Como foi indicado no capítulo I, esses teóricos postulam a homogeneidade do espaço, com a hierarquia urbana estruturada pelo mercado. Para Soja (1993, p.181), a teoria dos lugares centrais faz parte dessa bibliografia imponente, em que se descrevem as particularidades e geometrias hipotéticas de suas aparências reais ou empíricas: “A teoria do lugar central, por exemplo, descreve uma geometria idealizada da matriz espacial, em condições em que se presume que as relações de mercado e o comportamento minimizador da distancia, no tocante à prestação de serviços sociais, dominem a produção social do espaço. Ocasionalmente, seus modelos exibem uma semelhança fortuita com as paisagens geográficas reais das sociedades capitalistas, basicamente por serem, também eles, estruturados em torno de uma suposta matriz espacial de locais estabelecidos. Eles representam uma das raras tentativas, na história da teoria social, de abordar aspectos selecionamos dessa espacialização existencial”. (SOJA, 1993, p. 181).

É possível que nesse projeto a variável território não seja vista como um mero suporte produtivo à Von Thünen, mas pode-se perguntar como se promovem as relações entre as diversas dimensões que o observatório visa trabalhar, e como se pode garantir, que um esquema de desenvolvimento delimitado por corredores não vá aprofundar, ainda mais, as iniquidades existentes nessas duas regiões da Amazônia e da Orinoquia colombiana.

Com a sucinta descrição destes três territórios de referência, pode-se perceber que cada um deles se sustenta, em maior ou menor medida, em conceitos relacionados com o enfoque territorial de desenvolvimento. Os seus referentes conceituais estão relacionados com postulados da economia espacial, organização industrial ou com os conceitos de proximidade.

Trabalhar em conjunto, para construir uma visão compartilhada do que significaria o desenvolvimento com enfoque territorial e um dos aspectos em que coincidem as pessoas vinculadas a esses projetos, seja do observatório ou do GIA, pois não querem trabalhar com uma definição preestabelecida. A experiência do GIA- Colômbia tem mostrado que poderia haver tantas definições de desenvolvimento territorial como o número de agências integrantes do grupo; para eles, a prática em um território de referência é, talvez, uma maneira de ter uma melhor compreensão e orientação a respeito. Como foi dito anteriormente, a tendência do GIA e de alguns dos pesquisadores do IICA, é desenvolver ações seguindo enfoque dos SIAL da Província do Tequendama, proposta que, conceitualmente, está mais próxima do no capítulo anterior se definiu como abordagem territorial do desenvolvimento.

Pelo contrário, ter uma maior compreensão e apropriação do enfoque territorial e considerar a possibilidade de fazer uma discussão sobre o que tal abordagem implica, não faz parte das preocupações ou da agenda do INCODER. Como assinalado anteriormente, o instituto trabalhou um conceito preestabelecido de enfoque territorial que, na prática, se limitou às características físicas e naturais de espaços geográficos, delimitando as ADRs com unidades de planejamento.

É importante ressaltar que, com a descrição das diferentes perspectivas trabalhadas por organizações que, em maior ou menor medida, influenciam as intervenções nos territórios, seja pelos seus programas ou mediante parcerias com órgãos públicos, não se pretende estabelecer uma valoração sobre a pertinência dos diversos enfoques. Além do mais, os projetos que se apóiam nesses postulados estão na primeira fase de formulação, o que impede alguma valoração em campo dos possíveis efeitos positivos ou negativos dessas intervenções.

3.1.6 A Teoria e os Processos de Planejamento para o Desenvolvimento Territorial na Colômbia

O enfoque territorial da política pública de desenvolvimento rural na Colômbia, assim como os programas do *Observatório de los Territorios Rurales*, permitem perceber que a base conceitual das propostas de organizações como o INCODER, IICA, CEGA ou a Universidade Nacional aproximam-se de diferentes correntes do tema territorial. Elas, porém, afastam-se dele e entram em contradições com seus postulados no momento de materializar essas bases nos processos de planejamento. Dois casos que ilustram melhor essa situação são os do INCODER e sua parceria com o CEGA e o território de referência da Província do Tequendama.

No caso do INCODER, por exemplo, como se indicou em parágrafos anteriores, a definição do rural e do territorial resgata a multifuncionalidade do primeiro e o caráter social e, em consequência, de sujeito do segundo. No entanto, no momento da interpretação das dinâmicas específicas em áreas geográficas do país o território é delimitado mediante sistemas geo-referenciados que definem os territórios pela da homogeneidade que lhe outorgam os seus atributos físicos e naturais.

Dessa forma, constata-se que

se corre el riesgo que las herramientas, como los sistemas de información geo-referenciados, se vuelvan el fin en si mismo y no se utilice la información que estos arrojan como un insumo que se suma a otra información relevante como la que puede ofrecer la comunidad. Como lo mencionó Philippe [Bonal] “*se puede colocar el instrumento por encima de la problemática*”. Esta información requiere ser complementada con datos sobre la población, quiénes habitan esos territorios, como se relacionan, cuáles podrían ser los incentivos que contribuyen a que estas familias se apropien de las acciones para el desarrollo que se adelantan en sus territorios (VALENCIA, 2004, s. p.)¹³⁶.

¹³⁶ Durante fevereiro do 2004, a autora desta tese teve a oportunidade de viajar para o Departamnto de Antioquia, Colômbia, com um grupo de pesquisadores, dentre deles, Philippe Bonal, Edelmira Pérez e Maria Adelaida Farah, para conhecer os avanços desse governo departamental em relação à nova política de desenvolvimento rural, sua abordagem territorial e a implementação dos centros provinciais de gestão agroempresarial. Nesse momento, o governo departamental estava tentando trabalhar, em diferentes frentes, com o desenvolvimento territorial ou regional, Um deles era liderado pela Secretaria de Agricultura a quem se perguntava o seguinte: “*Adicional a esto [os CPGAE] existen en la actualidad propuestas para la creación de estructuras que pareciera apuntan a lo mismo: UMATA regional, Agencias de Desarrollo Local, Fondos Regionales de Asistencia Técnica Rural y o INCODER con las zonas de desarrollo rural. ¿A cuál atender? ¿cómo articular una con otra?*” Uma outra frente era a liderada pela Secretaria de Produtividade e Competitividade que estava elaborando um programa sobre agências de desenvolvimento local, conformação de acordo com a formulação dos distritos industriais vistos no capítulo anterior. Acerca desse tema, Bonal chamou a atenção para não tratar tais distritos como um modelo possível de copiar: “*Los distritos agroindustriales (eje de las agencias) son pocos en el mundo; se sabe dónde están, pero no cómo reproducirlos. Cada uno surge de toda una historia. Hay que*

Nos seus documentos de referência, o instituto aborda a definição dos territórios com base na partir da identificação de áreas homogêneas, segundo suas características econômicas, sociais, culturais e naturais, o que pode, em alguma medida, coincidir com o *território tipo*, no sentido visto no capítulo II. No entanto, levando em conta que para definir, identificar e interpretar esses *territórios tipo* estudam-se os fatores que, endogenamente, propiciam a aglomeração das empresas e a formação de sistemas produtivos locais, pode-se esperar que, no mesmo sentido, para a definição das ADRs, se levem em conta as capacidades de um território para gerar o seu desenvolvimento de dentro. Implicaria, então, conhecer as dinâmicas das instituições presentes em determinada área e os meios existentes para gerar um ambiente de inovação.

Compreender uma dinâmica territorial específica, seja para identificar processos produtivos bem-sucedidos e as causas de tal sucesso, ou os atributos a serem potencializados com o propósito de alcançar essas dinâmicas produtivas bem-sucedidas, implica ir além de uma caracterização biofísica de um espaço geográfico e do registro de indicadores econômicos e sociais; fala-se de um pressuposto que tem igual validade para qualquer um das tendências da abordagem territorial vistas no capítulo II. De acordo com a tendência instrumental, a definição de um território tipo sugere a identificação das relações sócio-espaciais e econômicas no entorno desse território e suas relações com o mercado, o que, finalmente o demarca e o caracteriza pela presença de tipos de organização industrial, como os distritos ou outros. Para a outra tendência e sua compreensão de território como um espaço dinâmico em permanente construção, a identificação das relações de coordenação, mediadas pelas proximidades organizada e geográfica define a conformação de tal território o que, segundo os tipos de negociação, pode provocar novas conformações e arranjos espaciais.

Uma das advertências feitas, como indicado no capítulo antecedente, é que as dinâmicas econômicas identificadas em territórios específicos são próprias de tais territórios, e tentar reproduzi-las em outros espaços que têm outra história, outras regras e outra base institucional não faz sentido. No entanto, esses estudos chamam atenção para as dimensões do processo de desenvolvimento, constantemente desconhecidas, que poderiam potencializar as capacidades endógenas de um território e sustentar atividades econômicas bem-sucedidas. A prática do INCODER obedece à tendência instrumental, percebendo o território como uma unidade de planejamento, mas essa percepção limita-se a esse campo, deixando de lado a função de mediação que o espaço tem com outras dimensões como são as políticas e

tener presente que los países europeos han recibido mucho dinero para desarrollar los distritos agroindustriales”.

institucionais. Embora o INCODER reduza o sentido do território a uma variável do desenvolvimento, favorecendo a dimensão material, deveria – de acordo com os postulados da tendência instrumental – reconhecer os processos históricos, regras e referentes comuns que configuram o *território tipo*.

No trabalho específico de planejamento nas ADRs, as bases conceituais de uma organização como CEGA foca o desenvolvimento territorial de acordo com os *clusters*. Para os pesquisadores de CEGA, um dos principais erros cometidos na implementação de diferentes propostas de desenvolvimento é a alta influência de fatores externos à intervenção para mudar o *interior*; “*aparece uma nueva moda de desarrollo pero no la adaptamos al interior*” (Lorente, 22 agosto, 2006). O CEGA, ao falar de internos e externos, não o faz no mesmo sentido do conceito endógeno ou interno como o trabalha Vázquez Barquero (2001) ou como o indica repetidamente Boiser (1999; 2000; 2002) nos seus artigos¹³⁷, ou no sentido exposto por Pecqueur (2005), de acordo os postulados da economia da proximidade exposto no capítulo anterior. CEGA tem uma visão orientada pelo mercado, e sem entrar no mundo das complexidades, segundo documentos por eles elaborados¹³⁸, a ênfase recai no crescimento endógeno, que depende da competitividade, determinada, pela inovação e a mudança tecnológica (CEGA, 2005b).

Um dos documentos de CEGA (2005, p. 11) explicita:

Un desarrollo exitoso depende de identificar opciones de mercado concretas y asegurarlas mediante compromisos contractuales entre agentes económicos igualmente concretos. El mercado define cuál es la oferta viable, tanto en producto como en costo y características del mismo.

¹³⁷ Boiser (1999; 2000; 2002), reconhece os próprios processos de mudança do *interno* (endógeno) com suas respectivas potencialidades, assim como capacidade de mudar pela influência de sinais que chegam do *externo* (entorno). Esses autores, como antes visto, dão muita importância ao que eles denominam os novos fatores internos vinculados ao desenvolvimento, como são os recursos psicossociais (nas palavras de Boiser, 1999; 2000; 2002) ou recursos humanos e a organização local (nas palavras de Vázquez Barquero, 2001). Para Boiser compreender o externo o interno e as relações entre os dois, contribui para o bom desempenho dos programas para o desenvolvimento territorial, levando em conta que o desenho de uma *engenharia* da intervenção territorial deve identificar e compreender os “*factores causais do desenvolvimento para incidir sobre eles os potenciado e os articulando por meio da engenharia social*”. (BOISIER, 1999, p. 29).

¹³⁸ Os trabalhos acadêmicos de CEGA atribuem a origem do enfoque regional ou territorial do desenvolvimento, como indistintamente o denominam aos estudos que mostraram, que de forma autônoma, pode-se gerar desenvolvimento em regiões específicas, autonomia que não permite definir regras ou parâmetros exatos a seguir. Nesse sentido, a organização trabalha com premissas para o desenvolvimento regional fortemente sustentadas nos princípios do crescimento endógeno e no que se conhece como *clusters*. Para essa organização o desenvolvimento regional depende de sua capacidade para gerar empregos e rendas suportadas em atividades que possam crescer e se expandir mais rápido que o crescimento da população residente. Nesse sentido, o desenvolvimento regional deve ser concebido no marco dos sistemas de produção que agrupa mais de um produto, levar em conta as complementaridades entre eles e entre zonas de produção e incluir as atividades locais viáveis para outorgar valor agregado (CEGA, 2004, p. 5).

Segundo os diagnósticos elaborados por esta organização, a baixa competitividade do setor agropecuário da Colômbia está relacionada com o ambiente protegido e o planejamento centralizado, em que se desenvolveu a estrutura produtiva do país. Para CEGA (2004) o desenvolvimento regional depende da capacidade para geração de empregos e rendas sustentáveis em atividades que possam crescer e se expandir mais rapidamente que o crescimento da população residente. Nesse sentido, tal desenvolvimento deveria ser planejado para um período de longo prazo, no marco dos sistemas de produção que agrupassem mais de um produto, levassem em conta as complementaridades entre eles e entre zonas de produção, incluindo as atividades locais viáveis para outorgar valor agregado (LORENTE; URBINA, 2006; CEGA, 2004).

Em outras palavras, o crescimento endógeno deveria ocorrer em um território determinado quando umas atividades apoiassem o surgimento de outras empresas e atividades. O CEGA propõe trabalhar do produto ao sistema, do grêmio à região, do curto prazo ao longo prazo, do incentivo genérico ao apoio direto à inovação, e do processo isolado ao *cluster* regional (CEGA, 2005b).

Para essa organização,

las ventajas locales justifican la aglomeración de productores similares en una misma región y el análisis de economía espacial destaca las ventajas adicionales que esto trae: compartir servicios, atraer personal calificado, justificar infraestructura de uso común y otras muchas externalidades, es decir, circunstancias que ningún productor busca deliberadamente pero que benefician a todos y permiten que, en conjunto, sean más competitivos (CEGA, 2005b).

Nessa proposta, podem-se identificar, sobretudo, elementos que, como visto no capítulo antecedente, são compartilhados tanto pela nova teoria de crescimento econômico como pela nova geografia econômica, que se centram no crescimento endógeno e se orientam, em essencial, pelos sinais do mercado, mas também, de acordo com a base evolucionista-institucionalista, com elementos relacionados a tipos de organização espacial, como os *clusters*. Há uma forte ênfase ao tema das inovações como geradoras de externalidades, na agrupação horizontal (entre produtores) e vertical (sociedade, indústria, comércio), identificação de potencialidades endógenas que facilitam a conformação dos *clusters*, tipos de organização espacial, os quais que dependendo de sua dinâmica atraem a inversão de capital privado, e decisões autônomas dos agentes econômicos na sua busca pelos ganhos. O mercado deve orientar essas decisões autônomas, e o Estado intervir para favorecer o ambiente econômico com a dotação de infra-estrutura e os incentivos à inovação.

É importante lembrar que, de acordo com os postulados dessas duas novas teorias reconhecem-se as condições iniciais de cada território, o que condiciona o potencial endógeno. Com base no relato dos pesquisadores do CEGA e nos documentos técnicos que orientam a sua intervenção, pode-se afirmar que tais potencialidades se referem, sobretudo, às vantagens comparativas, como por exemplo, disponibilidade de água e qualidades de solo.

A esse respeito, de acordo com CEGA (2005b, p. 7),

en el sector rural existe un potencial que descubrir, combinando tres elementos: i) Ventajas regionales debidas a la diversidad de recursos, climas, ubicación, etcétera; ii) un mercado dinámico externo a la región que permita crecer con rapidez, y iii) sinergias y externalidades desaprovechadas. El análisis regional propuesto, que podemos concebir como prospectiva o equiparar con los estudios de planeación, consiste finalmente en un esfuerzo de pre-inversión. En esencia, su propósito es identificar las ventajas de recursos y de ubicación con respecto a mercados dinámicos, cuya expansión pueda sostener el crecimiento de la región y, en particular, de su sector rural.

Não está muito claro como com esses planos de desenvolvimento, podem ser atendidas as dimensões políticas e sociais, cujo fortalecimento é necessário para tornar mais atrativa a região (território) para a inversão. Assim, segundo a nova geografia econômica, as condições iniciais, promotoras da localização de uma atividade produtiva, embora deixadas ao indeterminismo, são relevantes no processo de desenvolvimento e vão além das vantagens de recursos e localização em relação aos mercados identificados nos projetos de *pré-inversão* sugeridos por CEGA para o planejamento nas ADRs.

Lorente (22 agosto, 2007) comenta:

Para ver como se cierran las brechas e volver la región más homogénea e su desarrollo más sostenible en el tiempo, es mejor ver as diferencias de cada uno de estos grupos para tener una nivelación más rápida con los otros y esto parte del proceso de planeación. El plan territorial indica quién está necesitando más que otros; ahí debe hacerse una compensación. Pero para esto es necesario un apoyo desde fuera, un catalizador externo, porque entro de la región hay muchos intereses. La región ve cosas en pequeño, desde fuera se pueden mostrar otras opciones sin imponer cosas. Se propone alianzas entre grandes y pequeños procurando que o haya relaciones de poder. Pero no se puede dejar que esto suceda espontáneamente, alguien debe intervenir como promotor y después desaparecer de la alianza.

Assim, as ações no campo social e político estariam dirigidas do entorno do território, concentrando-se na conformação de arranjos organizacionais que liderem o desenvolvimento de uma atividade produtiva que responda às demandas do mercado e se ajuste às

potencialidades naturais e de infra-estrutura presentes nesse território. Para CEGA, se esse plano de *pré-inversão* for atrativo, ele se converte no principal incentivo para o desenvolvimento do território: *“El territorio es un espacio económico, relativamente homogéneo, pero debe haber algo que se potencialice. Esto es posible con un buen proyecto de desarrollo que sea atractivo para todos en la región”*, asevera Lorente (22 agosto, 2006).

Um outro caso que contrasta, em termos do enfoque territorial abordado, com os trabalhos do INCODER e de organizações como o CEGA é o território de referência da *provincia del Tequendama*. Como indicado em parágrafos anteriores, esse projeto começou a ser desenvolvido com o apoio de um grupo de acadêmicos franceses seguidores das pesquisas de Pecqueur sobre sistemas produtivos locais (SPL). Os textos técnicos sobre o território limitam-se a uma formulação sintética do projeto a ser desenvolvido na província. No entanto, se guiando-se pela informação fornecida por Barón, antes registrada, pode-se identificar que a fase inicial do estudo tinha como referentes conceituais os *sistemas agroalimentarios localizados*. Esses SIAL, diferenciam-se dos SPLs precisamente pela sua característica rural e agrícola. Como diz Requier-Desjardins (1999, p. 8), *“es decir como un tipo específico de sistema productivo local enfocado sobre las actividades agroalimentarias”*. Muchnik e Sautier (*apud* CORREA; BOUCHER E REQUIER-DESJARDINS, 2006), assinalam que esses sistemas são os constituídos por organizações de produção e serviço associadas a um território específico pelas suas características e funcionamento: *“El medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber-hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones; se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada”*.

As origens desse conceito remetem aos distritos industriais, ao meio inovador e aos *clusters*. Estudando as críticas a cada uma dessas formas espaciais de organização industrial, os propulsores desse tipo de sistemas reconhecem a necessidade de ir além da proximidade espacial, que pode gerar algumas externalidades, mas não são suficientes para fortalecer relações de coordenação. Tomando elementos dos *clusters*, das agroindústrias rurais¹³⁹ e reconhecendo a heterogeneidade existente no tipo de arranjos que leva à conformação de sistemas dinâmicos, Requier-Desjardins (1999) enfatiza que a aglomeração por si só não define o SIAL. Unidades de produção de queijo ou rapadura, por exemplo, podem ser parte de

¹³⁹ *“Agroindustria rural: Actividad que permite aumentar y retener, en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas de post-cosecha en los productos provenientes de explotaciones silvoagropecuarias, tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización”* (Requier-Desjardins, 1999 *apud* Boucher; Riveros, 1994; Machado, 1997, p. 2).

um sistema maior no qual haja outro tipo de atividade produtiva relacionada como a criação de porcos, produção de melão de cana, etc. Além disto, deve-se levar em conta os vínculos para trás e para a frente da cadeia produtiva, que têm a ver, por exemplo, com as unidades de produção e com o transporte.

Estes elementos estão presentes na investigação que os líderes do projeto da Província do Tequendama estão desenvolvendo. Nessa pesquisa, realizada pela universidade, baseada na hipótese que a *Provincia del Tequendama* era um SIAL de manga, identificou-se uma alta identidade da região com esse produto. Confirmar tal identidade pode abrir a possibilidade de uma denominação de origem para a manga do *Tequendama*, e seus produtos derivados ganhariam um espaço nos mercados internos e de exportação. A identidade com um produto específico como a manga é uma potencialidade endógena de que esse território dispõe e pode ser aproveitada para o fortalecimento do sistema produtivo local. A relação com os conceitos de proximidade organizacional e institucional é a diferença entre recursos genéricos e específicos como parte da caracterização de um SPL. A identidade com o sistema produtivo manga mostra que se compartilham entre as comunidades os conhecimentos sobre tal sistema, os quais são recursos específicos desse território e intransferíveis para uma outra localidade. Com essa potencialidade endógena, talvez seja possível avançar em uma crescente proximidade organizacional e institucional.

Como tem sido salientado, o projeto da província do Tequendama, comparado com as ações adiantadas pelo INCODER ou os avanços conceituais do CEGA a respeito do desenvolvimento territorial, está ainda na sua fase inicial de planejamento, o que limita a análise da relação do marco conceitual dos SIALs com a sua prática na província. Entretanto, é evidente que nessa fase inicial de planejamento se reconhece a necessidade de primeiramente saber se em tal província existia um SIAL e, para isso a pesquisa foca-se na identificação de recursos específicos. Há uma caracterização das potencialidades endógenas e também a identificação de debilidades com a baixa gestão dos organismos públicos. O segundo passo, então, foi a formulação do projeto, e o que possa acontecer no futuro dependerá, em grande medida, do apoio que o projeto obtenha em termos de recursos financeiros.

3.1.7 A Perspectiva da Abordagem Territorial na Colômbia

Nesta parte final da descrição do caso da Colômbia, comenta-se, com base nos valiosas contribuições das pessoas entrevistadas, como elas consideram que esse tipo de enfoque para o desenvolvimento deve ser implementado e quais as diferenças que elas apontam entre essa abordagem, segundo o disposto nos documentos conceituais, e as anteriores propostas para o desenvolvimento. Tal informação pode indicar o viés que possíveis novos projetos baseados nesse tema poderiam ter nesse país.

As pessoas entrevistadas, em termos gerais, concordam ao indicar por onde devem começar as ações para apoiar esse tipo de processos de desenvolvimento, locais ou em uma escala maior do território. Segundo eles, o processo começa no momento em que o produtor toma a decisão de empreender um negócio determinado.

Fernando Balcazar (18 agosto, 2006) afirma:

El tema de las decisiones es una cuestión de decisiones privadas, ahí la posición del alcalde es subsidiaria. No es el alcalde el que va mostrando el cambio al empresario; lo que se ha hecho históricamente, en estos últimos 50 años, es que “se está partiendo de la punta de la pita equivocada”. El enfoque tiene que ser de demanda, esto es igual en desarrollo rural, ver cuál es el potencial de una zona de desarrollo y de ahí empezar a ver que hace cada uno, algo así como un cluster institucional.

Dessa forma, em resposta à pergunta se a tendência de deixar ao setor privado as decisões da inversão para o negócio e sujeita à concorrência era ou não uma ação assumida de acordo com a onda neoclássica que se instalou na região a partir dos anos 1990, Balcazar (18 agosto, 2006) responde que poderia ser, pois, às vezes, há ações que se orientam pela *moda* do momento, “*pero realmente lo que ha sucedido es un proceso de aprendizaje que demuestra que la decisión de la inversión y actividades productivas no se pueden dejar al sector público. Los intereses de este sector son otros y no toma riesgos*”.

Para Balcazar (18 agosto, 2006) chegar à descentralização e ao enfoque regional-local tem sido resultado de um processo evolutivo¹⁴⁰ de reformas institucionais que começaram desde a reforma de 1968¹⁴¹. Nesse momento, expandiu-se o aparelho do Estado com a criação

¹⁴⁰ Salienta-se que esse processo evolutivo não é apresentado, pelo entrevistado, como uma sucessão de etapas, mas como um processo de aprendizado que deu como resultado o surgimento de novas instituições e instrumentos.

¹⁴¹ Na presidência de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), ponto culminante do intervencionismo estatal na Colômbia impulsionou-se uma política de exportações combinada com substituição e importações, a criação de numerosas entidades governamentais, o fortalecimento do planejamento e uma modernização administrativa de grande alcance pela via da reforma constitucional de 1968 (MONCAYO, 2005). Com esta reforma, ampliaram-

de grandes organizações, nascidas em um esquema de governo central, cenário no qual não cabia uma outra organização diferente do todo o aparelho central localizado em Bogotá. Depois, houve o segundo período de desenvolvimento da Colômbia, marcado pela descentralização, com instrumentos como o cofinanciamento, utilização de ferramentas como as matrizes de cofinanciamento, com o propósito de incentivar a inversão dos municípios em áreas de desenvolvimento específicas.

O entrevistado esclarece:

Por ejemplo proyectos para manejo de medio ambiente se cofinanciada el 90% y a ra vías sólo el 30%. Este esquema de trabajo se pensaba con la idea que los municipios fueran fortaleciéndose y llegaría un momento en que el DRI tendría que desaparecer. Desapareció por otros problemas, como corrupción, y no como consecuencia del proceso evolutivo que se había pensado.

Balcazar (18 agosto, 2006) termina essa síntese sobre o processo de mudanças institucionais citando uma última fase na qual as organizações não são constituídas sem razão, mas em virtude de uma reflexão do centro sobre os objetivos das organizações. O principal propósito era o de acompanhar os processos regionais e locais, e um exemplo é a proposta da fase IV do DRI que nunca se levou a cabo, mas estava estruturada com base em uma proposta por regiões, e os atores locais deveriam ser os encarregados da gestão dos seus negócios.

No mesmo sentido dessas mudanças, pediu-se aos entrevistados para indicarem a diferença entre os programas implementados em décadas passadas e os implementados nos primeiros anos do século XXI. Citando o caso ADAM, Orlando Meneses (28 agosto, 2006) afirma que entre programas como os implementados pelo fundo DRI na década de 1990 nos quais se dava atenção aos municípios e os processos de descentralização, em uma combinação de desenvolvimento produtivo e fortalecimento institucional, pode não haver diferença com o que ADAM trabalha na atualidade.

Para Meneses (28 agosto, 2006), a semelhança entre ADAM e um programa como o DRI está nos fundamentos que guiam ou guiavam essas ações, os quais compõem o tripé sociedade civil, mercado e Estado. Segundo ele, os fundamentos não vão mudar porque, no fim, essas três categorias explicam o desenvolvimento de uma sociedade: *“Si los programas logran fortalecer este triangulo se podría acanzar un desarrollo mas sostenible”*. Para o entrevistado, a pergunta a ser feita é outra: quais foram as falhas cometidas anteriormente? Talvez dessa maneira garanta-se ou pelo menos se tente não cometer os mesmos erros. Uma

se os poderes fiscais e de planejamento do presidente, e a reforma conferiu ao governo a faculdade de ordenar o orçamento de rendas e gastos nacionais responsabilidade que antes era do Congresso (MEDELLÍN 2006).

constante na implementação dos programas para o desenvolvimento tem sido a soma dessas dimensões, sobrepondo-se uma à outra e não a sua integração, *“lo que se puede ver retrospectivamente es que los fundamentos han sido los mismos, los errores han estado en las formas de hacer”*.

Ao falar dos programas para o desenvolvimento rural das últimas quatro décadas na Colômbia, Meneses (28 agosto, 2006) afirma que há mudanças na perspectiva de desenvolvimento. Há temas que atualmente se abordam com maior ênfase, como o mercado, as cadeias produtivas, o fortalecimento institucional, o papel do setor privado e das organizações de base, relacionadas ativamente, com o mercado. Quando, porém, existe preocupação com o institucional, para ele, há menos avanços:

Se pueden cambiar políticas, se puede cambiar los discursos pero la gente es la misma, la misma en el sentido que no innova, que mentalmente está con los viejos esquemas. Sin llegar al extremo de concentrar las acciones solo en procesos de capacitación o de discusión conceptual, é necesario en el país discutir más este tema y avanzar en su comprensión orientado para los requerimientos de los territorios colombianos.

Balcazar (28 agosto, 2006) explica a mudança com base no processo evolutivo de reformas de estado, que tem levado a diversas concepções do desenvolvimento e suas práticas, mas não como efeito de forças e/ou idéias externas que influenciem os governos, mas como efeito de um processo de aprendizado.

No mesmo sentido das reformas que têm acontecido em um processo de aprendizado, Riaño (24 agosto, 2006) ressalta que, apesar das dificuldades que o INCODER tem enfrentado na implementação de sua política, o enfoque territorial é um bom modelo para o desenvolvimento. A diferença com as anteriores formas de fazer, especificamente, o que era desenvolvido pelo fundo DRI, é a escala de planejamento. Com o DRI, segundo o entrevistado, fazia-se um planejamento ao redor do município com um olhar territorial, mas o que primava nesse planejamento era a cultura do projeto, o que levava à dispersão de recursos, de esforços, de ações.

A esse respeito, Riaño (24 agosto, 2006) explica:

o sea, hacíamos desarrollo territorial pero a partir del municipio y con una mirada regional, en el modelo INCODER se dio un salto, es algo muy ambicioso, muy bueno, pero en todo esto hay que quemar etapas y creo que nosotros fuimos muy ambiciosos y esto nos ha dificultado sobre manera la implementación de este modelo, porque partimos de un grupo de municipios donde hemos encontrado unas diferencias grandes, incluso desde el punto de vista político; hay unos alcaldes de una corriente política, otros de otra. Las capacidades de gestión son muy disímiles, sus capacidades

fiscales, la disposición para hacer ejercicios participativos, darle un espacio a las comunidades en la planeación y en la toma de decisiones [...] Otra dificultad que hemos encontrado es de jurídicamente, donde se logran algunos acuerdos, se generan confusiones de cómo un alcalde puede ir a invertir a otro municipio, inversión que favorecería a todo el territorio pero una administración municipal no puede invertir en otro municipio [...] todo eso complica la implementación del modelo.

Dario Fajardo (24 agosto, 2006) traça um pano de fundo que esclarece os motivos de, na Colômbia, propostas de desenvolvimento territorial ou ordenamento do território não terem avançado. Segundo ele, há uma histórica tensão entre centralização e descentralização. Desde o século XIX, a constituição territorial da economia antecede a conformação do Estado. Mas, no caso de América Latina parece que ocorre o contrário. Primeiramente constituem-se os Estados e, depois, as economias territoriais.

De acordo com o entrevistado,

el ordenamiento territorial en últimas expresa un proyecto de país. Como es el orden del país, en qué se inscribe, ¿en que perspectivas se inscribe el potencial productivo de las regiones? ¿Vamos a tener una agricultura importante? ¿Vamos adecuar el desarrollo de la agricultura? ¿Vamos a trabajar el tema de la recuperación ambiental, e suelos? Eso lo hace una sociedad que tenga más o menos un orden, donde haya un proyecto que lidere el país (FAJARDO, 24 agosto, 2006).

Para Fajardo (24 agosto, 2006) as regiões da Colômbia são plásticas, isto é, não têm identidade nem articulação. Por outro lado, conforme o entrevistado, o que agrava ainda mais esse quadro, é que *“las políticas para el desarrollo en Colombia han sido más zigzagueantes, se asignan unos recursos y resulta que eso no funcionó, no hay una mirada de sostener las políticas y hacerle seguimiento a los logros”*. Levando em conta os problemas estruturais que um país como a Colômbia enfrenta para implementar uma política de desenvolvimento desse tipo, o que Fajardo (24 agosto, 2006) ressalta que o tema do território é altamente relevante:

El ordenamiento del territorio es muy importante porque un proceso de desarrollo no puede seguir una sola directriz. Uno no puede decir el desarrollo se va por aquí! La capacidad de lograr un desarrollo no solo económico sino políticos implica incorporar muchos intereses, la capacidad de convocar y no solo de convocar sino de articular intereses muchas veces contradictorios, eso lo haría el gobierno, eso es ganar gobernabilidad, eso es construir una estrategia de desarrollo, no solo como crecimiento económico, que no mejora necesariamente la calidad de vida de la gente, en la medida que la calidad de vida de la gente y la viabilidad de esa sociedad esta en entre dicho.

No mesmo sentido, Jairo Cano (25 agosto, 2006) avalia positivamente a nova abordagem e estabelece três diferenças entre os enfoques anteriores e o territorial, a institucional, as economias de escala e o conceito de mercado:

A diferencia con otros enfoques es que el enfoque territorial exige por arrancar por poner las reglas del juego claras y negociadas entre los autores mismos. Otra es juntar economías de escala y tamaño. Este es otro asunto que entra en el enfoque territorial que en programas anteriores no se tuvo. Antes se tenía la idea que en un pedazo de tierra, con muchas limitaciones, al aplicarle tecnología se podía salir adelante y generar el desarrollo. Con un enfoque territorial la escala aumenta. Por último o mercado como una institución global, que permea todo, tampoco se había asentado tan fuertemente como se ha asentado ahora.

Um dos principais aspectos enfatizado pelos entrevistados é que sob o enfoque territorial o planejamento é feito em uma escala maior. Ressalta-se que essa nova abordagem permite planejar os processos de desenvolvimento além dos limites da propriedade rural e mais ainda, dos limites municipais; os atores beneficiários do desenvolvimento não são mais cada unidade produtiva (finca) e sim atores do tipo coletivo, organizado em redes de empresas. Relacionado com esse último aspecto, o foco não é posto em um só produto ou atividade econômica, mas na formação de aglomerados de empresas (grandes, médias ou pequenas) que se complementem. Além disso, o enfoque territorial centra-se no mercado como orientador desses processos de planejamento.

Com base nos textos dos programas antes detalhados e dos aportes das pessoas entrevistadas pode-se dizer que na Colômbia, esses dois aspectos, a escala e o mercado, são aos que se outorga um maior peso na perspectiva territorial. Sem desconhecer outras características, como o favorecimento de relações de cooperação entre os agentes econômicos de determinado território, limitam-se as possibilidades que essa abordagem exige no planejamento de uma atividade econômica (da área agropecuária). Os encadeamentos para trás e para frente seriam favorecidos por essa escala além dos limites municipais assim como seria favorecido o mercado considerado, sobretudo, para fora do território. Por último, nesse processo, o Estado criaria as condições para que os agentes econômicos acessem às informações necessárias para a tomada de decisões sobre o negócio a ser empreendido e os seus futuros desenvolvimentos.

Com isto, encerra-se a descrição do caso da Colômbia, mas ele será retomado na conclusão quando se o compara com o caso brasileiro, que se descreve a seguir.

3.2 A SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT) DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, UMA APOSTA BRASILEIRA NO TERRITÓRIO

Oficialmente, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada em 5 de abril de 2004, mediante o Decreto nº 5.033/2004 (BRASIL, 2004). Órgão, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), tinha começado o seu funcionamento desde janeiro de 2003. Em 9 de janeiro do mesmo ano, Ministro Miguel Rosseto apresentou os novos secretários do ministério e anunciou mudanças na estrutura da pasta, uma delas, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, MDA, NEAD, 2003a). Os trabalhos da SDT durante os primeiros meses, focaram-se, na discussão sobre do conceito de desenvolvimento territorial, suas implicações e estratégias a serem implementadas.

Trazer para o MDA essa nova abordagem de desenvolvimento na perspectiva territorial e a conseqüente criação da secretaria, de um lado, tem a ver com a influência exercida pela academia brasileira que discutia, desde fins dos anos 1990, o tema do desenvolvimento territorial e sua estreita relação com uma nova percepção de rural. De outro lado, o interesse pelo que se começou a chamar de *novo enfoque do desenvolvimento* foi influenciado pelos trabalhos de organismos internacionais como o IICA e o CIRAD. Estas duas fontes, que se complementam e compartilham espaços de discussão, encontraram um ambiente receptivo no governo nacional por meio de um órgão colegiado inicialmente chamado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural¹⁴², do Núcleo de Estudos Agrários e

¹⁴²Em 6 de outubro de 1999, mediante o Decreto nº 3.200 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), como parte da estrutura básica do Ministério Extraordinário de Política Fundiária. O seu objetivo era a formulação de políticas para o desenvolvimento rural. Nessa época, o Conselho foi formado pelos ministérios da Política Fundiária e Agricultura Familiar, da Educação, da Saúde, da Agricultura, da Previdência, do Meio Ambiente, do Orçamento e Gestão e da Integração Nacional, além de representantes de municípios, cooperativas, pequenos produtores, secretários estaduais de Agricultura e o Fórum Nacional de Agricultura. (BRASIL, MDA, NEAD, 1999). Posteriormente, em 8 de outubro de 2003, mediante o Decreto nº 4.854, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), fazendo parte da estrutura básica do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e composto por: a) Ministros de Estado e Secretários Especiais, do Desenvolvimento Agrário, que o presidirá; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Integração Nacional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Gabinete Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; b) representantes de entidades da sociedade civil organizada, um do Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura (FNISA); um da Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (ASBRAER); um da Associação Nacional dos Órgãos de Terra (ANOTER); um do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); um de associações de municípios; três de entidades sem fins lucrativos representativas dos agricultores familiares ou dos assentados da reforma agrária; um da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); um de entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais assalariados; dois das mulheres trabalhadoras rurais; um de

Desenvolvimento Rural (NEAD)¹⁴³ e, desde 2003, na mesma SDT. A idéia do desenvolvimento territorial, como o descreve a SDT no seu documento institucional nº 3, “*entrou para o vocabulário acadêmico e dos formuladores de políticas públicas no Brasil na virada dos anos noventa para a presente década*”. (BRASIL, MDA, SDT, 2005 b.).

3.2.1 Os Antecedentes da SDT

Os resultados das pesquisas realizadas sobre as novas formas de organização industrial e a estreita relação do sucesso dessas formas com características como a cooperação entre empresas, o enraizamento territorial dessas últimas, o processo histórico de construção desses tipos de organização, dentre outros já detalhados no capítulo antecedente, eram estudados pela academia do Brasil com base na realidade rural desse país. Em 1998, iniciou-se uma forte onda de discussões, seminários, produção de artigos científicos, definição de políticas¹⁴⁴ que abrigavam esses novos conceitos, sobretudo, o território como noção integradora do rural¹⁴⁵.

comunidades remanescentes de quilombos; um de comunidades indígenas; um de entidade sem fins lucrativos representativa dos pescadores artesanais; cinco de entidades civis sem fins lucrativos representativas das diferentes regiões do país, envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e a agricultura familiar; um dos Centros Familiares de Formação por Alternância; um da rede de cooperativismo de crédito para a agricultura familiar; um da rede de agroecologia; e c) um de entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores da extensão rural. Esse Conselho tem como finalidade “*propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar*” (Decreto 4.854 de 8 de outubro de 2003 *apud* BRASIL- MDA – NEAD, 2003b).

¹⁴³ O NEAD, criado em março de 1998 pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, na atualidade Ministério de Desenvolvimento Agrário, é um projeto de cooperação técnica entre o MDA e o IICA que visa “*contribuir com o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento rural, promovendo estudos e pesquisas com a intenção de avaliar e aperfeiçoar políticas públicas voltadas à reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável*”. O Boletim do NEAD é um meio de divulgação eletrônico, com uma publicação semanal, disponível no *site* do NEAD desde setembro de 1999. [<http://www.nead.org.br>].

¹⁴⁴ Sabourin (2002) e Abramovay (1998; 2002) citam o PRONAF como exemplo de política pública que avança a perspectiva territorial. Para Sabourin (2002), independentemente das limitações e ambigüidades desse programa, ele introduz tal perspectiva ao associar a inversão com a participação ativa das comunidades locais mediante deliberações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, assim como pela elaboração de planos de desenvolvimento. Abramovay (1998; 2002) salienta o esforço feito pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério de Agricultura da época (1998), na formação de participantes de tais conselhos, acelerando assim a formação da vida associativa local.

¹⁴⁵ Nesse grupo, podem-se destacar, dentre outros, os trabalhos de: Ricardo Abramovay (1998; 1999; 2000; 2001; 2002); José Ely da Veiga (1999; 2001; 2002; 2003); Sérgio Pereira Leite (2000); Zander Navarro (2001); Eric Sabourin (2002); Maria Nazaret Wandelely (2002). Em relação aos encontros e seminários realizados tratando a problemática do desenvolvimento rural e a perspectiva territorial podem-se mencionar: II Fórum da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) de Cooperação Técnica: *A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável*, São Luis, 6-8 de dezembro de 1998; Seminário Internacional *Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil*, Campina Grande 1999, evento organizado pelo Professor Eric Sabourin (CIRAD); Encontro: *Brasil rural na virada do milênio*, USP e NEAD, 18-19 de abril de 2001 (Boletim NEAD 71); *Seminário Interno Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural no Brasil* FAO, Santiago de Chile, 11-13- de dezembro de 2001 (Boletim NEAD 113); Seminário Internacional:

Todas essas ações no Brasil levaram a discussões que, desde os anos 1980 ocorriam na Europa sobre as novas formas de organização industrial. Havia um interesse manifesto por divulgar no Brasil os estudos que vinculam a dimensão espacial aos processos de desenvolvimento e começar a conceber novas políticas para o desenvolvimento territorial¹⁴⁶. Além do objetivo histórico de diminuir as persistentes iniquidades inter e intra-regionais assim como as altas desigualdades na distribuição da renda, chocantemente aprofundadas nas áreas rurais do Brasil, visava-se encontrar novas e melhores tipologias que caracterizem o diverso mundo rural brasileiro na sua relação com o Brasil urbano. Além disso, havia a preocupação de mostrar o rural além das atividades primárias de produção de fibras e alimentos. O Brasil rural é muito mais que um reduto deixado pela expansão urbana da época da industrialização. É improcedente fazer a diferenciação rural-urbano com base em um único critério político-administrativo para localizar como urbano toda sede de municípios e distritos, independentemente de seu tamanho, densidade populacional e localização (VEIGA, 2001; 2002; 2003; 2004; 2005).

Os trabalhos nos Estados Unidos da América e na França sobre as relações urbano-rural por meio de organizações como o Economic Research Service – United States Department of Agriculture (ERS/USDA) e o Institut National de la Statistique et des Études Économiques – L’institut National de la Recherche Agronomique (INSEE-INRA) respectivamente, e os avanços obtidos desde 1994 pela divisão de desenvolvimento territorial da OCDE, referidos no início deste capítulo, estimulavam, no mesmo sentido, o debate no Brasil e conduziam à busca por tipologias que dessem conta da diversidade do rural brasileiro na sua relação com as áreas urbanas. A pesquisa feita por Abramovay (1999)¹⁴⁷ na qual, dentre outros aspectos, analisa os trabalhos feitos nos países capitalistas centrais, mostra claramente como esses estudos, utilizando diferentes metodologias, além de coincidirem na

Planejamento do desenvolvimento sustentável em tempos de globalização, IICA, 3-5 de junho, Teresina (PI) (Boletim NEAD 137); Encontro Temático *Multifuncionalidade e Contratos Territoriais de Exploração* NEAD-CIRAD, 7 de novembro de 2002, Brasília.

¹⁴⁶ Abramovay (1999), por exemplo, enfatiza que a valorização dos atributos territoriais para o desenvolvimento das diversas regiões do Brasil é ainda incipiente, mas abre um caminho fértil de pesquisa e de proposição de políticas. Veiga (2001) coloca como objetivo de seu artigo *Desenvolvimento territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico* o de apontar caminhos para orientar o futuro desenvolvimento territorial do Brasil. Por sua vez, Sabourin (2002) concorda com Abramovay (1999) sobre a pouca exploração do campo da abordagem territorial para o desenvolvimento rural e mostra como as políticas de apoio à produção diversificada da agricultura familiar têm sido limitadas, propondo a apropriação nas políticas para o desenvolvimento rural desse enfoque, levando em conta que para isso é necessário fortalecer as formas de coordenação entre os diversos atores presentes em um território e fortalecer as capacidades dos atores para compreender a visão territorial do desenvolvimento.

¹⁴⁷ *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo* é um estudo realizado por Abramovay, em 1999 como parte da pesquisa *Distribuição espacial da população brasileira: concentração versus desconcentração*, executada pela Diretoria de Estudos Sociais do IPEA. Para esta tese, consultou-se o documento de discussão 702, produto de tal estudo, realizado por Abramovay e publicado no ano 2000.

sua perspectiva espacial e não setorial do rural, concordam que: a) a existência de áreas menos povoadas não significa que devam ser deixadas à sua própria sorte e condenadas ao desaparecimento; b) para entender o meio rural, é necessário percebê-lo na sua relação com as cidades, as metrópoles ou os pequenos centros em torno dos quais se desenvolve a vida local; c) pode-se falar de cidades rurais, pois nem toda aglomeração urbana com um mínimo de infra-estrutura se situa na tipologia urbana. Por último, um outro aspecto que aproxima os trabalhos feitos nos Estados Unidos de América, na França e pela OCDE, é o reconhecimento da diversidade do meio rural como uma das suas principais características, o que leva a Abramovay (2000a, p. 27) a concluir que “*estabelecer tipologias capazes de captar esta diversidade é uma das mais importantes missões das pesquisas contemporâneas voltadas para a dimensão espacial do desenvolvimento*”.

Os trabalhos de Abramovay (1999; 2000a) e a pesquisa *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*, realizada pelo IBGE, o IPEA e Universidade de Campinas (Unicamp), em 1999¹⁴⁸ e o Projeto Rurbano¹⁴⁹, dentre outros, alimentavam o debate brasileiro sobre a questão rural-urbana, atribuindo maior força à idéia de que o rural e o urbano são duas categorias sociais independentes, mas inter-relacionadas, e que é errado supor que as cidades terminem absorvendo o campo como se este último fosse sinônimo de atraso, e o urbano, sinônimo de industrialização e, em conseqüência, de desenvolvimento.

Abramovay (2000a, p. 26-27) esclarece;

A noção de desenvolvimento rural é certamente normativa, mas sua utopia apóia-se em um potencial que a sociedade pouco conhece e, conseqüentemente, pouco valoriza. A idéia de que a emancipação das populações rurais passa pela intensificação dos processos migratórios não é apenas perversa, mas corresponde à subestimação do valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas. A ruralidade não é

¹⁴⁸ Este estudo amplamente citado por Veiga (2001a; 2001b; 2002; 2003; 2005a), define três tipos de aglomerações urbanas: as metropolitanas, as não-metropolitanas e os centros urbanos. Segundo essa classificação, o Brasil urbano é constituído por 12 aglomerações metropolitanas, agrupando 200 municípios, 37 aglomerações não-metropolitanas, conformadas por 178 municípios, e 77 centros urbanos para um total de 455 municípios essencialmente urbanos de um total de 5.507 municípios brasileiros, de acordo com o Censo do 2000. Com esses dados pergunta-se onde classificar os restantes 5.052 municípios. Eles podem ser classificados como essencialmente rurais ou significativamente rurais, seguindo os parâmetros colocados pela OCDE, questão que desenvolve Veiga (2001b) como vai-se mostrar logo a seguir.

¹⁴⁹ O Projeto Rurbano: caracterização do Novo Rural Brasileiro 1981/1999 teve o objetivo de analisar as transformações nas relações urbano-rural em Brasil, desenvolvendo-se em três fases. Na *fase I*, foram explorados os tipos de ocupações das pessoas residentes nas áreas rurais; na *fase II*, as rendas das famílias agrícolas, pluriativas e não-agrícolas, e na *fase III*, o objetivo foi aprimorar, melhorar e aprofundar as análises feitas nas fases anteriores. Teve financiamento por a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do PRONEX/CNPq/Finep. O projeto foi coordenado por José Graziano da Silva da Unicamp com um amplo numero de pesquisadores de diversos centros de pesquisa e universidades do Brasil (GRAZIANO, et al. 2000; 2002).

uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um *valor* para as sociedades contemporâneas. [...] A importância entre nós [os brasileiros] da agricultura não deve impedir uma definição territorial do desenvolvimento e do meio rural. Esta definição não é útil apenas para as áreas mais desenvolvidas do país, ela pode revelar dimensões inéditas das relações cidade-campo e sobretudo mostrar dinâmicas regionais em que as pequenas aglomerações urbanas dependem de seu entorno disperso para estabelecer contatos com a economia nacional e global, seja por meio da agricultura, seja por outras atividades.

No marco desse debate, avançou-se na definição de tipologias que agrupam o restante de municípios (5.052) que ficaram fora das aglomerações urbanas identificadas pelo estudo IBGE/IPEA/Unicamp. Veiga (2001b) analisa os resultados desse estudo, apóia-se nos trabalhos desenvolvidos por Abramovay (1999; 2002) e resgata estudos anteriores de caracterização de aglomerações urbanas, propondo, então, os cortes de densidade demográfica e tamanho populacional como indicadores mais pertinentes para identificar municípios essencialmente rurais e significativamente rurais ou localizados “*no meio-de-campo em situação ambivalente*” (VEIGA, 2003, p. 33)¹⁵⁰. Os dados desses estudos e as análises feitas

¹⁵⁰ Veiga (2001b), em seu trabalho *Desenvolvimento territorial do Brasil, do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico*, utilizando os resultados do estudo do IBGE/IPEA/Unicamp no que se refere à delimitação dessas redes agrupadas em aglomerações e centros urbanos e questiona a pouca informação sobre a diversidade territorial dos restante 5.052 municípios (90% dos municípios do Brasil com 43,2% da população do país em 2000) que não pertencem a tais aglomerações. Ao analisar os dados do ano 2000 sobre população, área e densidade dos municípios com menos de 150.000 habitantes no Brasil, registrados na tabela a seguir:

Classe	População (milhares)	Área Total (mil km ²)	Densidade (hab/ km ²)
Até 2 000	172,2	34,8	4,9
De 2 001 a 5 000	4 316,2	644,8	6,7
De 5 001 a 10 000	9 376,7	1 442,0	6,5
De 10 001 a 20 000	19 654,6	2 275,0	8,6
De 20 001 a 50 000	28 700,7	2 815,5	10,2
De 50 001 a 75 000	12 111,1	451,2	26,8
De 75 000 a 100 000	8 799,9	477,3	18,4
De 100 001 a 150 000	9 169,3	109,2	84,0
TOTAIS	92 300,7	8 249,8	11,2

Fonte dos dados: Castello Branco (2001) *apud* VEIGA (2001)

Veiga conclui: “*A primeira evidência que salta aos olhos quando são consideradas as duas primeiras colunas da tabela 4 [tabela acima] é que o padrão de rarefação/concentração populacional é bruscamente alterado a partir dos 50 mil habitantes. Tanto a população, quanto a área total, que cresçam em paralelo com as classes de tamanho, sofrem quedas abruptas na passagem para a classe seguinte, o que se traduz no salto da densidade de 10 para quase 27. A segunda evidência se refere ao outro salto de densidade – ainda mais intenso – que ocorre justamente com a classe à qual pertencem os centros urbanos, isto é, os municípios com mais de 100 mil habitantes. Ou seja, o patamar de densidade que acusa razoável grau de urbanização está mais próximo dos 80 hab/km², e não dos 60 hab/ km², como costumam afirmar os que simplesmente repetem o critério adotado por Davidovich & Lima (1975) à luz dos dados do Censo de 1970*” (VEIGA 2001b, p.9). Essa análise leva Veiga (2001b) a separar dois grupos de municípios que se distinguem das aglomerações mencionadas. O primeiro constituído pelos municípios de *pequeno porte*, que têm simultaneamente 50 mil habitantes e menos de 80 hab/

por Veiga (2001b) foram aproveitados posteriormente pela SDT marcando a pauta para a definição dessa secretaria de microrregiões rurais. Tais microrregiões corresponderam ao que Veiga (2003) denomina municípios de pequeno porte os quais devem ter simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./km².

Como se pode observar, o combate ao *vício de raciocínio*, utilizando as palavras de Abramovay (2000a), que equipara o rural ao atraso e o condena ao desaparecimento, é superado por uma rica discussão acadêmica que, embora ainda não tenha sido apropriada de forma generalizada pelos que elaboram e implementam as políticas públicas no Brasil, faz-se evidente nos textos produzidos pela SDT, como será descrito adiante.

As contribuições para uma compreensão do rural contemporâneo indicam que o Brasil rural vai além do que mostram os dados censitários do ano 2000¹⁵¹, como mencionado anteriormente e na nota de rodapé 150. A diferenciação mais real entre o Brasil urbano e rural permite delimitar microrregiões com características essencialmente rurais, segundo a sua densidade demográfica e o tamanho da população. Além desse esclarecimento sobre o rural tangível, que pode ser delimitado e localizado em um mapa, também são feitas formulações para compreender o rural de uma perspectiva territorial e não setorial.

Nesse sentido, e sem pretender esgotar os trabalhos acadêmicos elaborados entre 1998 até a criação SDT sobre o novo rural e sua relação com a abordagem territorial, é importante mencionar estudos que, embora não se referenciem de forma explícita aos textos elaborados pela SDT, influenciaram com suas idéias, premissas e práticas o pensamento da secretaria.

Um desses trabalhos é o apresentado em dezembro de 1998 por Abramovay¹⁵² em uma conferência preparada para o II Fórum Técnico da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), no qual se indicam duas das principais vertentes que alimentam as novas formas de conceber o desenvolvimento rural de acordo com a perspectiva territorial na sua conjunção com o conceito de capital social¹⁵³. Entende-se, com o trabalho de

km², e os de *meio porte* ou mais perto do que se pode chamar de cidade, ou também como indicado por Veiga em seus trabalhos, vilas de tipo *rurbano*, os municípios com população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes ou cuja densidade supere 80 hab/ km². Segundo estes dois cortes (densidade e número de habitantes), 10% dos municípios do Brasil, 13% da sua população total, pertencem a esse Brasil *rurbano* e ao Brasil essencialmente rural pertencem 80% dos municípios nos quais residem 30% dos habitantes (VEIGA, 2001; 2003).

¹⁵¹ Segundo esses dados 80% da população brasileira seriam urbanos na virada do ano 2000, (ABRAMOVAY, 2000).

¹⁵² É difícil estabelecer os pioneiros na discussão da abordagem territorial do desenvolvimento no Brasil. Mas, sem dúvida, como confirma a informação fornecida pelo professor Eric Sabourin em maio de 2007, Ricardo Abramovay é um deles, o que também é registrado por Guanzirolli (2006) no seu trabalho sobre as origens do desenvolvimento territorial no Brasil, o qual, além de ressaltar os trabalhos de Abramovay, indica também como pioneiros dessa discussão Sergio Leite (2000) e José Eli da Veiga (2003).

¹⁵³ Nesta tese, não se faz a discussão desse conceito, matéria de numerosos estudos e que supera as pretensões deste trabalho. Ao trazer esse conceito do trabalho de Abramovay assume-se a definição adotada por esse autor

Abramovay (1998), que se complementa com outros elaborados pelo autor sobre a mesma temática, que a nova perspectiva do desenvolvimento rural deve ir além da comum e popular visão dos anos 1990 (e ainda presente) de que o rural é mais que uma atividade agrícola. É relevante valorizar os outros tipos atividades, distintas das agropecuárias, desenvolvidas no meio rural para orientar a expansão econômica desse meio. No entanto, essa pluriatividade não pode ser a única dimensão a ser considerada para precisar de que tipo de desenvolvimento rural se trata. Para Abramovay (1998; 2002), no centro da discussão do desenvolvimento rural deve figurar o reconhecimento e as análises dos efeitos da proximidade social. A proximidade entre diversos atores que habitam um espaço rural determinado permite o estabelecimento de relações de cooperação que são mais relevantes no momento de empreender atividades econômicas ou as fortalece com os mesmos atributos naturais ou locais de um território particular.

De acordo com Abramovay (2000b, p. 2),

esta proximidade supõe relações sociais diretas entre os atores. É neste sentido que, em torno do desenvolvimento rural, convergem duas correntes contemporâneas de pensamento: por um lado a que vem enfatizando a **dimensão territorial do desenvolvimento**. Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das **instituições** que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação – capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade¹⁵⁴.

O espaço local favorece as ações coletivas. Em uma estrita relação do desenvolvimento local com a abordagem territorial, Abramovay (2002) apresenta o local como base do contato informal e personalizado entre os indivíduos para empreender processos inovadores. Nas palavras de Abramovay (2002, p. 119) “*os processos inovadores tendem a ser localizados*”. Com essa mesma linha da localização da inovação, Abramovay (2002) situa o tema dos sistemas agroalimentares localizados (SIALs), já mencionados neste capítulo em relação à Colômbia. Na mesma linha dos distritos industriais, esse autor resgata como característica dos SIALs “*a existência de uma atmosfera de troca de informações, de uma disposição ao trabalho conjunto, e uma ação pública capaz de valorizar em cada indivíduo as ações cooperativas*” (2002, p. 120). Para o caso do Brasil, Abramovay (2002)

em seus artigos (1998; 2000b; 2002), a qual a sua vez está baseada nos trabalhos de Putman. Capital social diz respeito às *características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas* (PUTMAN, 1993; 1997 *apud* ABRAMOVAY, 2000b, p. 2).

¹⁵⁴ Ressaltado do texto original. A outra fonte de pensamento a que faz referência Abramovay (2000b) é a de capital social, como já indicado.

cita a produção de queijo de cabra no Sergipe, identificada pelo CIRAD e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) como um potencial SIAL. Na relação do local com os SIALs, Abramovay (2002) apresenta o território como uma região que não só possui atributos naturais, mas constitui-se por relações organizadas mercantis, e não-mercantis. Para o autor, relações favorecem, não só a troca de informações e acesso a diversos mercados, mas a gestão por “*bens públicos e administrações que possam dinamizar a vida regional*” (p. 120). A dimensão municipal, porém é limitada para explorar e dinamizar as potencialidades de um território, e é recomendável criar espaços de colaboração intermunicipal:

Em certo sentido, a unidade municipal chega a ser um obstáculo à criação de uma verdadeira rede territorial de desenvolvimento, já que os prefeitos, muitas vezes, têm interesse em preservar a clientela que os elege e não recebem estímulos para uma ação que extrapole os limites do município. Felizmente, há um conjunto considerável de iniciativas em direção contrária (ABRAMOVAY, 2002, p. 120).

Um outro trabalho *Desenvolvimento rural e abordagem territorial*,¹⁵⁵ elaborado por Eric Sabourin (2002) faz uma ampla discussão da abordagem territorial e conceitos relacionados, como os do próprio território e das coletividades territoriais¹⁵⁶, indicando diversas formas de ação dessa últimas. Especificamente ao falar de território, como se mencionou no capítulo antecedente, Sabourin (2002) explica que eles são um resultado da prática e da experiência coletiva, o que situa a análise desse autor mais próxima da escola da proximidade que da tendência instrumental descrita nesta tese. Sabourin (2002) também retoma uma outra característica da tendência da proximidade, a de reconhecer a existência de recursos específicos, no mesmo sentido explicado no capítulo II, os quais foram mencionados como uma das potencialidades do SIAL da Província do *Tequendama* da Colômbia. No seu trabalho, Sabourin (2002), indo além da discussão conceitual, sugere possíveis ações para o empreendimento de uma política de desenvolvimento territorial. Uma delas, na mesma linha de Abramovay (2002), é a criação de novos espaços, práticas e estruturas de negociação, e uma segunda consiste no fortalecimento da capacidade de análise das dinâmicas territoriais

¹⁵⁵ O artigo *Desenvolvimento rural e abordagem territorial* de Sabourin foi apresentado no Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Rural, organizado por Eric Sabourin em Campina Grande em 1999. A publicação desse texto e de outros apresentados no seminário foi feita em 2002. Esse seminário foi o primeiro que sobre esse tema realizado no Brasil, e propôs o desenvolvimento territorial como uma continuidade do desenvolvimento local, o que já era conhecido pelos movimentos sociais, organizações governamentais que trabalhavam para o desenvolvimento rural e as prefeituras (Informação fornecida por Sabourin, em maio de 2007).

¹⁵⁶ “*Entende-se por coletividade territorial o conjunto de atores (individuais ou institucionais) de um dado território*”, (SABOURIN, 2002, p. 25).

pelos integrantes desses novos espaços de negociação, o que implica trabalhar com novas formas de fazer diagnósticos, de tomar decisões e de planejar.

Uma outra pesquisadora que faz parte do grupo que lidera a discussão no Brasil de desenvolvimento territorial rural é Maria Nazareth Wanderley. Além de seu trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Rural (Wanderley, 2002), há outro texto dessa autora, publicado em 2000, *A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo*. Nele, a autora, com base em estudos feitos em países desenvolvidos, apresenta um detalhado estado da arte sobre o conceito *rural* e indica uma clara relação com base na *ressignificação* de tal conceito – utilizando o termo da autora – com a contemporânea abordagem territorial do desenvolvimento. Tal detalhamento da categoria *rural* escapa dos objetivos desta tese, mas é importante ressaltar que, como também assinalado por Navarro (2001), a conceituação do rural tem sido fortemente influenciada por processos de desenvolvimento levados a cabo posteriormente à Segunda Guerra Mundial. Como descrito no capítulo I desta tese, esperava-se, com os processos de industrialização e urbanização empreendidos entre os anos 1950 e 1970 o desenvolvimento de uma agricultura moderna, relacionada com o desaparecimento do rural de camponeses e atraso.

Segundo Wanderley (2000, s.p.),

sob esta ótica, assistir-se-ia à progressiva decomposição do campesinato e à constituição das classes sociais do capitalismo no campo; o camponês teria se tornado um agricultor – referido, não mais a um modo de vida, mas a uma profissão específica – e um cidadão como qualquer outro.

Esta afirmação é contestada por Wanderley (2000), ao mostrar que a dicotomia entre campo e cidade não desaparece, o que acontece é a emergência de uma nova dicotomia, permanecendo as fronteiras entre esses dois espaços sociais e, dessa forma, permanece a realidade rural, espacial e socialmente distinta da realidade urbana. O rural caracteriza-se pelas relações de seus habitantes com a natureza – por meio de seu trabalho ou de seu habitat – e pelas relações sociais, particulares das coletividades de tal meio rural que, por sua vez, geram representações do espaço, do tempo, da família, próprias a tais coletividades, configurando o *rural* como uma “*categoria histórica que se transforma*” (Wanderley, 2000, s.p.). Pode-se dizer, com base nessas características, que o rural não está longe da definição de território, mas a autora, que trabalha a abordagem territorial pela perspectiva instrumental¹⁵⁷,

¹⁵⁷ Wanderley (2000, s. p.), apoiando-se nos trabalhos de Pellegrino (1986), define território como “*um espaço delimitado, cujos contornos são recortados por um certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere, tanto aos aspectos físicos e às atividades econômicas, quanto à dimensão sociocultural da população*”

marca a diferença. Há territórios rurais e territórios urbanos e não se pode falar de territorial ou rural indistintamente “*embora seja evidente que nem todo território é rural, interessa a esta análise considerar mais diretamente os territórios rurais, isto é, aqueles cujas paisagens, vida social e formas de integração compõem uma “trama espacial” rural*” (Wanderley, 2000, s.p.). Fica claro, então, que a categoria abrangente *território* não pode ser usada como síntese do *continuum*¹⁵⁸ rural-urbano, supondo que o pólo rural se homogeneiza ao pólo urbano, com seus parâmetros de progresso e valores dominantes. Tal *continuum* pode manifestar-se no território, ou segundo Wanderley (2000) no espaço local, à medida que na convergência rural-urbana se evidenciem as particularidades de cada um dos dois pólos, e elas próprias sejam a fonte de integração e cooperação assim como de tensões e de conflitos. “*O que resulta dessa aproximação não é a diluição de um dos pólos do ‘continuum’, mas a configuração de uma rede de relações recíprocas, em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reitera e viabiliza as particularidades*”, esclarece Wanderley (2002, p.42).

Por fim, um outro trabalho que apresenta elementos para a discussão da abordagem territorial para a política de desenvolvimento rural brasileira, no marco da reforma agrária no Brasil, é o de Sergio Leite, de 2000. É possível que a intenção inicial do autor não tenha sido a de discutir a abordagem territorial para, com essa compreensão, orientar tal política. O

local. É, precisamente, o fato de levar em conta a densidade social e cultural que concede aos espaços locais os atributos de um território, do ponto de vista sociológico. Como afirma Pellegrino, a realidade das coisas toma forma em um espaço que não é apenas um espaço materializado, mas também um espaço de realidades econômicas, sociais e políticas”. Também para a autora, território tem a ver com um “*espaço de vida de uma sociedade local, com uma história, uma dinâmica social interna e redes de integração com o conjunto da sociedade na qual esta inserida*”. Essa definição de território está fortemente relacionada com a formulação de políticas para o desenvolvimento territorial rural, colocando, em primeiro lugar, a ênfase na mudança de políticas setoriais às políticas territoriais. Em segundo lugar, o território rural, assim delimitado, é reconhecido pelos programas governamentais para sua intervenção e por sua vez, pelas suas características próprias e potencialidades de o território elaborar um projeto coletivo integrado (KAISER, 1994 *apud* WANDERLEY, 2000)

¹⁵⁸ Essa vertente que tenta explicar a relação entre campo e cidade como um *continuum*, e que a transformação do rural em urbano acontece de forma gradual, é questionada por Veiga (1999) e por Wanderley (2000; 2002). Para Veiga (2002), a histórica contradição entre cidade e campo – que não está desaparecendo – está sendo substituída por um outro duelo entre dicotomia e *continuum*. Nas palavras de Veiga (2002, p. 16): “*É errado abordar as relações entre cidade e campo nos termos em que se desenrola o debate sociológico, i.é, de ‘dicotomia x continuum’*. O aumento da densidade demográfica nas zonas ‘cinzentas’ – que deixaram de ser propriamente rurais e que não chegam a ser propriamente urbanas – não significa que esteja desaparecendo a contradição material e histórica entre o fenômeno urbano e o fenômeno rural. Em termos econômicos e ecológicos, aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre esses dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza”. Wanderley (2000; 2002), explica claramente duas perspectivas dessa vertente. A primeira privilegia o pólo urbano, e o rural é visto como um pólo atrasado que tende a desaparecer pela influência *avassaladora* do pólo urbano. Nessa perspectiva, perdem-se as fronteiras entres os dois pólos, e a tendência é a homogeneização espacial e social. A segunda, que permite estabelecer relação mais estrita com a perspectiva territorial de desenvolvimento, é a que entende esse *continuum* como “*uma relação que aproxima dos pólos extremos. [...] o continuum situa-se entre um pólo urbano e um pólo rural, distintos entre si e em intenso processo de mudança em suas relações*” (WANDERLEY 2002, p. 41).

objetivo do referido trabalho, como seu nome indica¹⁵⁹, foi o de estudar o impacto regional dos assentamentos rurais. Em outras palavras, *“estudar o impacto que a criação e implementação de assentamentos rurais em regiões/municípios têm proporcionado nos contextos que esses núcleos se originam”* (LEITE, 2000, p. 39). Ao relacionar, mediante esta pesquisa, o desenvolvimento regional aos processos de reforma agrária, como assinala Guanzirolli (2006), avança-se na compreensão da construção regional com base nas relações que nela acontecem. Nesse caso as relações estabelecem-se nos assentamentos e na dupla via entre esses núcleos e seu entorno.

Leite (2000) ressalta a importância dos assentamentos como um objeto de estudo peculiar pelas características que marcam a gênese dessas unidades produtivas e também pelos *“processos de conflito, geração de utopias, peculiaridades de ação governamental”* (p. 40), que também os caracterizam, então, pode-se dizer, nos termos tratados ao longo desta tese, que os *assentamentos* são territórios¹⁶⁰. No entanto, embora esses territórios tenham sido objeto de numerosos e diversos estudos, como também salienta Leite (2000), eles se concentram nas dimensões internas ao assentamento. Apesar de um resultado positivo das análises que privilegiam tais dimensões internas tenha sido o de evidenciar os conflitos e tensões inerentes às relações sociais que nesses territórios se geram, falta o aprofundamento das relações sociais, econômicas e políticas geradas com o entorno desses territórios e o que isso tem representado. O desafio dessa pesquisa, como indica Leite (2000), foi o de *“buscar equacionar possíveis delimitações de regiões construídas a partir dos assentamentos, entendidas como áreas de influência de constituição de uma determinada rede de relações econômicas, sociais e políticas”* (p. 43). É relevante essa análise para indicar região como uma construção que vai além das delimitações outorgadas por um pesquisador, um órgão de intervenção, um movimento social, e outros, pois *“pode ser vista [a região] também como uma construção social a partir dos enfrentamentos históricos entre diferentes atores sociais e diferentes projetos”* (ALENTEJANO, 1997 *apud* LEITE, 2000, p. 43).

Começa-se a falar de regiões conformadas por conjuntos de assentamentos. O estudo de tais regiões com base nas relações sociais, econômicas e políticas que nelas se tornam efetivas, além de conduzir ao conhecimento sobre *“o grau de intensidade e o significado das*

¹⁵⁹ *Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais* (LEITE, 2000)

¹⁶⁰ Nesse sentido, uma das premissas levantadas por este estudo, ao analisar os diferentes momentos da trajetória dos assentamentos, é que *“o assentamento representa uma ruptura com uma situação anterior e aparece, ele mesmo, como resultado de relações de poder”* (LEITE, 2000, p. 44). Também, nessa trajetória, destacam-se *“redes de relações, formas e efeitos da intervenção estatal e o processo de produção de novas identidades* (LEITE, 2000, p. 41).

mudanças proporcionadas pela criação de assentamentos rurais” (p. 52), também contribuem para a compreensão do conceito de *região* como uma trama de relações, as que a delimitam e lhes outorgam suas identidades.

Por último, uma outra contribuição que para a autora desta tese oferecem pesquisas desse tipo, assim como a anteriormente citada sobre a identificação do SIAL no estado de Sergipe com os produtores artesanais de queijo de cabra, é de tipo metodológico. Como se indicará adiante, os referentes conceituais que orientam as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil estão estreitamente relacionados com o que tem sido exposto. As perspectivas internacionais sobre o desenvolvimento territorial e o estudo e delimitação dos territórios rurais no Brasil privilegiam características físicas e parâmetros sócio-econômicos. Esta delimitação possibilita um primeiro diagnóstico sobre potencialidades ou restrições desses territórios, sobretudo em relação a seus recursos naturais, população, níveis de pobreza, acesso a serviços públicos, estado da infra-estrutura, e outros, mas pouco orientam acerca dos processos históricos desses territórios, as dinâmicas institucionais que nesses lugares se constroem, os seus conflitos, seus referentes comuns, as regras compartilhadas, dentre outros aspectos que fazem parte da dinâmica social de um território qualquer.

Essa sucinta descrição dos trabalhos de pesquisadores, além de indicar a riqueza de suas análises, tem a pretensão de ressaltar o grande esforço em divulgar os conceitos e discussões mais recentes sobre o desenvolvimento territorial e sua relação como o novo rural. Como já foi mencionado, há a intenção de influenciar, com base nesses trabalhos, o desenho de uma política para o desenvolvimento rural, e em maior ou menor medida, o conseguem. Na política atual, como se descreverá a seguir, a definição do rural e do territorial está muito próxima dos trabalhos desses acadêmicos, e a tendência instrumental da abordagem territorial guia tal política. Este tipo de orientação instrumental, pode-se concluir, é influenciado pela origem teórica de tais políticas, assim como pela necessidade prática de delimitar os espaços rurais objetos de intervenção. Abramovay (1998; 2002), Sabourin (2002) e Leite (2000), com seus postulados, estão mais próximos nos seus postulados da tendência da proximidade, ao ressaltar as dinâmicas coletivas que constroem esses territórios, indicarem a importância dos recursos específicos em tal construção ou mostrarem como, com base em uma rede de relações econômicas, sociais e políticas, constrói-se uma região ou território. Tendo claro que a definição feita nesta tese sobre as duas tendências da abordagem territorial (a instrumental e a de proximidade) são utilizadas como categorias que orientam a análise de tal abordagem na Colômbia e no Brasil, pode-se dizer que os estudos discutidos nesta reflexão de antecedentes

estão mais ou menos próximos de uma ou outra tendência ou delas aproveitando aspectos relevantes. Como foi indicado no capítulo II, o limite entre as duas tendências é tênue e assim trabalhos como os Abramovay (1998; 2002), Leite (2000) e Sabourin (2002), além de resgatarem a importância de compreender o território e sua construção com base nas relações que nele se estabelecem, e que o território é um resultado e não um dado, também apresentam o território como um recorte necessário para obter uma escala mais abrangente e efetiva para o planejamento, para uma intervenção governamental ou para a realização de uma pesquisa na qual as variáveis iniciais que orientam tal recorte *“uma vez destacadas, configuram certas redes de relações que têm uma determinada delimitação fugindo da suas características eminentemente físicas”* (LEITE, 2000, p. 43).

Por outro lado, trabalhos como os de Veiga (2001b) e Wanderley (2000) podem ser vistos mais sob a perspectiva instrumental. Veiga (2001b), delimita as microrregiões rurais, e também ressalta a identificação de potencialidades este autor coloca uma maior ênfase na identificação de potencialidades existentes em um território específico para desenvolver atividades econômicas ou a geração de condições favoráveis que estimulem o *empreendedorismo*. Além da relevância das potencialidades territoriais dinamizadoras de atividades econômicas locais, caracterizadas pela sua diversidade, um outro ponto destacado por Veiga (2001a; 2001b; 2003) é o recorte territorial como meio para agrupar os municípios e, assim, favorecer as relações intermunicipais, o que contribui para o planejamento que busca o desenvolvimento, com uma intervenção governamental articulada.

Por fim, Wanderley (2000), com sua análise, contribui para o entendimento das fronteiras entre o território rural e o território urbano, não para separar esses dois espaços, mas para reconhecê-los em suas diferenças. Esses territórios, segundo a definição que adota esta autora, estão estabelecidos *a priori*, e seus contornos são definidos por certo grau de homogeneidade. Tal homogeneidade estaria define-se por características tanto físicas e econômicas, como culturais.

3.2.2 A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

Como foi indicado no começo desta seção, a SDT iniciou seus trabalhos em janeiro de 2003, sendo oficializada sua criação em abril de 2004, mediante o Decreto nº 5.033. Fazendo uma revisão dos boletins do NEAD, é possível conhecer algumas mudanças organizacionais e políticas ocorridas no MDA, relacionadas com a criação da SDT. Uma delas, talvez a mais

significativa, é a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) anteriormente citado. O Conselho, inicialmente, priorizou, como uma das suas áreas de atuação, o tema das economias locais. Além disso, elaborou o trabalho *Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico*, antes referido e discutiu o documento *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento* (VEIGA, 2001). De acordo com esse último documento, um grande desafio foi colocado ao CNDR: era preciso procurar a sinergia entre o agronegócio¹⁶¹ e a agricultura familiar:

É altamente improvável que essa ambivalência estratégica desapareça em 2003. Por isso, a atitude mais construtiva é promover desde já um entendimento racional e sistemático entre as lideranças dos dois projetos no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em vez de deixar o governo navegar ao sabor dos ventos soprados pelos dois conjuntos de grupos de pressão e seus respectivos lobbies, o papel do CNDRS deve ser justamente o de promover uma eficaz concertação entre eles. Não conseguirá colocá-los numa mesma orquestra, mas poderá ajudá-los a evitar as disputas mais nocivas e investir nas questões que permitem sinergias (VEIGA, 2001a, s. p.).

A proposta do Conselho era resgatar as potencialidades da agricultura familiar para dinamizar as economias locais, levando em conta a diversificação de produtos. Com tal diversificação, pequenas e médias empresas que poderiam favorecer a articulação social e a conformação de redes seriam criadas. Para o desenvolvimento dessas empresas e para o fortalecimento de tais redes em regiões com predomínio da agricultura familiar, seria necessário gerar condições favoráveis que pudessem criar a infra-estrutura básica e estimular os processos de inovação.

É estreita a relação entre o conteúdo deste documento que propõe uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural e a discussão feita no capítulo anterior sobre os sistemas produtivos locais (distritos, *clusters*, meio inovador). Como havia sido indicado nesse capítulo, ao analisar os trabalhos como o de Garofoli, Veiga (2002) faz a ressalva que as heranças institucionais que impulsionaram a conformação dos sistemas produtivos locais *são necessárias mas não suficientes*. Passou-se então a identificar os embriões de formas de

¹⁶¹ De acordo com Leite (2005), o Brasil favoreceu em grande medida o setor agroexportador, colocando esse setor como o melhor caminho ou solução ao crescimento da economia doméstica. O autor ressalta que, embora o crescimento constitua um elemento importante no processo de desenvolvimento nacional, não se pode “*reduzir o padrão de desenvolvimento simplesmente ao aumento da riqueza. [...] Nesse sentido, quando voltamos nossas atenções ao meio rural, outras dimensões do processo econômico, político e social podem ser lembradas para que seja possível desenhar um padrão de desenvolvimento (rural, sustentável, regional, territorial, etc.) mais abrangente*” (LEITE, 2005, p. 1).

organização espacial, como *clusters*, e, com essa identificação, elaboraram-se começou-se a gerar ações públicas que fortalecessem a base institucional e favorecessem a geração de economias externas, como mercado de trabalho mais especializado e maior circulação de informações.

Esses elementos da mencionada proposta discutida pelo CNDR estão englobados em princípios que colocam sobre a mesa uma visão de desenvolvimento que vai além do crescimento e que resgatem a importância das liberdades humanas. Finalmente, um aspecto crucial que deve ser enfatizado é a responsabilidade dos governos federal e estadual na implementação e na condução dos sistemas produtivos locais. Essa responsabilidade centra-se na promoção de um arranjo institucional que

ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel dos governos federal e estaduais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro poderão ser auto-financeiadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver o indispensável empurrão inicial (VEIGA, 2001b, p. 18).

Com esse marco, os trabalhos do CNDR avançaram com a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável que teve a participação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural¹⁶². Posteriormente, a partir da criação da SDT, em janeiro de 2003, elaboraram-se documentos de discussão para definir o marco de referência da política de desenvolvimento rural sustentável do Brasil. Um desses documentos foi produzido pela Direção do Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA (2003).

Na proposta do IICA, o território é o objeto da política pública¹⁶³ para a gestão do desenvolvimento territorial. O IICA apresenta as persistentes desigualdades inter-regionais como uma das razões que justifica os avanços nas propostas de desenvolvimento. Uma política territorial favoreceria a articulação dos diversos atores pertencentes a um território particular, para o qual seria necessária a definição das funções do governo em relação,

¹⁶² Por livre determinação dos Governos estaduais, estes conselhos foram criados orientando-se pelo marco legislativo do CNDR contido no Decreto nº 3.200 de 6 de outubro de 1999.

¹⁶³ O IICA (2003), ao colocar o território como objeto da política pública para o desenvolvimento rural, desloca-se do setorial, como eixo convencional das políticas para o desenvolvimento rural, para a multidimensionalidade (econômica, social, política, ambiental e cultural), que se pode evidenciar *no lugar*.

principalmente, à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia e construção da democracia e da institucionalidade rural.

Visando a elaboração da política para favorecer a coesão social e territorial¹⁶⁴, esse organismo internacional sugere que se levem em conta aspectos como a multifuncionalidade, a multissetorialidade dos territórios e a articulação de uma economia territorial. A primeira faz referência à articulação das dimensões econômica, social, cultura e político institucional em tais territórios; a segunda tem a ver com a elaboração de propostas holísticas e integrais que sejam concebidos de modo a superar a visão setorial, e a terceira – articulação da economia territorial – está estreitamente relacionada com o proposto por Veiga (2001) em relação à consolidação de *clusters*.

Este documento do IICA que orienta a política que posteriormente lideraria a SDT complementa-se com a visão de um dos consultores dessa organização internacional. Na entrevista com Carlos Miranda (2006), fica claro que além dos referentes conceituais que são analisados por essa organização com base nas discussões acerca da nova ruralidade e dos processos de acumulação flexível ou pós-fordismo, também há um aprendizado da implementação no Brasil de projetos de desenvolvimento rural desde a década de 1970.

Para Miranda (8 agosto, 2006),

Aqui no Brasil, como na Colômbia, os primeiros grandes esforços de combate a pobreza rural foram com os projetos de Desenvolvimento Rural Integrado - DRI. Os DRI tinham uma concepção inclusive de espaço, não era uma concepção territorial, e com uma intervenção extremamente complexa, porque num espaço você tem muitas coisas, educação, saúde, agricultura, agronegócio, comércio, estradas, questões fundiárias, assistência técnica, capacitação. E estes projetos eram segmentados, chamados componentes e executados pela macro-política, pelo governo. Então cada um desses componentes era atendido por organizações diferentes. Extensão Rural pela EMATER; Pesquisa pelos Institutos de Investigação; crédito pelo Banco e isso era uma coisa extremamente pesada como ponto de vista de modelo de gestão, setorializada, compartimentalizada.

A avaliação desse programa DRI, segundo com o relato de Miranda (8 agosto, 2006), levou a redução do número de componentes e a concepção de outro tipo de programa, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. Neste caso, o DRI atende aos chamados, na

¹⁶⁴ Quando o IICA se refere à coesão social e territorial está fazendo alusão a: “*El desarrollo armónico del medio rural se traduce en crecimiento y generación de riqueza en función de dos propósitos superiores: (a) la cohesión social, como expresión de sociedades nacionales en las que prevalece la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción; y (b) la cohesión territorial como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersos en regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades cultural, política y socialmente integradas*”. (IICA, 2003, s. p.)

época, componentes produtivos, como o crédito, a comercialização, a assistência técnica, a capacitação tecnológica, a organização. “*Para a educação e saúde o Banco Mundial financiou programas para pequenos produtores nestas áreas que as tirou do programa DRI. O que aconteceu aí foi algo similar ao DRI inicial só com um número menor de componentes*”. (Carlos Miranda, 8 agosto, 2006). A visão do entrevistado, embora tenha participado desses processos, sobretudo, no Nordeste brasileiro, é bastante crítica e indica como suas principais falhas, que ele denomina *pecados mortais*:

Primeiro que era um tipo de planejamento intervenção descendente, onde os beneficiários não tinham, praticamente, nenhuma participação na decisão, ou seja: no que fazer, no como fazer. O planejamento era desintegrado, eram muitos componentes e as instituições, chamadas unidades técnicas, que pretensamente deveriam coordenar os esforços institucionais, mas a atuação era segmentada. Um outro pecado: como eram organismos do governo, entre 80 e 90% dos recursos ficavam nas instituições e não chegavam aos beneficiários. Um outro elemento era que eram regiões muito grandes e isso nunca teve um impacto significativo.

Um dos elementos enfatizado por Miranda (8 agosto, 2006) na sua fala é que chegar a perceber o território como mediado por dimensões culturais e possuindo identidade passa por *um processo de aprendizado* de erros e de alguns sucessos que vão conduzindo ao que finalmente se estrutura como abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável.

O entrevistado ainda informa que antes de incluir a dimensão cultural e a questão da identidade, outros projetos foram criados como, por exemplo, o projeto de apoio às pequenas comunidades rurais que, no mesmo Programa DRI, estava estruturado como um componente ao qual foram repassados a metade dos recursos do DRI e que financiava projetos de tipo associativo, escolhidos pelas comunidades. Segundo Miranda (8 agosto, 2006), na avaliação do Programa DRI, esse componente é o único que deixou resultados positivos: “*Esses bons resultados acenderam uma luz na cabeça, principalmente, do povo do Banco Mundial, e estes resultados foram ampliados, mas os outros componentes continuaram com os mesmos pecados*”.

Diversos ensinamentos podem ser extraídos dos projetos para o desenvolvimento rural. Nas palavras de Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006), “*acumulam-se uma série de fracassos*” que induzem a pensar a necessidade de mudar as formas de agir na promoção do desenvolvimento. Estes elementos, indicados tanto por Veiga (2001) como pelo IICA (2003), além das discussões da SDT, alimentaram a produção de uma publicação. Inicialmente divulgada pelo NEAD, em 2003, e, depois, editada, em 2005, como parte da série de documentos institucionais da SDT intitulado *Referências para uma estratégia de*

desenvolvimento rural sustentável no Brasil – indica os fatores que levaram à SDT a assumir um novo *padrão de desenvolvimento com base local* e estabelece as bases para a elaboração do programa de desenvolvimento sustentável para os territórios rurais (BRASIL, MDA, SDT, 2005 a).

Embora as motivações que levaram o governo brasileiro a empreender essa política de desenvolvimento para os territórios rurais possam ser vistas como independentes e autônomas, elas, indiscutivelmente, estão inter-relacionadas e são influenciadas pelas discussões internacionais sobre a abordagem territorial do desenvolvimento e sua relação com o meio rural. No fundamental, como explicou o Gerente de Planejamento e Gestão Estratégica da SDT, Márcio Maia de Castro na entrevista realizada em Brasília, em 18 de maio de 2006, quatro motivações levaram ao desenho da política mencionada:

As principais motivações que levaram a essa questão é a característica da ruralidade brasileira, ou seja, que o Brasil é muito mais rural do que o IBGE apresenta normalmente, têm municípios com 8 mil habitantes, com 6 mil habitantes, etc., que são considerados boa parte desses habitantes como urbanos porque residem num aglomerado urbano, mas que têm toda uma relação com a questão do meio rural. Junto com isto está a certeza que a questão do rural vai muito além do agrícola; uma série de reações, processos que ocorrem no rural e com o rural que extrapolam simplesmente a produção agropecuária. Então uma das questões é a ruralidade. A outra é o grande nível de desigualdades regionais e ao mesmo tempo de diversidade de realidades no país. Uma terceira motivação é agricultura familiar que tem uma importância muito grande para o país em termos não só da produção propriamente dita, mas por questões sociais, culturais, etc. e que tradicionalmente tem ficado, ao longo dos anos, alijada do processo de desenvolvimento. Então a necessidade de se criar uma alternativa que realmente dê condições de inclusão da agricultura familiar, de fortalecimento desse segmento é outra motivação. Uma quarta motivação que a gente poderia estar colocando do porquê trabalhar com este recorte territorial é que as experiências demonstram que a escala municipal é muito restrita para o planejamento e para a organização de esforços visando o desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, pelas características do Brasil, a escala estadual é muito grande para dar conta dessa heterogeneidade e especificidades locais.

Coincidindo com os quatro pontos enunciados por Maia Castro, também indicados no documento institucional da SDT (2005b) como justificativa da adoção da abordagem territorial, em entrevista, o Secretário de Desenvolvimento Territorial, José Humberto Oliveira (19 maio, 2006), indica como um dos principais aspectos que motivou a formulação e a implementação desta política, as persistentes desigualdades existentes no Brasil:

Nós partimos de um diagnóstico que é muito conhecido no Brasil, que é as desigualdades sociais. Nós somos um dos países mais desiguais do mundo, ocupamos aí uma incomoda posição – recentemente divulgada – de décimo lugar, a pesar de ser a

décima primeira economia do mundo. Então nós convivemos com essas desigualdades que são não apenas desigualdades de renda, não só desigualdades econômicas, senão desigualdades sociais, étnicas, de gênero e também desigualdades regionais.

Em decorrência dessa questão – apresentada tanto no âmbito brasileiro como internacional – surge como alternativa a abordagem territorial entendida como uma “*visão essencialmente integradora de espaços atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção*” (BRASIL, MDA, SDT, 2005a). Com essa premissa, a *nova ruralidade* apresenta-se como uma proposta integradora, setorial, que tem relação com o urbano. Acrescente-se ainda o reconhecimento que esse *novo rural* dá à diversidade de atividades desenvolvidas pela agricultura familiar e às promessas que a visão territorial oferece, colocando o território como um espaço geográfico delimitado, que permite não só ordenar a intervenção governamental, mas trabalhar em escalas de planejamento que superem o restrito espaço municipal e articulem atores diversos para o desenvolvimento econômico desse território.

Com esse marco, criou-se a SDT com o objetivo de “*contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios rurais*” (BRASIL, MDA, SDT, 2006, s. p.). A SDT apóia a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promove a implementação e integração de políticas públicas (BRASIL, MDA, SDT, 2006).

A secretaria foi organizada em uma estrutura com duas coordenadorias – de ações territoriais e de órgãos colegiados, planejamento e articulação e gerências de projetos¹⁶⁵. Cada estado conta com pelo menos um *consultor territorial*, encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios e, por sua vez, cada grupo de estados conta com um *consultor regional*¹⁶⁶ que facilita a interlocução com os estados. Por fim, nos territórios com Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs) constituídas, celebra-se um convênio entre uma entidade de apoio e a SDT. A entidade de apoio contrata um articulador territorial que não tem vínculo empregatício com a SDT. O acordo de cooperação com o IICA, ao disponibilizar serviços técnicos especializados, dá suporte às ações da SDT. Além

¹⁶⁵ As gerências de projetos são: Cooperativismo e Associativismo, Negócios e de Comércio, Desenvolvimento Humano, Infra-estrutura e Serviços, Planejamento e Informações, Articulação e Órgãos Colegiados.

¹⁶⁶ Os grupos de estados são: Norte; Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

disso, a SDT mantém uma rede de colaboradores que eventualmente prestam serviços técnicos (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p. 26).

3.2.3 Princípios, objetivos e estratégias de ação

A SDT critica a visão de território que o reduz a uma base física e que só valoriza suas características naturais ou de infra-estrutura (transportes, comunicação) para definir suas potencialidades econômicas: *“Eles [os territórios] têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e relações com raízes históricas, políticas e de transporte diversas”* (BRASIL, MDA, SDT, 2005a, s. p.). Apesar de não explicar o que significam *raízes de transporte diversas*, os documentos das SDT enfatizam que o crescimento econômico regional tem ocorrido, desde a economia espacial e a nova geografia econômica, em virtude da dotação de infra-estrutura e à localização de uma região determinada.

A adoção da referência conceitual que aporta a abordagem territorial é uma das diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Essa referência implica, segundo a segunda diretriz do PDSTR, *“compreender o território como um espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potencialidades para a promoção do desenvolvimento rural sustentável* (BRASIL, MDA, SDT, 2005b).

O território, apesar de possuir um caráter dinâmico que supõe construção social, coloca-se como um objeto de políticas públicas contextualizadas¹⁶⁷ e é entendido como um espaço geograficamente definido:

O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, donde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL-MDA, SDT, 2005b, p. 7).

¹⁶⁷ Ao definir o território como objeto de políticas públicas contextualizadas, procura-se romper com os esquemas de planejamento por setores e aproveitar a maior escala que o espaço territorial delimitado representa, em que não só as dimensões do desenvolvimento (ambiental, econômica, social, política e institucional) podem se relacionar, mas também dois espaços diferentes e complementares, como o urbano e o rural.

Sem a pretensão de avaliar a pertinência dessa definição, pode-se afirmar que o território, como objeto da política pública, é uma unidade de análise e de planejamento abrangente que supera o setorial e permite, em uma escala maior, implementar o PDSTR. A identidade e a coesão social, cultural e territorial são características de territórios geograficamente definidos, as quais contribuem tanto para a sua caracterização e delimitação, como para a identificação de potencialidades de desenvolvimento.

O outro grupo de diretrizes que orientam a implementação do PDSTR são: a) a articulação das dimensões sócio-cultural, político-institucional, econômica e ambiental; b) fomento à participação dos diversos atores presentes nos territórios para a gestão do desenvolvimento sustentável desde a formulação do plano até sua implementação, orientando a utilização de metodologias participativas; c) estímulo à conformação de alianças e sinergias entre os diversos níveis governamentais; d) articulação entre demanda e oferta das políticas públicas; e) priorização da redução de desigualdades e f) dinamização econômica dos territórios rurais, com ênfase à agricultura familiar e na reforma agrária (BRASIL, MDA, SDT, 2005b).

Com essas diretrizes, adotaram-se como estratégias de implementação do PDSTR *a articulação, os órgãos colegiados, o planejamento e gestão participativas e o desenvolvimento de competências*. A primeira busca articular políticas públicas e iniciativas privadas. Esperava-se que essa articulação se materializasse no plano de desenvolvimento rural sustentável e nas novas institucionalidades territoriais¹⁶⁸. A estratégia de órgãos colegiados foi concebida para fortalecer espaços de participação. Ressalta-se a importância de fortalecer a rede de colegiados para o desenvolvimento rural no Brasil existente, como ressalta Márcio de Maia Castro (18 maio, 2006).

Como a gente trabalha com uma rede de colegiados que envolvem desde o CONDRAF, passando pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, passando pelos colegiados territoriais em territórios que nós estamos simplesmente apoiando dinâmicas que já existiam - sejam os Conselhos Municipais - então à luz da concentração da demanda social e da capacidade nossa, nós fazemos uma distribuição do número de territórios por Estado e delegamos aos Conselhos Estaduais, que agregam a esses princípios macro que são estabelecidos por nós, outros critérios e princípios definidos pelo Estado, coerente com suas políticas, com suas prioridades, para a homologação dos territórios rurais.

¹⁶⁸ Quando a SDT se refere às *institucionalidades*, faz alusão a *espaços (fóruns, conselhos, comissões e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento* (BRASIL-MDA-SDT, 2005b, p. 11)

Além dessa rede de colegiados, a SDT, antes de conformar novas instâncias, propôs apoiar outras formas institucionais de participação presentes nos territórios. Porém, no caso delas não existirem, sugeriu a criação de *colegiados de desenvolvimento territorial* como espaço para a participação popular que incorporasse a diversidade de atores. A expectativa é que se discuta, nessas instâncias, os rumos dos atores que fazem parte dela e do resto da população do território e haja acordo “*sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região numa direção que permita a geração de riquezas com inclusão social*” (BRASIL, MEDA, SDT, 2005b, p.18). A SDT sugere como um primeiro passo, antes da consolidação de uma institucionalidade mais estável e melhor formalizada – que, nesse caso, seria o *colegiado de desenvolvimento territorial* – que se formem Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs), de caráter transitório, que sejam encarregadas de liderar e conduzir tal processo de construção e consolidação dessa nova institucionalidade.

A terceira estratégia – planejamento e gestão participativas – foi formulada em fases. A primeira é a de preparação do território e compreendendo por mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais. A segunda fase é a de elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento e a terceira é a etapa de execução dos projetos. Este ciclo, comum a todo processo de planejamento, é considerado inovador, pois leva em consideração o longo prazo. A SDT projetou suas estratégias para um horizonte de tempo de cerca de quinze anos consecutivos em cada território, nas três fases de implementação, as quais estariam intercaladas por períodos de oferta, ou seja, *por período de atuação direta e intensificada das políticas de promoção ao desenvolvimento territorial* e outras de acompanhamento e suporte aos territórios que a SDT chama de *auto-organização*. Para cobrir a meta dos 450 territórios, seriam necessários aproximadamente trinta anos (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p. 14). Por fim, mediante a estratégia de desenvolvimento de competências, visa-se oferecer capacitação aos agentes locais em planejamento e gestão, como também *a promoção de parcerias entre centros acadêmicos e centros de pesquisa e os territórios, favorecendo a realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão* (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p. 15).

Com essas estratégias de apoio, quatro áreas de resultado foram definidas como meios para avaliar a gestão da política de desenvolvimento territorial. Mediante as áreas de resultado¹⁶⁹ – fortalecimento da gestão social, fortalecimento das redes sociais de cooperação,

¹⁶⁹ Os resultados esperados em cada uma dessas quatro áreas são, *fortalecimento da gestão social*, a constituição de espaços de participação popular como os Colegiados de Desenvolvimento Territorial ou outras formas institucionais que permitam a ampliação da participação da população como principal referência que guia as iniciativas de desenvolvimento. Nessa mesma área, outro resultado são os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável como instrumento fundamental da gestão social. Na segunda área de resultado –

dinamização econômica nos territórios rurais e articulação de políticas públicas –, pretende-se registrar, de acordo com os eixos centrais de intervenção (ou seja, as áreas de resultado), as ações que incidem sobre eles.

Mediante essas diretrizes, estratégias e áreas de resultado, o MDA-SDT espera *promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural* (BRASIL-MDA-SDT, 2005b, p. 7).

3.2.4 A SDT em ação

“Quando a SDT iniciou o trabalho, precisava imaginar no Brasil uma perspectiva de quantos territórios rurais, hipoteticamente, podiam existir” esclarece Marcio Maia de Castro (18 maio, 2006). Para isso, como se indicou na parte *antecedentes da SDT*, definiu-se como microrregiões rurais aquelas que apresentavam densidade demográfica menor de 80 habitantes por km² e população média por município de até 50 mil (BRASIL, MDA, ST, 2005a; 2005b). Foram então inicialmente identificadas *cerca de 450 aglomerados municipais com características rurais, 80 com características intermediárias entre urbano e rural e 20 com perfil essencialmente urbano* (MDA, SDT, 2005b, p. 16). Maia de Castro (18 maio, 2006) salienta que esse referencial foi utilizado pela SDT para dimensionar o que poderia ser o Programa de Desenvolvimento Rural, ressaltando que tal dimensionamento não fica na delimitação física dos territórios porque estes *“são territórios de identidade que são socialmente construídos, com elementos históricos, culturais que dão um sentimento de pertencimento, eles geram uma coesão social e territorial e uma identidade que é inclusive fator de agregação”*.

Baseando-se na identificação desses 450 territórios essencialmente rurais, a SDT, posteriormente, priorizou, com base em parâmetros como a concentração de agricultores

fortalecimento das redes sociais de cooperação –, espera-se o *envolvimento de um número significativo de agentes locais ampliando as capacidades do território para além das habilidades tradicionalmente mobilizadas, sedimentando essas inovações em acordos duradouros, orientados pela visão de futuro expressa no Plano Territorial*. Dessa forma, orientaram-se ações para o fortalecimento do capital social, na forma de redes sociais, mediante o resgate das bases de relação construídas historicamente nesses territórios e que suportem novas formas de organização baseadas em relações de cooperação e confiança. Para a dinamização econômica nos territórios rurais, terceira área de resultado, espera-se que seja materializada, mediante *a formação de novas redes de cooperação a concepção de cadeias e arranjos produtivos, ou agrupamento de setores e de empresas, a criação de distritos industriais e agroindustriais*. No caso da articulação de políticas públicas, espera-se conseguir a articulação horizontal, no nível do território, de programas públicos com foco na realidade territorial e a articulação vertical, no nível nacional, de programas e políticas que tendem a desconsiderar as diversidades regionais e locais (BRASIL, MDA, SDT, 2005 b, p. 22).

familiares, concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não, grupos de população que são denominados como a demanda social ou público alvo (BRASIL, MDA, SDT, 2005b). Por último, a priorização foi ordenada com base no trabalho com os conselhos estaduais, de acordo com os seguintes aspectos: a) densidade e atividade de capital social¹⁷⁰ existentes nos territórios rurais; b) convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e de governos estaduais; c) existência de áreas prioritárias de ação do governo federal nos estados; e d) incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p.16).

Dentre os conflitos que se apresentaram nesta fase de priorização e homologação dos territórios por parte da SDT e os Conselhos estaduais estão os interesses de cada grupo que faz parte do Conselho. Breno Tibúrcio (9 fevereiro, 2006), Gerente Regional para ações territoriais no Sul e Sudeste, em entrevista, comenta tal aspecto:

Quando se inicia o diálogo com os atores estaduais há um debate sobre outros possíveis recortes que obedecem a interesses dos grupos no Conselho como agrupar os territórios segundo os projetos de assentamento, ou as ONG, que preferem que isto seja feito a partir de critérios como as micro-bacias, enquanto o Estado vá para regiões mais pobres e as prefeituras, que preferem territórios onde haja uma mínima organização entre os prefeitos.

Estes debates ficaram resolvidos com os indicadores e as orientações dadas pela SDT. Mediante este procedimento, foram priorizados, em 2003, 40 territórios localizados em 20 dos 27 estados brasileiros, agregando 800 municípios. Em 2004, foram agregados 50 territórios, chegando, assim, a cobrir todos os estados da Federação e agrupando cerca de 1.500 municípios. Apesar dos critérios utilizados para a priorização e ordenamento dos territórios rurais serem amplos, a informação registrada de cada território, nos relatórios disponíveis sobre a gestão da SDT (BRASIL, MDA, SDT, 2006 e BRASIL, MDA, 2006), só está

¹⁷⁰ A SDT entende por capital social um conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim. O capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados em geradores de confiança, reciprocidade e cooperação (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p. 9). Quando se faz referência a este critério como um dos elementos que ajudam a ordenar a priorização dos territórios rurais, não se explica como se realiza essa medição de capital social ou sob que parâmetros se estabelecem a densidade e a atividade desse capital social.

relacionada com a informação secundária fornecida pelos dados do IBGE, como número de municípios por território, densidade populacional, número de habitantes¹⁷¹.

Para os primeiros quatro anos (de 2004 a 2007), a SDT propõe uma meta de atendimento de 190 territórios. Além dos critérios antes mencionados, a definição da meta de 190 territórios a serem atendidos no período 2004-2007 foi estabelecida também tendo em conta a capacidade da SDT em termos de recursos humanos e financeiros. Até setembro de 2005, a secretaria, como se indica o quadro 4, tinha atendido 104 territórios.

Quadro 4. Distribuição dos territórios rurais por estados brasileiros até setembro de 2005

Região	Estados	No. territórios	Municípios nos territórios rurais	Demanda social nos territórios
META	27	450	5.560	5.213.701
RESULTADO ATÉ 2005	27	104	1.660	1.951.535
Centro-Oeste	Distrito Federal	1	11	8.244
	Goiás	2	47	24.206
	Mato Grosso do Sul	3	26	24.961
	Mato Grosso	3	44	63.338
	Total	9	128	120.749
Nordeste	Alagoas	5	56	99.370
	Bahia	9	163	266.430
	Ceará	5	73	138.938
	Maranhão	4	47	94.676
	Paraíba	4	103	63.415
	Pernambuco	6	83	149.193
	Piauí	5	110	106.645
	Rio Grande do Norte	5	66	55.452
	Sergipe	2	17	38.067
	Total	45	718	1.012.186
Norte	Acre	1	5	6.859
	Amazonas	3	27	32.371
	Amapá	1	4	2.197
	Pará	5	50	136.167
	Rondônia	3	26	50.100
	Roraima	1	4	4.716
	Tocantins	2	21	13.136
	Total	16	137	245.546

(Continua)

¹⁷¹ É possível que exista informação sobre critérios como o capital social existente nos territórios, mas a autora desta tese não a conheceu ou teve alguma referência a respeito.

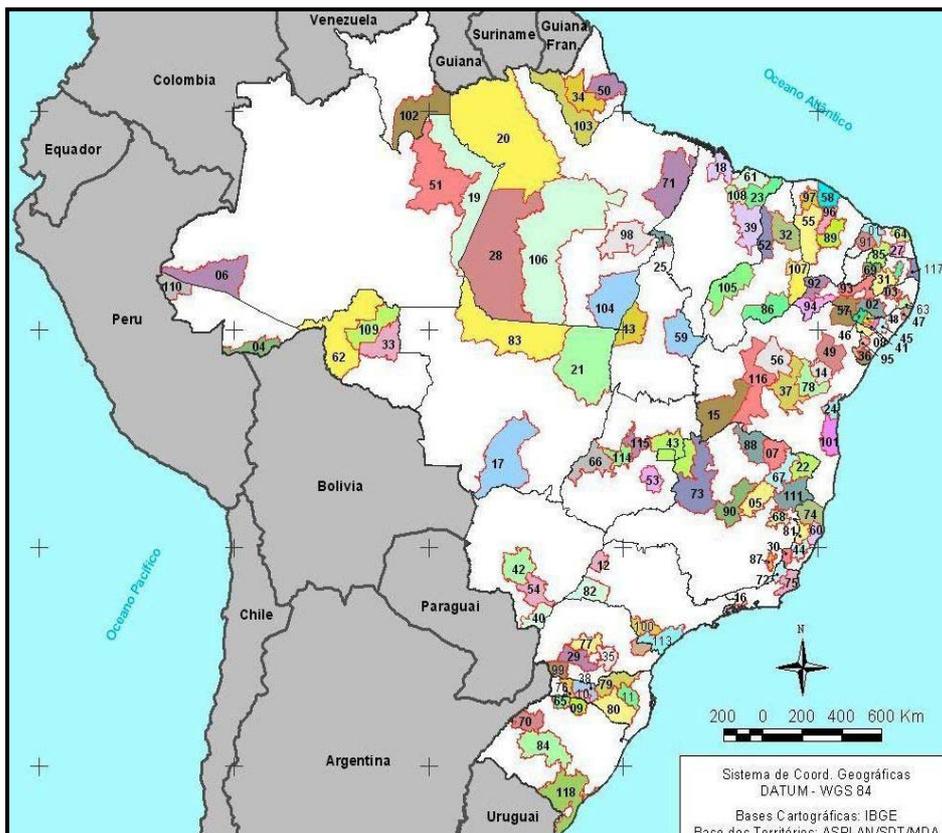
Quadro 4. Distribuição dos territórios rurais por estados brasileiros até setembro de 2005

(Continuação)

Região	Estados	No. territórios	Municípios nos territórios rurais	Demanda social nos territórios
Sudeste	Espírito Santo	3	39	40.963
	Minas Gerais	9	159	108.673
	Rio de Janeiro	2	22	24.896
	São Paulo	4	71	39.300
	Total	18	291	213.832
Sul	Paraná	5	83	106.362
	Santa Catarina	6	156	110.978
	Rio Grande do Sul	5	147	141.882
	Total	16	386	359.222

Fonte: BRASIL, MDA, SDT (2005e.)

A SDT, para o ano de 2006, definiu os 118 municípios destacados no mapa dos territórios rurais (Figura 7) como meta acumulada. Nos relatórios desse ano, este número de territórios foi reapresentado como o total dos apoiados pela SDT. Na entrevista com o Secretário de Desenvolvimento Territorial, ele deixa claro que a meta estabelecida para 2007 será de 190 territórios. Ele destaca que a SDT, antes de ampliar muito a cobertura, prefere consolidar os processos dos territórios que estão em andamento.



Fonte: BRASIL, MDA, SDT. Disponível em: [http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/banco_mapa.php]. Acesso em: maio 2007.

Figura 8: Localização dos 118 territórios, meta proposta para 2006.

Jaqueline Sgarbi (10 maio, 2006), consultora externa da SDT, comenta que, para apoiar os territórios da região Sul e Sudeste, como o caso de Santa Catarina, costuma-se agrupar municípios que não possuem nenhuma identidade:

lá em Santa Catarina tem uma Secretaria de Desenvolvimento Regional e falam de um Plano de Desenvolvimento Regional, mas a base metodológica que eles estão usando é a mesma dos territórios da SDT. A diferença lá é que... eu acho... as regiões lá [no marco dessa Secretaria do Governo Estadual], elas são realmente mais territórios, têm mais identidade, mas em Santa Catarina têm territórios da SDT que não tem a menor identidade, simplesmente se juntou quatro secretarias regionais num território, mas não tem absolutamente nenhuma identidade cultural, climática. Isto pode ter acontecido porque no momento da divisão dos territórios já tinha a proposta da regionalização e coincidiu com a época da SDT ser criada, aí tinha-se que fazer um recorte e o da SDT era diferente do da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Se houvesse seguido o critério da Secretaria do Governo de Estado seriam bem mais territórios, então tal vez por questão de recursos não deu para fazer, outra coisa também pode ter sido desconhecimento da realidade de Santa Catarina. Não houve tempo para fazer um processo. Não teve, não foi discutido com as entidades como é que vai ser discutido nosso território, esse foi um trabalho da SDT com o Conselho.

Embora não se conheça como foi conduzido o processo de priorização de territórios em outros estados da Federação, o exemplo fornecido por Jaqueline Sgarbi ilustra as

dificuldades e desafios que uma estratégia como a liderada pelo MDA-SDT, enfrenta na delimitação do objeto de trabalho. Apesar dos critérios indicados nos documentos da SDT como base para priorizar os territórios, a disponibilidade orçamentária e de capacidade operativa da secretaria tem um grande peso na definição final. A falta de identidade mencionada por Jaqueline Sgarbi pode gerar dificuldades no processo de planejamento e gestão que, se espera, sejam empreendidos nos territórios mediante seus Colegiados. Como é evidenciado na explicação que se faz para cada uma das quatro áreas de resultado, “*o resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, é o alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, cooperação e solidariedade*” (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p. 20).

A SDT, de forma coerente com seu discurso de integralidade, propunha as quatro áreas de resultado antes indicadas, porém os resultados obtidos no período 2003-2005 não são apresentados em relação com tais áreas. Levando em conta a descrição de cada uma dessas áreas e o tipo de iniciativas que podem impactá-las, pode-se agrupar os resultados do período 2003-2005 da maneira apresentada no quadro 5.

Quadro 5 Resultados alcançados no período 2003-2005 por área de resultado

Área de resultado	Resultados alcançados 2003-2005
Fortalecimento da gestão Social	81 PTDR elaborados.
	38 Planos SAFRA ¹⁷² e Territorial
	Reestruturação do CNDRS para o CONDRAF na busca de paridade, pluralidade e representatividade.
Fortalecimento das redes sociais de cooperação	48.360 agentes de desenvolvimento capacitados.
	Apoio à constituição da União Nacional do Cooperativismo da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e da Associação Nacional de Cooperativismo da Economia Familiar e Solidária (ANCOSOL).
	Formação de 120 técnicos, técnicas e lideranças locais.
	Convênios para capacitação de 21.100 cooperados, dirigentes e funcionários de cooperativas.

(Continua)

¹⁷² O Plano Safra (estratégia do MDA, por intermédio de sua Secretaria de Agricultura Familiar, que gerencia o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF) inclui as linhas de crédito para a produção da agricultura familiar e se ditam as diretrizes que para o *fortalecimento do compromisso da agricultura familiar com a proteção ambiental, a biodiversidade e a manutenção da diversidade cultural, integradas às dinâmicas locais*. Mediante esse plano, procura-se *satisfazer a necessidade da criação e/ou fortalecimento de mecanismos que proporcionem à agricultura, em especial à agricultura familiar, maior capacidade de compatibilizar a produção para o seu próprio consumo e para o mercado, especialmente de alimentos que compõem a cesta básica; a manutenção e/ou geração de ocupações produtivas; a diversificação das atividades rurais; e a construção de mecanismos que permitam a agregação de valor*.

Quadro 5 Resultados alcançados no período 2003-2005 por área de resultado

(Continuação)

Área de resultado	Resultados alcançados 2003-2005
Dinamização econômica nos territórios rurais	Projeto de Fomento ao Cooperativismo da Agricultura Familiar e Economia Solidária – COOPERSOL.
	Projeto Dom Helder Câmara ¹⁷³ em apoio a obras de infraestrutura.
	Construção de sedes e aquisição de equipamentos para 81 cooperativas de produção e crédito.
Articulação de políticas públicas	Projeto Dom Helder Câmara, mediante o estabelecimento de parceria com o Fundo Internacional pra o Desenvolvimento Agrário – FIDA.
	Convênio com o Banco Central do Brasil – pareceres técnicos de 79 cooperativas de crédito.
	Convênio com o Banco do Nordeste - implantação do programa de Micro-crédito Rural na Região Nordeste (Agroamigo).

Fonte: BRASIL, MDA, SDT, 2006; BRASIL, MDA, 2006

Indiscutivelmente, dois anos é um período muito curto para estabelecer o grau de avanço em áreas que supõem uma gestão por períodos longos de tempo, em razão de, sobretudo, todas elas se apoiarem em processos de qualificação de capacidades para potencializar a geração de processos inovadores e, tudo isto, apoiado em redes de colaboração entre os diversos atores presentes em um território. Não obstante, na perspectiva de divulgar os resultados da gestão da SDT em relação a essas áreas de resultado, a avaliação teria que ir além da medição quantitativa e revelar outro tipo de características desses territórios que indiquem a integralidade dessa gestão e desses resultados.

¹⁷³ O Projeto Dom Hélder Câmara é uma parceria entre o MDA e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário (FIDA), que está trazendo mais qualidade de vida para os agricultores familiares de assentados da reforma agrária no semiárido nordestino. Pode ser considerada uma experiência exitosa por seus resultados na capacitação para o tratamento da água, construção de cisternas, barragens e pequenas obras de irrigação, e por ações complementares de educação, saúde, capacitação, produção, comercialização, serviços financeiros, gênero e etnia, especialmente na articulação e organização dos espaços de participação social, porque, por meio dos Comitês Territoriais e do Comitê Gestor, os agricultores discutem suas necessidades e ajudam a definir as ações prioritárias que influem no rumo de suas vidas. (BRASIL, MDA, 2006, p. 108). Com esse projeto, em parceria com a SDT, foram beneficiadas 9.100 famílias com o serviço de Assistência Técnica (ATER); construídas 3 mil cisternas, 50 barragens subterrâneas, 50 km de adutoras e 350 mini-bibliotecas; fornecido documentos a 16 mil mulheres; alfabetizadas 2 mil pessoas e implantados 300 projetos produtivos. (BRASIL, MDA, SDT, 2006).

Apesar dessa ressalva, não se pode desconhecer que há avanços; ficaria faltando sistematizá-los e divulgá-los. A esse respeito, José Humberto de Oliveira (19 maio, 2006) opina:

Eu já vejo caminhando nessa direção [de um território desenvolvido] isso é o que me dá muita alegria e otimismo de que a gente está caminhando, porque nós estamos vendo alguns territórios se organizando a partir das suas institucionalidades, mobilizando seus potenciais econômicos, transformando isso em alguns resultados mesmo que ainda sejam muito incipientes e com uma clareza de que estamos tratando de um desenvolvimento que teve em consideração a qualidade de vida das pessoas como um todo. Uma clareza de que nós estamos tratando um desenvolvimento que transcende o econômico e leva em consideração a cooperação entre as pessoas, a solidariedade, a convergência de interesses.

3.2.5 A teoria e os processos de planejamento para o desenvolvimento territorial no Brasil

As referências conceituais que orientam o trabalho da SDT estão muito próximas dos referentes da abordagem territorial na sua tendência instrumental, mas colocando uma grande ênfase à dimensão institucional, o que lhe outorga um elemento diferenciador em relação ao caso colombiano. No entanto, em ambos, a delimitação que se faz dos territórios e a sua caracterização não é suficiente para compreender as dinâmicas internas dos mesmos, como as potencialidades que poderiam favorecer o desenvolvimento endógeno. Por isso, a proposta de fortalecimento das institucionalidades locais pode ser limitada, por serem escassos ou pouco visíveis os fatores que possam favorecer a coesão social e territorial, indicadas como a meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios.

Um dos aspectos que leva autores como Schneider e Tartaruga (2004) a definirem a abordagem territorial implementada no Brasil como instrumental e normativa é que essa política entende o território como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal. Indiscutivelmente, além das evidências até então apresentadas, deve-se aprofundar o estudo de casos de territórios apoiados nos últimos cinco anos pela SDT para perceber quais dos 118 territórios inicialmente atendidos – dos 450 localizados no mapa brasileiro – iniciaram um processo de identidade e construção com base nas novas dinâmicas econômicas, políticas e institucionais desenvolvidas em tais territórios. Há algumas evidências de que tais delimitações iniciais podem ter alguma flexibilidade, como indica Márcio Maia de Castro (18 maio, 2006):

Nós estamos, por exemplo, num processo de ampliação dos territórios no Estado de Goiás que neste ano [2006] vai passar de três para cinco territórios apoiados. Então, nessa situação o que está acontecendo? O Conselho Estadual definiu que um dos novos territórios vai ser gerado da divisão de um território muito grande que existia. Eles chegaram à conclusão que era inviável de trabalhar – na verdade eram dois territórios distintos com agregação de um ou outro município que estava fora do recorte original. Essa é outra característica [na definição dos territórios]. Esses territórios não são imutáveis, como é uma coisa de pertencimento, de território de identidade, muitas vezes essa identidade, esse sentimento está latente e na medida em que ele vai se explicitando esses recortes, essa composição, essa configuração dos territórios pode ir-se modificando.

Apesar desse tipo de decisões, visando adaptar a delimitação territorial inicial, os critérios para tal efeito continuam sendo operativos para facilitar o planejamento e a gestão. Nas palavras de Maia de Castro (18 maio, 2006) “*o território é pensado como uma unidade de planejamento e gestão; agora obviamente, como nós estamos falando de um espaço socialmente construído, das relações históricas, sociais e culturais, ele tem uma dinâmica própria, e ele assume um status de agente*”. Esta dualidade entre o território ser objeto ou sujeito é uma das tensões enfrentadas pelos técnicos da SDT quando a política de desenvolvimento territorial é questionada à luz do conceito de *território* trabalhado pela Geografia ou sob as premissas de uma tendência como da proximidade. Tentar ir além das demarcações físicas que delimitam os territórios é um dos desafios enfrentados por essa política. De fato, é necessário fazer tal demarcação para, como indica a SDT, ter um referente da magnitude do programa a ser desenvolvido e também para ordenar a intervenção para o desenvolvimento. Embora os técnicos da SDT entendam o território como um *espaço socialmente construído* – o que levaria a pensar que sob essa premissa o território está em permanente construção – os limites apresentados outorgam um caráter estático ao território. Maia de Castro (2006) salienta que “*não existe recorte certo ou recorte errado, todos eles têm a sua importância e precisam ser respeitados desde que se entenda e se compreenda o processo e se procure articular institucionalidades e processos de planejamento e gestão*”. Mas, no fim, o que termina primando, tanto na demarcação territorial inicial como no planejamento e gestão posterior, é essa divisão estabelecida segundo a densidade populacional e o número de habitantes, com algumas possíveis mudanças já indicadas.

A respeito do tema território sujeito ou objeto José Humberto de Oliveira (19 maio, 2006) acrescenta que

uma diferença fundamental entre entender o território como suporte de ações, de governo mesmo ou da iniciativa privada, ou seja, deixar de considerar o território apenas como suporte para entender a necessidade de um protagonismo dos cidadãos e cidadãs que vivem no território. Quer dizer, que o território é, para nós, um sujeito, um sujeito coletivo, não significa que os seres humanos em geral não sejam sujeitos de tudo isso. Para nós o diferencial de uma proposta de desenvolvimento territorial é o protagonismo dos atores sociais locais. Sem isso não há desenvolvimento.

Nos referentes conceituais da política implementada pelo MDA, mediante sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a tensão entre sujeito e objeto não se manifesta. A secretaria explicita que o território é objeto da política. No mesmo sentido trabalhado pelo IICA, o território é um espaço que permite ir além da visão setorial do desenvolvimento e pode representar de uma melhor forma a relação entre o rural e o urbano. Além disto, ao se analisar a definição que a SDT adota de território fica ainda mais claro qual é seu o papel na política pública para o desenvolvimento rural.

Nesse sentido o território é um dado, mas nele se reconhecem a existência de relações em seu interior e com seu entorno, assim como uma identidade e coesão social, cultural e territorial. Nesse ponto, é importante estabelecer a distinção entre os referentes conceituais da abordagem territorial sob a tendência instrumental vistos no capítulo anterior e os referentes da SDT e sua prática. Pela tendência instrumental, o território é percebido como uma categoria tipo, identificando as dinâmicas específicas que neles acontecem para evidenciar quais são os fatores presentes ou factíveis de serem potenciados para, além dos limites físicos e naturais de um território, contar com elementos culturais e históricos que contribuam para essa delimitação. Dessa forma, nos termos explicados por Beduschi Filho e Abramovay (2004), pode-se avançar no fortalecimento da competitividade territorial.

A SDT deixa claro, mediante suas áreas de resultados, que visa fortalecer as relações entre os diversos atores presentes nos territórios mediante formas institucionais como as redes e favorecer a geração de formas organizacionais, como os distritos industriais. Embora, nas referências para a gestão social, a SDT indique como uma das atividades para a consolidação de novas institucionalidades o *“descobrimto de laços de cooperação e colaboração entre os membros de uma sociedade para mobilizá-los na direção do desenvolvimento”* (BRASIL, MDA, SDT, 2005c), não são sugeridas atividades que permitam evidenciar a identidade construída ao longo da história desses territórios e seus referentes culturais. Ao falar de *territórios de identidade* seria de esperar que houvesse ações dirigidas para considerar, com base na primeira delimitação territorial, o enraizamento das pessoas têm com esse espaço e os

referentes comuns que poderiam potencializar as relações de cooperação para empreender atividades produtivas ou de outro tipo. A respeito da compreensão dessas identidades Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006) comenta:

A exploração do tema identidade, território de identidade, tem um contraponto. O contraponto é o seguinte: que foi selecionada para a primeira ação da SDT uma série de municípios e considerados como parte de um mesmo território a partir de variáveis como população, como assentamento de reforma agrária, ou seja, o público propriamente agrário. Esse foi um critério. O critério da identidade não foi em nenhum momento explorado.

Um outro referente relacionado com o tema de identidade é o que Wanderley (2000) indica na sua explicação sobre *continuum* rural-urbano. Embora o IICA (2003)¹⁷⁴, reconheça a dinâmica de intercâmbios que acontecem na relação urbano-rural, situa a diferença entre estes dois espaços sociais como irrelevante. Wanderley (2000), ressalta que “*a referência ao rural gera e fatos identidades sociais*” (s.p.), mantendo cada um dos dois pólos – rural e urbano – suas heterogeneidades. “*O conceito de continuum rural-urbano que, se por um lado, permite identificar a proximidade e a continuidade espacial entre o meio rural e o meio urbano, por outro lado, reforça a constituição de identidades referidas às diferenças espaciais e o sentimento de pertencimento ao meio rural*” afirma Wanderley (2000, s. p.).

Ao evidenciar a falta de análise sobre as identidades que caracterizam os territórios rurais delimitados pela SDT, não se está desconhecendo que a secretaria, nos seus documentos institucionais (2005a; 2005b; 2005c) e no documento de apoio (2005d), ressalta a importância da identidade como “*vetor decisivo da estruturação de um projeto de futuro e que a coloca como uma marca diferenciadora e dialeticamente facilitadora de relações de cooperação e solidariedade*”. Além disso, para a SDT, segundo as orientações dadas para a elaboração do PTDRS, “*a identidade do território revela-se como um patrimônio comum, cultural e ambiental, dos seus habitantes que, para afirmar essa identidade, são capazes de construir soluções coletivas para problemas comuns*” (apud BRASIL, MDA, CONDRAF, SDT, IICA, Fórum DRS, 2006). Com essas referências à identidade dos territórios feitas nos documentos da SDT, o estudo *Desenvolvimento sustentável e territorialidade: identidades e*

¹⁷⁴ “*Cohesión territorial implica asumir la existencia de un continuo urbano-rural, posición que supone la presencia de redes urbanas que cumplen funciones rurales, la integración de espacios locales y regionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural, y la construcción de una visión regional y territorial más próxima a la dinámica de intercambios que se operan en el espacio amplio de nuestros países*” (IICA, 2003, s. p.); grifo meu.

tipologias (2006) elaborado pelo MDA em parceria com o IICA,¹⁷⁵ visa avançar no entendimento do conceito de identidade e de sua relação com a cultura e a territorialidade.

Como explica Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006), “*o que a gente está fazendo agora é partindo do seguinte pressuposto: o critério de identidade dá a maior força à construção coletiva de uma proposta de desenvolvimento e também na sua gestão, por isso agora essa busca nossa de trabalhar identidade*”.

A citação anterior deixa perceber que há interesse em discutir essa temática e encontrar meios para avançar na melhor compreensão das identidades territoriais. Tudo isso confirma que a subdivisão dos territórios inicialmente delimitados pela SDT – como, por exemplo, no estado de Goiás – poderia resultar não só de uma decisão de tipo operativo, mas da compreensão de identidades que, no interior de um território, podem se manifestar e serem a base de um desenvolvimento endógeno que, como indica Boiser (2002), é mais factível que aconteça no marco de uma cultura produtora de identidade territorial, o que se relaciona com atividades como as que se desenvolvem guiadas por conceitos, como os SIAL. Em outras palavras, identificar os recursos específicos desses territórios para depois, com base nessas potencialidades, ir fortalecendo as suas próprias identidades. Nesse caso, a identidade está mediada, sobretudo, pelas atividades econômicas de um território que podem ser melhoradas, organizadas como SPL, geradoras de articulações entre diversos atores do território.

A proposta da SDT deixa entrever que é necessária uma mudança de mentalidade para empreender os processos de desenvolvimento, por exemplo, como relação ao PTDRS Maia de Castro (18 maio, 2006) explica:

O Plano é um instrumento, mas não é o único, nós queremos ter um plano que seja uma referência. Esse Plano já é um plano que trata o desenvolvimento de forma multidimensional, ou seja: no Plano não se trata apenas de agricultura familiar e da

¹⁷⁵ Em outubro do 2005, um acordo entre o CONDRAF e o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável, liderado pelo IICA, formalizou o termo de referência do estudo *Desenvolvimento sustentável e territorialidade: identidades e tipologias*. O objetivo desses termos de referência foi o de *viabilizar a construção de tipologias territoriais com base nas identidades sócio-culturais locais, que orientem a política e as intervenções voltadas ao desenvolvimento dos espaços rurais em todo território nacional*. (BRASIL, MDA, CONDRAF, SDT, IICA, Fórum DRS, 2006). Nesse estudo, assume-se como definição de identidade a aplicada por Castells: “*processo de construção de significado com base no atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual (is) prevalece(m) sobre outras fontes de significado*” (2006 *apud* BRASIL, MDA, CONDRAF, SDT, IICA, Fórum DRS, 2006). Tendo como base essa definição no estudo referido e ressaltando que toda identidade é construída, o estudo sugere: “*resgatar o processo histórico de ocupação da região, a constituição de seus grupos sociais e suas formas de organização social e política, os principais movimentos sociais, migrações, conflitos sociais, manifestações culturais, ambiente natural e recursos, sistemas agrários e acesso a terra, formas de produção e comercialização, no sentido de perceber de que forma esses aspectos se inter-relacionam e são processados pelos atores sociais, atribuindo-lhes significados que indiquem pertencimento territorial*” (BRASIL, MDA, CONDRAF, SDT, IICA, Fórum DRS, 2006).

economia, se trata das questões ambientais do território, das questões culturais do território, das questões relacionadas à educação, a saúde a habitação. Tratamos aí das dimensões ambiental, cultural, político-organizativa e também das questões econômicas.

No mesmo sentido, segundo o Secretário de Desenvolvimento Territorial, José Humberto Oliveira (19 maio, 2006), a metodologia utilizada pela SDT é que faz a diferença em relação a outras propostas para o desenvolvimento na área rural implementadas em anos passados:

A metodologia que nós utilizamos é um diferencial, na medida que não é possível falar, por exemplo, de institucionalidades, se a gente não tiver uma metodologia que na prática seja coerente com a institucionalidade que se quer construir. Nós temos uma metodologia que desde o início envolve de maneira participativa os atores sociais locais que, oportuniza. Há um permanente processo de capacitação de tomada de decisões e isso se reflete nos projetos selecionados, no plano de trabalho construído.

Jaqueline Sgarbi (10 maio, 2006) concorda que o envolvimento das pessoas nos processos de planejamento é um dos aspectos que marca a diferença, embora para ela, a proposta da SDT não é não tão diferente com relação a outras propostas para o desenvolvimento rural:

A gente tem, pensando como exemplo aqui o território sul, organizações, instituições, movimento sociais distintos por todo o território. No momento que você está fazendo uma abordagem territorial e chama a esses autores, acaba tendo a leitura de diferentes locais do território. Você acaba tendo a leitura de locais mais distantes, dos mais próximos e assim tem a oportunidade de estar trocando informação. Eles têm a capacidade de decidir sobre um recurso público e um recurso que, embora para as demandas deles seja pouco, é um recurso que tem que ser aplicado e faz diferença para consolidar um processo. Então o diferencial como outras propostas de desenvolvimento é que eles têm que chegar, eles fazem uma discussão e a discussão é um exercício de passar do plano teórico ao plano prático porque têm que exercitar o consenso, o conflito, mas eles conseguem, têm que se enfrentar, têm que discutir até o final, têm que chegar ao acordo ou entrar em conflito. Acho que isso é um exercício diferente que possibilita uma inovação. Antes, o recurso ficava na comunidade ou no município. Você não tinha essa heterogeneidade de organizações.

No mesmo sentido, na entrevista com Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006) ele ressalta como um dos fatores que faz com que esta proposta seja diferente é *“a audiência das populações, o seja o Estado ouve a população e com ela tenta construir uma concepção de um plano de desenvolvimento que ajude a mudar a qualidade de vida que eles têm nessa região”*.

O exemplo que apresenta Jaqueline Sgarbi, e as afirmações feitas pelas outras pessoas entrevistadas ilustram que o processo de participação faz a diferença. A ênfase dessa proposta na gestão social está relacionada com a força que a SDT outorga à participação como suporte do desenvolvimento territorial rural. *“É o protagonismo dos atores sociais. Sem isso não há desenvolvimento. Pode haver melhoria da renda, da economia, mas não haverá desenvolvimento sem autonomia, sem participação, sem cidadania, sem dignidade dos atores sociais nesse exercício de escolhas, de crescimento pessoal”* assinala José Humberto Oliveira (19 maio, 2006). Esses postulados e ênfases estão estreitamente relacionados com as observações feitas por Abramovay (2002). É importante mencionar que na discussão sobre o desenvolvimento rural deve figurar o reconhecimento e as análises dos efeitos da proximidade social. A proximidade favorecida mediante a delimitação dos territórios e a constituição de Colegiados Territoriais no seu interior, é um passo para avançar no fortalecimento das relações de cooperação, mas também não se pode desconhecer que o território não se constitui só por relações não-mercantis. É importante reconhecer ainda que as relações de cooperação são igualmente relevantes no momento de empreender atividades econômicas.

Embora se fale dos territórios de identidade, como explica José Humberto de Oliveira (19 maio, 2006),

no fundo esse reconhecimento do território de identidade, traz aí um elemento fundamental que é o sentimento de pertencer e entendemos que esse sentimento de pertencer pode ajudar também a gerar compromissos, uma vez que o Estado reconhece a história, reconhece os vínculos estabelecidos nos territórios e quer, a partir deles, construir um processo de desenvolvimento.

A prática para o reconhecimento dessa história e para procurar os elementos que fortaleçam tanto as relações mercantis como não-mercantis é um dos grandes desafios que possivelmente terá que enfrentar a SDT.

3.2.6 A perspectiva da SDT e da abordagem territorial no Brasil

Passando a outro foco da análise, uma questão a se apresenta é qual o grau de inovação desse novo enfoque no Brasil. De início, pode-se afirmar que há mudanças no enfoque e que se tenta mudar as formas de ação, mas este é o maior desafio para aos orientadores dessa política. Para o Secretário de Desenvolvimento Territorial, José Humberto Oliveira (19 maio, 2006), há uma diferença fundamental entre as políticas de desenvolvimento antes implementadas, especificamente as que visavam enfrentar as desigualdades entre as macro-

regiões Norte, Nordeste em relação ao Centro e ao Sul do País ou as que trabalharam sob o esquema de pólos. O secretário declara que os pólos *“geralmente foram experiências de nova re-centralização, ou seja, ao escolher um município pólo ou um pólo de desenvolvimento com base em um município central e em municípios periféricos se criou e se reproduziu novas desigualdades, entre esse município e os demais”*.

Como também explica Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006), mediante os projetos de cooperação internacional introduziu-se no Brasil um tipo de proposta que atende a uma nova visão de desenvolvimento: *“O novo estaria sendo colocado com relação a várias experiências no Brasil em que se tentou estabelecer encima da teoria dos pólos de desenvolvimento, partindo do pressuposto de que se você fortalecesse um pólo dinâmico ele iria re-distribuir a sua dinâmica para as áreas circunvizinhas e segmentos sociais próximos”*.

A diferença dessa política em relação às anteriores está relacionada com a noção de território de identidade, como explica José Humberto Oliveira (19 maio, 2006):

Nós estamos levando em consideração um conceito de território que é o conceito de identidade. Para nós esse é um elemento importante porque o conceito de território de identidade reconhece o processo histórico vivido em cada um desses territórios, a construção social, a participação do povo, sobretudo na formação desses territórios pela sua característica cultural, pela sua característica econômica, pelas relações sociais estabelecidas, para o bem ou para o mal – são relações de poder, de subordinação, de cooperação de solidariedade.

Para Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006) o desenvolvimento territorial é diferente dos outros programas implementados anteriormente porque esse enfoque *“tende a se transformar numa política pública nacional, todo o trabalho de estabelecer territórios a partir de identidades desses territórios e ao mesmo tempo parte de um desafio que é o Estado potencializar o desenvolvimento a partir da própria dinâmica dessas comunidades territoriais”*.

Este novo enfoque e o seu discurso são diferentes daqueles que orientavam o desenvolvimento em décadas passadas. Uma pergunta a ser feita é até que ponto os instrumentos estão sendo adaptados ou renovados para serem coerentes com os referentes conceituais. Na percepção de Ivanilson Guimarães (5 junho, 2006) *“continuam os mesmo instrumentos tradicionais. Embora, desde o ponto de vista do Estado, há um esforço para que as populações se manifestem de forma organizada”*.

Indo além da preocupação pela pertinência dos instrumentos, Carlos Miranda (8 junho, 2006) menciona que há um *outro pecado*, referindo-se os erros do passado, que são as formações por áreas temáticas dos profissionais que trabalham no desenvolvimento rural, pois

há diferença entre quem está formulando aqui [Brasília] e quem está fazendo. Quem está fazendo não necessariamente está entendendo as coisas, porque não tem formação para isso. O faz um grande esforço, não dá para pensar em trabalhar com as pessoas formadas na velha tradição acadêmica, da área temática, senão pensar em pessoas que sejam capazes de trabalhar de forma transdisciplinar, que esse profissional consiga falar com outros profissionais, ter um diálogo entre disciplinas.

Dois desafios para a implementação e consolidação desta proposta são a formação de talentos humanos nessa perspectiva transdisciplinar e a inovação nos instrumentos utilizados para alcançar os objetivos da política para o desenvolvimento territorial rural, e um outro desafio que se apresenta é o da articulação de políticas públicas. A própria SDT expressa-se da seguinte maneira:

A articulação de políticas públicas é, portanto, o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela se mostra necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder. (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p.22).

Jaqueline Sgarbi (10 maio, 2006) explica:

Sobre o processo de articulação é um ponto muito fraco ainda, é uma questão que tem muito que se avançar, embora já se tenha um reconhecimento e isso melhor muito, mas do ponto de vista de passar, que eu acho que seria o ideal, outras políticas que estivessem sendo aportadas para o território, não sendo aportadas pela SDT, elas deveriam passar por aquela discussão aí. Em Santa Catarina, por exemplo, o Estado trabalhou com a descentralização, então tem territórios que são três Secretarias de Desenvolvimento Regional, têm territórios que são duas e eles trabalham regionalmente. E eles têm um projeto com o Banco Mundial de construir planos de desenvolvimento regional para cada Secretaria. Então eles vão na reunião da SDT, mas não há uma determinação de dividir recursos de fazer um só plano. Toda vez que tem uma reunião lá, de que participou o Secretário de Desenvolvimento Regional eles entram na reunião, fazem um discurso inflamado *precisamos articular políticas públicas...*o pessoal a SDT *é importante que tal, tal tal...*mas assim, ninguém senta na mesa e fala vamos fazer isso.

Para Miranda (8 junho, 2006), a continuidade dessa política pode ser favorecida por ela apresentar elementos inovadores como *“a possibilidade de mobilizar recursos locais, reconhecimento das diferenças, fortalecimento das organizações locais, da democracia local. Mas, é muito importante essa articulação com políticas macro para que essa proposta tenha permanência no tempo”*.

Em termos de continuidade e perspectiva dessa política no Brasil, pode-se dizer, utilizando as palavras de Guimarães (5 junho, 2006),

o território, hoje, é uma fantasia, uma fantasia que está se construindo, mas que é uma fantasia muito grande na medida que se consiga fazer com que se criem instrumentos adequados para a implementação das políticas. Nós estamos começando um processo de discussão, a grande revolução, mas é a revolução na mentalidade, de longo prazo em que você tem uma modificação estrutural da concepção que se tenha de desenvolvimento e uma negociação com os diferentes segmentos sociais em torno de um projeto comum.

Como foi mostrado ao longo desta seção, o Brasil, ao implementar a política de desenvolvimento dos territórios rurais, aproxima-se da abordagem territorial, aproveita em grande medida as reflexões que a academia e outros grupos de pesquisa vinham realizando sobre o tema e concentra suas ações no fortalecimento da institucionalidade territorial. Embora, o seu discurso esteja permeado pelas dimensões que fariam parte do desenvolvimento e suas diretrizes, e as estratégias estejam focadas nas áreas institucionais, políticas e econômicas, outorga-se maior relevância à primeira. Sendo conseqüente, com o que a abordagem territorial postula sobre os tipos de potencialidades endógenas que favorecem o desenvolvimento, é sem dúvida, de alta importância. Agora, deve-se pensar, visando a permanência e a consolidação desse tipo de programas, nos instrumentos para implementação da política, como estão sendo compreendidas as dinâmicas territoriais, de modo que, com base no território objeto, se passe a um território sujeito – esse sujeito coletivo, como assinala Oliveira (19 maio, 2006), autor do processo do desenvolvimento.

CONCLUSÃO

UM TERRITÓRIO DO DESENVOLVIMENTO E DOIS DESENVOLVIMENTOS DO TERRITÓRIO

Por que uma sociedade apresenta em determinado período de sua história uma grande capacidade criadora é algo que nos escapa. Menos sabemos ainda por que a criatividade se orienta nesta ou naquela direção. Mas existe evidência de que por toda parte, no espaço e no tempo, a invenção cultural tende a ordenar-se em torno de dois eixos: a busca da eficácia na ação e a busca de propósito para a própria vida.

Introdução ao desenvolvimento, Celso Furtado, 2000.

Arriscando uma analogia pouco ortodoxa, o título desta tese indica que há um *território do desenvolvimento*, território que vem sendo construído desde o fim da Segunda Guerra Mundial e ainda é objeto de pesquisas. Procuram-se, de um lado, elementos que contribuam para a compreensão dos motivos pelos quais, apesar de mais de meio século de esforços pelo desenvolvimento, ainda há, no mundo, mais de um bilhão de pessoas abaixo da linha de pobreza¹⁷⁶, e de outro, procuram-se ferramentas que ajudem a superar a pertinaz pobreza e ajudem a promover uma equitativa distribuição do crescimento econômico.

Nesse percurso, geraram-se teorias de desenvolvimento com um arsenal de conceitos e práticas com os quais se tentou mudar o mundo subdesenvolvido para o pré-estabelecido, nos anos 1950 e 1960, como ideal do desenvolvimento. Depois, surgiram teorias com a pretensão de explicar esse mundo e elaborar instrumentos, por meio dos quais, visava-se alcançar os objetivos tão esquivos do desenvolvimento.

A segunda parte do título deste trabalho indica o eixo central desta tese. Em relação ao panorama do pouco sucesso das práticas de desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo, especificamente na Colômbia e no Brasil, a questão é identificar quais são os *novos* elementos trazidos por uma proposta como a do *desenvolvimento dos territórios*, e quais são as promessas que faz para alcançar o que foi prometido, em nome do desenvolvimento.

¹⁷⁶ Dado do último relatório da ONU, *The millennium development goals report*, United Nations.2007. Disponível em: [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2007/ObjetivosDesarrolloMilenio/Millennium_%20Development_Goals_Report2007.pdf]. Acesso em: julho 2007.

Uma primeira conclusão a que se chega com esta pesquisa é que a perspectiva territorial introduz elementos novos no discurso do desenvolvimento, em comparação com os discursos que o antecederam. A característica territorial do desenvolvimento surgiu como a resposta à corrente neoliberal, na tentativa de inserir os territórios com desenvolvimento desigual nos mercados nacionais e globais.

Em primeiro lugar, analisando as diferentes correntes da economia do desenvolvimento e os fatores que levaram a seu declínio, evidencia-se que os postulados dessa subdisciplina foram-se esgotando. Visando o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, propunha-se a passagem de economias eminentemente agrárias e tradicionais para economias industriais com a capacidade de gerar maior produto por trabalhador e aumento no consumo, para dessa forma, postulava-se, propiciar o círculo virtuoso do desenvolvimento. Um dos traços mais característicos desse modelo de desenvolvimento foi a ênfase à intervenção ativa do Estado para diminuir as divergências inter-regionais, servindo-se, dentre outras medidas, de práticas de planejamento regional orientadas de cima para baixo.

Os fatores que levaram ao declínio desta subdisciplina estão relacionados com a crise do capitalismo, não só provocada pela crise do petróleo de 1973 e a subsequente crise da dívida nos países do Terceiro Mundo nos anos 1980, mas pela crise do modelo de desenvolvimento. Cedo ou tarde, a crise iria manifestar-se na sociedade que, para usar as palavras Celso Furtado (1984), “*pretendia reproduzir a cultura material do capitalismo mais avançado privando a grande maioria da população de bens e serviços essenciais*” (p. 29). Nessa frase de Furtado resumem-se outros elementos indicados como causas do declínio da economia do desenvolvimento, como a baixa relação de suas propostas com as realidades dos países do Terceiro Mundo. Tipificaram-se os países subdesenvolvidos, deixando de lado importantes elementos culturais, sociais e políticos desses países, assim como as raízes históricas de suas populações.

Apesar das críticas das correntes estruturalistas e neomarxistas a este modelo de desenvolvimento dominante, e especificamente para o caso latino-americano – das antecipadas advertências às crises feitas por pesquisadores como Tabares e Serra (2000 [1970]), das críticas de representantes da CEPAL, como Wolfe (1976), Graciarena (1976) e Anibal Pinto (1976) com sua proposta de *estilos de desenvolvimento*, e da rica contribuição de Furtado (1984), *em época de crise*, orientada pela dimensão cultural do desenvolvimento – a crise da dívida deslocou a possibilidade de mudanças estruturais de longo prazo e colocou na ordem do dia a necessidade de ajuste e da estabilização da economia.

Salientando que o declínio ou surgimento de um ou outro modelo de desenvolvimento não acontece de forma abrupta, e tais situações respondem a uma série de eventos que se relacionam e desencadeiam diversos tipos de respostas, no contexto da crise do modelo de desenvolvimento após o segundo pós-guerra, o neoliberalismo encontrou um campo propício para posicionar-se e, com seus princípios neoclássicos, orientar as políticas de desenvolvimento. Segundo essa corrente, a operação do mercado, por si só, deveria conduzir à convergência entre regiões com níveis diferentes de desenvolvimento.

O neoliberalismo, como corrente hegemônica de pensamento econômico, ressurgiu como uma contestação a décadas da economia do desenvolvimento, com a visão inicial segundo a qual uma só linha de pensamento econômico deve ser implementada para atender às heterogeneidades de países emergentes. Para esse modelo de desenvolvimento orientado pelo mercado, a diferença entre países do Sul e do Norte desaparece e o desenvolvimento converte-se em um dos componentes dessa corrente neoliberal. Nesse sentido, embora o regime de acumulação subjacente a essa corrente seja diferente do dominante desde a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento seguia sendo regido pela racionalidade econômica neoclássica.

No contexto desse novo regime de acumulação, caracterizado pelo esgotamento do regime anterior e pelo processo de internacionalização das economias nacionais, evidencia-se que há regiões periféricas, de desenvolvimento intermediário, que utilizam a capacidade do território para enfrentar a concorrência mundial. Sistemas produtivos locais desenvolvem-se com base na articulação de pequenas e médias empresas, e o êxito e crescimento dessas novas regiões industriais está diretamente relacionado com suas dinâmicas internas e com o aproveitamento dos recursos endógenos disponíveis nesses *espaços* locais, nesses *territórios*.

Na busca por compreender as dinâmicas particulares desse desenvolvimento local, na relação entre economia, território e sociedade, surgiram uma série de pesquisas que foram revelando as principais características dessas novas formas espaciais de organização industrial, que, por sua vez, foram incorporadas ao que posteriormente se moldou como uma proposta territorial do desenvolvimento. Tal proposta visava tornar competitivos os territórios ante o novo regime de acumulação, como esses sistemas produtivos locais, que sem intervenção externa, mas de forma autônoma, e com base nas potencialidades endógenas de um território específico, conseguiram dinamizar as economias locais e se articularem aos mercados globais. Esta nova proposta para o desenvolvimento dos territórios respondeu à necessidade de articular ao mercado os territórios com níveis baixos de desenvolvimento e em situação de desigualdade, ante outros territórios competitivos.

No que se refere aos casos estudados nesta tese, pode-se concluir que a origem conceitual que orientou a formulação da política de desenvolvimento territorial, tanto no Brasil como na Colômbia, foi a mesma. A diferença reside na via tomada para a implementação dessa política com enfoque territorial, a qual será explicada adiante.

Em relação aos pontos de encontro entre essas duas políticas, comparados com o marco conceitual que as norteou, podem-se mencionar alguns. O primeiro tem a ver com o objetivo proposto. As duas políticas indicam como objetivo superior melhorar a qualidade de vida da população rural mediante a articulação das políticas públicas, o fortalecimento das capacidades locais e o fortalecimento da participação. Esses objetivos, em síntese, visam fortalecer, com base na proximidade social, favorecida pelo território, as institucionalidades locais. O efeito esperado dessas institucionalidades fortalecidas, marca, porem, uma diferença entre as duas políticas. Na Colômbia, o interesse é fortalecer as relações que mediam as atividades econômicas em um território o que se concretizaria em sistemas produtivos locais tipo *clusters*. Para o Brasil, essa institucionalidade é a base da autogestão, mediante a qual as populações rurais poderão decidir sobre os rumos do desenvolvimento.

Outro elemento compartilhado por essas políticas é a compreensão do conceito *território*, que deixa de ser um suporte físico de atividades produtivas, e passa a ser um fator explicativo do desenvolvimento pelas relações de proximidade que o *território* favorece. Nesse sentido, o território converte-se, para as duas propostas, em uma dimensão espacial ideal para trabalhar a política para o desenvolvimento rural. Em termos gerais, a discussão internacional sobre a revalorização do meio rural permeia as discussões nesses dois países, sendo muito mais discutida e aprofundada no meio acadêmico brasileiro.

Em conseqüência, com essa compreensão compartilhada sobre o conceito de território, a definição outorgada, tanto na proposta colombiana, como na brasileira, é semelhante. Mediante essas duas definições, entende-se que o território é um espaço geográfico, com limites específicos, caracterizado pelas dimensões políticas, sociais, culturais, institucionais e ambientais¹⁷⁷ e que abriga grupos sociais cujas relações são mediadas por laços de identidade¹⁷⁸.

Essa definição conduz a outro aspecto compartilhado pelas duas propostas. Passando à sua implementação, a principal semelhança que se evidencia é a maneira como se define o

¹⁷⁷ Na proposta colombiana, essa dimensão ambiental corresponderia à geo-produtiva.

¹⁷⁸ Na definição de ADR da proposta colombiana indica-se que há uma relativa homogeneidade ou identidade ao interior dos territórios, aspecto que permite diferenciá-la de outros territórios limítrofes. No Brasil, a população desses territórios é relativamente heterogênea, mas suas relações estão mediadas pela identidade, coesão social, cultural e territorial.

objeto da política, ou seja, os territórios rurais. A forma de identificar os territórios a serem atendidos, mediante políticas de desenvolvimento rural na Colômbia e o Brasil, indica uma ruptura entre o discurso e a prática; ruptura que se apresenta desde o momento em que se iniciam os processos de planejamento. Essa ruptura é muito mais evidente no caso colombiano, como indicam os dados e percepções sobre a gestão do INCODER no período 2003-2006. Embora o INCODER resgate elementos como a multifuncionalidade, a história dos territórios rurais como elemento de identidade social e reconheça o território como um espaço socialmente construído, no momento da caracterização de tais territórios restringe-se ao uso de ferramentas – como os sistemas geo-referenciados – que definem a homogeneidade dos territórios segundo suas características físicas e naturais.

No Brasil, a correspondência entre o discurso e a prática é significativamente maior. No entanto, embora existam evidências de que a SDT quer avançar em sua compreensão dos territórios de identidade, a delimitação territorial e a compreensão das dinâmicas locais ainda se reduzem aos critérios físicos e socioeconômicos. Esse aspecto limita a identificação de outras variáveis para a compreensão desses territórios de identidade.

Nessa mesma linha, há um elemento que diferencia essas duas propostas. No caso brasileiro, evidencia-se uma tensão entre o território compreendido como objeto e o território compreendido como sujeito da política pública. Embora nos documentos da proposta colombiana fale-se de construção social dos territórios e da relevância das suas potencialidades endógenas para impulsionar o desenvolvimento, não há uma preocupação por aprofundar o conceito de território e entendê-lo nas relações que nele se constroem. Na implementação da proposta do INCODER, o território é percebido como um nível intermediário de planejamento, que vai além dos estreitos limites municipais e diminui a complexidade da dimensão nacional.

Esta característica operativa do território, que facilita os processos de planejamento, é também ressaltada pela SDT-MDA. Tanto nos textos de sua proposta como no discurso de seus funcionários, porém, o território surge como objeto e como sujeito do desenvolvimento. Esta dualidade pode ser entendida com a compreensão mesma que se faz dos referentes conceituais que dão origem à abordagem territorial. Nas pesquisas sobre sistemas produtivos locais bem-sucedidos em regiões de desenvolvimento intermediário – como o tão citado exemplo da Terceira Itália – buscavam-se as causas de um desenvolvimento endógeno que colocasse o território na posição de sujeito de desenvolvimento. Pelo contrário, quando se trata de promover o desenvolvimento territorial, essa ação é implementada por meio de uma política pública que intervém nos territórios para criar ou fortalecer as condições para a

reprodução desse desenvolvimento endógeno, – em um território determinado. Com essas políticas, o território acaba sendo tratado como objeto, o que leva à conclusão de que, mesmo que a política tente criar as condições para que o território seja o sujeito, em algum momento do processo ele é o objeto da política pública.

Outro elemento que aproxima as duas propostas nacionais, relacionado com a correspondência de seu discurso e as ações que levam a cabo, é o tipo de instrumentos e métodos utilizados para o planejamento. Sendo mais evidente no caso colombiano, mas existente também no caso brasileiro, esses instrumentos e métodos não respondem às demandas de uma abordagem territorial que implique o reconhecimento, não só das características físicas de um espaço geográfico determinado e a identificação da demanda plasmada em projetos, mas a identificação do tipo de relações que nesses territórios se constroem, as identidades que mediam a coesão entre os grupos sociais que o habitam, as redes que podem ser evidenciadas e fortalecidas, dentre outros elementos que podem potencializar o desenvolvimento de dentro dos territórios.

Sobre este tema, especificamente em relação ao caso colombiano, a estratégia das ADRs reduz-se a uma ferramenta para a planificação regional visando a agregar os níveis espaciais para superar o planejamento localizado por município. Com o plano centrado no setor produtivo agropecuário, espera-se que as diversas organizações presentes em um território específico se articulem ao redor dessa proposta. Este tipo de ação do INCODER aproxima-o mais das antigas ações desenvolvimento centralmente planejado. Como mencionado no capítulo I, o planejamento sempre foi o irmão gêmeo da teoria do desenvolvimento. Tem mudado na passagem dos anos e, claro, das políticas e dos enfoques, a orientação desse planejamento. Na abordagem territorial, o planejamento para o desenvolvimento é concebido de baixo para cima e não mais do estado central. Na Colômbia, parece ser difícil sair dos esquemas de planejamento que, utilizando as palavras de Escobar (2000), normatizam e padronizam a realidade desconhecendo a sua diversidade.

Por outro lado, embora essas propostas compartilhem a mesma origem conceitual da abordagem territorial do desenvolvimento, ao fazer a comparação, por exemplo, com o que no capítulo II desta tese se descreveu como um sistema produtivo local, seja qual for o tipo – distrito industrial, *clusters*, meio inovador – pode-se evidenciar que esses referentes vão-se descaracterizando e adquirindo em cada uma das duas propostas vieses diferentes.

Na Colômbia, o fortalecimento das relações de mercado e o planejamento em uma escala superior à municipal ganham maior relevância. No Brasil, a dimensão institucional é a mais importante como meio para alcançar outros objetivos, como a coesão social, a coesão

territorial e a articulação das políticas públicas. Estes diferentes vieses podem ter seu fundamento nos referentes utilizados para a formulação da política em cada um dos países. A discussão acadêmica, que antecedeu a criação da SDT no Brasil, ressalta os elementos institucionais, mediados pelas proximidades sociais e por sua relevância para o desenvolvimento. Na Colômbia, não é muito claro de onde surgem os documentos que norteiam a gestão do INCODER, mas as ênfases dadas por parceiras do instituto, como o CEGA, permitem supor o motivo desse viés.

Outra diferença, como foi indicado no início desta conclusão, entre as duas propostas nacionais, reside na perspectiva de implementação. No caso brasileiro, a ação do Estado faz-se para reorganizar o território, em decorrência da transformação do regime de acumulação, que deixava de ser o desenvolvimento nacional voltado para o mercado interno e substitutivo de importações para tornar-se um desenvolvimento nacional integrado a um processo de globalização. No caso colombiano, trata-se mais de um processo de organização do Estado na sua relação com o território, isto é conduzido pela reforma do Estado num contexto de ajuste fiscal.

Essa política pública no Brasil é formulada tendo como pano de fundo a marginalidade do setor rural brasileiro e as “*assimetrias quanto às oportunidades de desenvolvimento. Tais assimetrias, ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e excluído*”s (BRASIL, MDA, SDT, 2005a, p. 9). Tendo como elemento orientador da política a compreensão da nova ruralidade, representada por múltiplas articulações intersetoriais, e abrangida pelo território, visa-se que esse território rural seja valorizado para o qual é necessário que cumpram com os *requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas*, o que só será viável se,

forem compreendidos e dinamizados seus próprios recursos humanos e naturais; se forem incorporados elementos da ciência, na forma de tecnologias ambientalmente amigáveis; se forem as suas interações articuladas com os demais setores econômicos; se o seu capital social se desenvolver e, com ele, as pessoas encontrarem melhores oportunidades de bem estar e de dignidade ((BRASIL, MDA, SDT, 2005a, p. 10).

Para o caso colombiano, o objetivo geral proposto no marco dessa política pública é

ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para

contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. (COLÔMBIA, 2003).

A pesar desse objetivo, o grande esforço centrou-se em um ajuste organizacional que levasse a uma redução do gasto público e consolidasse a operação de uma única organização para o desenvolvimento rural. A nova organização foi feita quase que de acordo com os mesmos postulados das organizações anteriores. Como explicam Machado e Samacá (2000), não se trata de não fazer as reformas, mas entender que sua efetividade depende em grande medida da capacidade para impulsioná-las, manejá-las e estimulá-las.

Os pressupostos dessa reforma, que poderia ser chamada *de segunda geração*, seguindo a classificação dada aos tipos de reforma de Estado, procura, dentre outros objetivos, superar a pouca articulação do Estado com a sociedade¹⁷⁹. No caso da Colômbia, supunha-se que as mudanças na organização para o desenvolvimento rural e em sua base institucional tinham o objetivo, de acordo com as reformas de segunda geração, de fortalecer a ação de um Estado reduzido, em um contexto de competitividade que requeria a vinculação da economia nacional e internacional, além de controlar a corrupção, executar políticas sociais mais eficazes e eficientes, gerar autonomia e fortalecer a capacidade dos governos regionais e locais, base da governabilidade democrática (FLEURY, 1999). Nada disso aconteceu. A ação centrou-se na criação de uma nova organização sem iniciar um processo de mudança no interior dessa organização que rompesse com os velhos padrões de ação e começasse a inovar em relação aos desafios das dinâmicas territoriais e suas particularidades.

Por último, devido ao tempo reduzido de implementação das duas propostas estudadas e em consequência da pouca informação com relação às possíveis mudanças institucionais que poderiam estar sendo geradas, não é possível fazer afirmações conclusivas a respeito da terceira hipótese colocada nesta tese¹⁸⁰. No entanto, a revisão teórica feita permite supor que as mudanças na dimensão institucional podem ser um dos meios que impulsionem formas diferentes de desenvolvimento, fortalecendo as relações entre os componentes que constituem o território e, ao mesmo tempo conferem sua identidade e contribuem para aumentar a força criativa dos atores que o habitam. Em vista disso, evidencia-se que a questão se configura como um campo aberto para futuras pesquisas.

¹⁷⁹ Os resultados das reformas mostram que o problema que se apresenta não é o mercado *versus* o Estado, mas instituições específicas que possam induzir os atores individuais, sejam eles agentes econômicos, políticos ou burocratas a comportarem-se de forma benéfica à coletividade (PRZEWORSKI, 2001).

¹⁸⁰Essa questão sugere que a inovação institucional pensada, concertada e realizada sob as premissas sistêmicas da abordagem territorial, poderia gerar novos discursos com formas diferentes de imaginar a realidade e agir nela.

Por fim, a proposta de desenvolvimento territorial supõe, à luz da evolução das teorias do desenvolvimento e das experiências recentes do Brasil e da Colômbia, que é indispensável às iniciativas de desenvolvimento em escala sub-nacional o reconhecimento de uma série de capacidades endógenas que se manifestam a partir das mesmas tensões geradas entre as dimensões materiais e simbólicas. Os âmbitos material e não-material do desenvolvimento endógeno, que Celso Furtado (1984) engloba no sistema cultura, podem ser os impulsionadores de processos de desenvolvimento que mostrem “*o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade*”. O reconhecimento dos âmbitos material e imaterial, assim como das proximidades, tanto geográfica como organizada, possibilitam que um projeto de desenvolvimento territorial se distinga das experiências anteriores de desenvolvimento local ou regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Capital social: cinco proposições sobre desenvolvimento rural. FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2: A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável. 6-8 de dezembro de 1998. São Luis-MA. Disponível em: [<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/contag16.pdf>]. Acesso em: jun 2007.

_____. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*. Campinas-SP, v. 28/29 n. 1, p. 49-67, 1999. Disponível em: [http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/1999/Agricultura_familiar.pdf] Acesso: maio 2007.

_____. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Texto para discussão no. 702. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a. Disponível em: [http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000/Funcoes_e_medidas.pdf]. Acesso em: jun 2007.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural”. *Economia Aplicada*. São Paulo, v. 4, n. 2, abril/junho 2000b. Disponível em: [http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000/O_capital_social.pdf]. Acesso em: mar 2007.

_____. Ruralidade e desenvolvimento territorial. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, n15, p.A3, mar.2001. Disponível em: [<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/abramovay/gzm014rurterr.doc>]. Acesso em: jun 2005.

_____. Desenvolvimento rural territorial e capital social”. *In: Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. SABOURIN, E ; TEIXERA, O. (eds. tecs.). Brasília: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT. 2002, p. 113-128.

AGUADO, Itziar. *et al. El desarrollo sostenible a lo largo del pensamiento económico*. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2005. Disponível em: [<http://www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/406aguadoetal.pdf>]. Acesso em: set. 2006.

ALBURQUERQUE, Francisco. *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, Naciones Unidas. 1997.

AMADO, Adriana e MOLLO R. L. *Noções de macroeconomia, razões teóricas para as divergências entre os economistas*. São Paulo: Manole, 2003.

AMARAL FILHO, Jair do. Celso Furtado e a economia regional. *In: Celso Furtado e o século XXI*. SABOIA, J.; CARVALHO, F. de. (orgs). Barueri, Sp: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

_____. A endogenização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n, 23, p. 262 -283, jun. 2001. Disponível em: [www.cesupa.br/Professores/trvisan/docs/modulo7/IPEA%20ECO%20REGIONAL%20Desenvolim.pdf.] Acesso em: ago. 2006.

ANTAS Jr, Ricardo. *Território e Regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, Fapesp, 2005.

APPENDINI, Kirsten; NUIJTEN. El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n. 76, p. 71 – 88, abr. 2002.

BADIE, Bertrand ; HERMES, G. *Política Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BALCAZAR, Álvaro, *et al.* Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. *CEPAL, Serie Desarrollo Productivo*. Santiago de Chile, n. 109, 2001. Disponível em: [http://www.cepal.org.ar/publicaciones/xml/3/8393/LCL1602P.pdf.]. Acesso em: jun.2005

BANCO MUNDIAL. *Globalización, crecimiento y pobreza, construyendo una economía mundial incluyente*. México: Alfaomega, 2002.

_____. *Desigualdad en América Latina y e Caribe: ¿ruptura con la historia?*. Resumo ejecutivo. Estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, 2003. Disponível em: [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,contentMDK:20384897~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html.]. Acesso em: nov. 2004.

BARAN, Paul. Sobre la economía política del atraso. *In: AGARWALA, A.N. La Economía del Desarrollo*. Madrid: Tecnos, [1952] 1963. (Serie Colección de Ciencias Sociales, 31).

BARREIRO, Fernando. *Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local*. Santiago de Chile. 2000. Disponível em: [www.redel.cl/documentos/otros.html.]. Acesso em: Jul. 2004.

BARROS, Ricardo; HENRIQUES, R. ; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/.]. Acesso em: maio 2005

BECATTINI, Giacomo. El Distrito Marshalliano: una noción socioeconómica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A (eds.) *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. València.: Edicions Alfons el Magnànim, 1994.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 14, n., 3, p. 35-70, Set./ Dez. 2004. Disponível em: [http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v14n3/140302.pdf.]. Acesso em: set. 2005.

BENKO, Georges; LIPIETZ, A. El nuevo debate regional. In: _____ (eds.) *Las regiones que ganan: Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. València.: Edicions Alfons el Magnànim, 1994.

BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1999.

BETHELL, Leslie. (org.). *História de América Latina: A América Latina Após 1930: Economia e Sociedade*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro, o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

_____. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL- Uma Resenha. In: _____. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. *EURE*. Santiago de Chile, v. 24, n.72, p.53-69, set.1998. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161]. Acesso em: maio 2006.

_____. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (local): de qué estamos hablando? In: BECKER, D; BANDEIRA, Pedro (orgs). *Desenvolvimento Local – Regional: Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, v.1.

_____. 2001: *La Odisea del desarrollo territorial en América Latina*. Santiago de Chile, Jun. 2002. Disponível em: [<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php>]. Acesso em: agos. 2004.

_____. ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”. *Revista REDES*. Santa Cruz do Sul: v. 8, n. 1, pp. 9 – 42, jan./abr.2003.

BOMBAROLO, Félix. *El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social*. Buenos Aires, 2002, Disponível em: [http://www.iadb.org/etica/Documentos/chil2_bom_elfor.doc]. Acesso em: jul. 2004.

BONILLA GONZÁLEZ, Ricardo. Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso. In: CÁRDENAS, M.; BONILLA, R. (coords). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: FESCOL; CEREC, 2006, p. 103- 121.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n. 4/11-15 out. 1999. Disponível em: [<http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim4.htm>]. Acesso em: jan. 2007.

_____. _____. _____. Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n. 71/ 19-25 fev. 2001. Disponível em: [<http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim71.htm>]. Acesso em: jan. 2007.

_____. _____. _____. Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n. 113/ 10-16 de dezembro de 2001. Disponível em: [<http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim113.htm>]. Acesso em: jan. 2007.

_____. _____. _____. Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n.. 137/ 03-09 de junho de 2002. Disponível em: [<http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim137htm>]. Acesso em: jan. 2007.

_____. _____. _____. Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n. 160/ 11-17 de novembro de 2002. Disponível em: [<http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim160htm>]. Acesso em: jan. 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n. 167/ 13-19 de janeiro de 2003 a. Disponível em: [http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim167.htm]. Acesso em: jan. 2007.

_____. _____. _____. Boletim NEAD: Notícias Agrárias. Brasília, n. 206/ 13-19 de outubro de 2003 b. Disponível em: [http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim206.htm]. Acesso em: jan. 2007.

_____. _____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). *Manual de Crédito Rural: Plano de Safra da Agricultura Familiar- 2004-2005*. 2004. Disponível em: [http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/docs/manual.doc]. Acesso em: jul. 2007.

_____. _____. _____. *Informação Geral*. Disponível em: [http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/decreto.htm]. Acesso em: dez. 2006.

_____. _____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. *Documentos Institucionais*, Brasil, n. 1, março 2005a.

_____. _____. _____. Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais”. *Documentos Institucionais*, Brasília, n. 2, jun. 2005b.

_____. _____. _____. Referências para a gestão social de territórios rurais. *Documentos Institucionais*. Brasília, n. 3, nov. 2005c.

_____. _____. _____. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento. *Documento de Apoio*. Brasília: n. 3, nov. 2005d.

_____. _____. _____. Territórios rurais Brasil, resumo Brasil. Informação fornecida por ASPLAN/CAP/SDT, setembro de 2005. 2005e.

_____. _____. _____. *Secretaria de Desenvolvimento Territorial: desenvolvimento com todos*. Apresentação em multimídia. Disponível em: [http://serv-sdt-1.mda.gov.br/temp/apresentacao_sdt_2006.ppt]. Acesso em: fev. 2007.

_____. _____. _____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF). Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Desenvolvimento sustentável e territorialidade*:

Identidades e tipologias. Relatório de segunda fase. Equipe de Consultores: Edviges Ioris, Mauro Márcio Oliveira, Rafael Echeverri, Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA 2003-2006*. 2006. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/index.php?sccid=1322]. Acesso em: maio 2007.

_____. Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). *Como o agricultor familiar pode conseguir e manter o financiamento rural e como se dá a relação com os bancos*. s.d. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1137912740.doc]. Acesso em: abr. 2007.

BRAUDEL, Fernand. *O tempo do mundo: civilização material, economia capitalismo séculos XV – XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, v. 3.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo Harrod-Domar e a substitutibilidade de fatores. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 5, n. 3, p. 7-36, set.1975: Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1975/75.ModeloHarrod-Domar.pdf.] Acesso em: out. 2006.

BRUE, Stanley. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2005.

BÚFALO del, Enzo. La teoría económica en América Latina. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n.79, pp 96-107, sep./ oct. 1985. Disponível em: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3061_1pdf]. Acesso em: out. 2006

CABESTANY, Fernando. *Desarrollo desde el territorio, a propósito del desarrollo local*. 2000. Disponível em: [http://www.redel.cl/documentos/otros.html]. Acesso em: ago. 2004.

CAMPOS, André, *et al.* Atlas de Exclusão Social – 5 volumes. 2004. *Carta Capital*. São Paulo, set. 2005.

CANTERBURY, Ray. *Breve história do pensamento econômico, perspectivas engenhosas da ciência sombria*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

CARDENAS, Felipe. Espacio y territorio: desarrollo y evolución del análisis territorial en la cuenca media del río Chicamocha. *Territorios [online]*. Bogotá, n. 12. pp15-41, jul. 2004. Disponível em: [http://territorios.uniandes.edu.co/asp/contenido/revista.asp?Id_Pub=11]. Acesso em: jul.2006.

CARDOSO, Eliana. Feitiço sem farofa. *Valor*, São Paulo, 26 maio de 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina, ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAZELLA, Ademir Antonio. Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial. Conferência. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, Brasília, 23 a 25 de agosto de 2005.

Centro de Estudios Especializado en Temas del Desarrollo Económico y Social de Colombia y América Latina (CEGA). La región: espacio económico para el desarrollo. In: SEMINARIO ALIANZAS, CADENAS PRODUCTIVAS Y COMPETITIVIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. Monterrey-México, ago. 2004. Disponível em: [http://www.cega.org.co/pdf/c_12.pdf]. Acesso em: abr. 2006.

_____. Desarrollo rural: entorno e reorganización. *Colombia Ganadera*. Bogotá, ano 3, n. 9, maio 2005a. [Disponível em: http://www.cega.org.co/pdf/a_62.pdf]. Acesso em: abr. 2006

_____. Desarrollo rural: reorganización productiva y construcción de entorno. *Debates de coyuntura económica de FEDESARROLLO ¿Cómo dinamizar el sector agropecuario colombiano*, abr. 2005 b. [Disponível em: http://www.cega.org.co/pdf/a_60.pdf]. Acesso em: abr. 2006.

_____. Desarrollo regional: análisis de competitividad territorial, s.d. Disponível em: [http://www.cega.org.co/anaregional_analterr.php]. acesso em: maio 2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. Capítulo I, Introdução e Síntese (p.11 -19) e Capítulo V Contornos de algumas políticas básicas (p.101 - 104). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 1990.

_____. *Uma década de desarrollo social em América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile, 2004. [Disponível em: www.cepal.com.cl]. Acesso em: nov. 2004

_____. *Panorama social de América Latina 2002 -2003*. Santiago de Chile, 2004. Disponível em: [www.cepal.com.cl]. Acesso em: nov. 2004

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile, 2004. Disponível em: [www.cepal.com.cl]. Acesso em: maio 2005

_____. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile, 2006.. Disponível em: [www.cepal.com.cl]. Acesso em: fev. 2007.

_____. *Fernando Fajnzylber – una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Libros de la CEPAL, 92, 2006. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Disponível em:

[http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27240/P27240.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl]. Acesso em: set. 2006.

CHAVES, Luis. *Participación del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, en el desarrollo del sector campesino, 1967 - 1993*. Bogotá: Produmedios, 1994.

COELHO de SOUZA, Marcelo. A transposição de teorias sobre a institucionalização do *Welfare State* para o caso dos países subdesenvolvidos. *Texto para discussão n. 695*. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0695.pdf]. Acesso em: maio 2007.

COG HUELVA, Daniel. Capítulo I, Economía y territorio: una somera revisión. *In: Impactos económicos y territoriales de la reestructuración: la industria agroalimentaria en Andalucía*, 2001. Tese (Doutorado) – Universidade de Sevilla. Disponível em: [http://www.eumed.net/tesis/dch/index.htm]. Acesso em: mar. 2006

COLÔMBIA. Congresso Nacional. *Lei n° 135 de 13 de dezembro de 1961*. Sobre Reforma Social Agraria. Disponível em: [http://intranet.incoder.gov.co:95/intranet/Download/LEY1351961.pdf]. Acesso em: jun. 2005.

_____. *Constituição Política*. 1991. Disponível em: [http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/constitucion.pdf]. Acesso em: jun. 2005.

_____. *Lei n° 41 de 25 de janeiro de 1993a*. Por medio de la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones. Disponível em: [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0041_93.HTM]. Acesso em: abril 2006.

COLÔMBIA. Congresso Nacional. *Lei n° 99 de 22 de dezembro de 1993b*. Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Disponible em: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0099_93.HTM]. Acesso em: abril 2006.

_____. _____. *Lei n° 101 de 23 de dezembro de 1993c*. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Disponível em: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0101_93.HTM]. Acesso em: abril 2006.

_____. _____. *Lei n° 790 de 27 de dezembro de 2002*. Por meio da qual: se expiden disposiciones para adelantar el programa de reovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. Disponível em: [<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/ministerio/LEY-790-02.pdf>]. Acesso em: jun. 2005.

_____. _____. Congresso Nacional. *Lei n° 812 de 26 de junho de 2003*. Por medio de la cual se aprueba el Plan de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario. Disponível em: [<http://www.dnp.gov.br>]. Acesso em: set. 2005.

_____. Presidência da República. *Decreto n° 2132 de 29 de dezembro de 1992*. Disponível em: [www.dnp.gov.co]. Acesso em: set. de 2005.

_____. _____. *Directiva Presidencial n° 10 de 20 de agosto de 2002*. Disponível em: [<http://www.presidencia.gov.co/dir02nuevo/directivas/2002/direc10.pdf>]. Acesso em: jun. 2005.

_____. _____. *Decreto n° 1300 de 21 de maio de 2003*. Por medio del cual: se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. Disponível em: [http://www.minagricultura.gov.co/08_2legis_dec3.html]. Acesso em: jun. 2005.

_____. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Red de Pesca y Acuicultura de Colombia. Propuesta política y operativa para una nueva institucionalidad de la pesca y la acuicultura en Colombia. *Documento de trabalho*, inédito. Palmira, Valle del Cauca, 2002.

_____. _____. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). *Acuerdo n° 002, de 8 de Julio de 2003*, Por el cual se determinan las oficinas de enlace territorial e de definen sus áreas de influencia. Bogotá, 2003.

_____. _____. _____. *Acuerdo n° 007, de 29 de abril de 2004*, Por el cual se modifica el Acuerdo 002 de 8 de Julio de 2003. Bogotá, 2004.

COLÔMBIA. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). *Áreas de desarrollo agropecuario y rural, marco conceptual, metodología, criterios de focalización y resultados*. Bogotá, 2004.

_____. _____. _____. *Informe de Gestión 2004*. 2005a. Disponible em: [<http://www.incoder.gov.co/Archivos/INFORME%20GESTION%202004.pdf>]. Acceso em jun. 2005.

_____. _____. _____. El Papel del INCODER en el fortalecimiento de los departamentos en el marco de la profundización del proceso de descentralización a través de la delegación de funciones: Estrategias principales acciones a desarrollar. *Documento para discusión*. Bogotá, 2005b.

_____. _____. _____. *Informe de Ejecución 2005*. Disponible em: [<http://www.incoder.gov.co/Archivos/INFORME2005%20FINAL.pdf>]. Acceso em: maio 2006.

_____. _____. *Memorias Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2006a.

_____. _____. *Proyecto de Ley sobre el desarrollo Rural en Colombia*, Bogotá, 2006b.

_____. Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Disponible em: [www.dnp.gov.co]. Acceso em: set. 2005.

_____. _____. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos del desarrollo del milenio-2015. Consejo *Nacional de Política Económica y Social (CONPES)*, n. 91. Colombia, 2005. Disponible em: [http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=811]. Acceso em: ago. 2005.

_____. _____. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). *Diagnóstico y Estrategias*. Disponible em: [http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=639]. Acceso em: dez. 2006.

COLÔMBIA. Contraloría General de la República de Colômbia (CGRC). *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural: análisis y perspectiva desde la Contraloría General de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2002.

CONTI, Sergio. Espaço global versus espaço local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local. In: DINIZ, Clélio; LEMOS, M. (orgs). 2005. *Economia e Território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p.210 -252.

CORREA GÓMEZ, Carlos; BOUCHER, F.; REQUIER-DESJARDINS, D. ¿Como “activar” los sistemas agroalimentarios em América Latina? Un análisis comparativo. *Agroalimentaria*, Mérida, n. 22, p. 17-27, ene.-jun. 2006, Disponível em: [http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/centros_investigacion/ciaal/agroalimentaria/anum22/articulo1.pdf]. Acessado em: set. 2006.

DEANE, Phyllis. *A Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

ECHEVERRI, Rafael; Ribero María del Pilar. *Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: IICA, 2002.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1996.

_____. Planejamento. In: SACHS, W (ed.) *Dicionário do desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 211- 228.

_____. Displacement, development and modernity in the Colombian Pacific. *Internacional Social Science Journal*. England, v. 55, n. 1, pp. 158-167, march 2003.

_____. Development, violence and the imperial order. *Development Journal*. v. 47 n. 1, pp. 15 – 21, 2004.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, W (ed.) *Dicionário do desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 59 -83.

FAJARDO MONTAÑA, Darío. Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto colombiano. In: [SEMINARIO SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN COLOMBIA- FAO]. 17-19 jul. 2002. Santiago de Chile. Disponível em: [<http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/colombia/fajard.pdf>]. Acesso em: jan. 2007.

FAJNZYLBER, Fernando. Industrialização na América Latina: da “Caixa-Preta” ao “Conjunto Vazio”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. 2000, p.11 -33 (cap. I); p.165-167 (cap. VII). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record.

FALETTO, Enzo. Los años 60 y el tema de la dependencia. *Estudios Avanzados*, São Paulo, v. 12, n. 33, pp.109-117, maio/ago. 1998 .

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economía Política*. São Paulo, v. 23, n. 2 (90), p. 135-149, abr./jun., 2003.

FILHO, Luis Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais”. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n 3, pp. 35 – 70, set / dez 2003

FISCHER, Tânia. Poderes Locais, desenvolvimento e gestão, introdução a uma agenda. In: FISCHER Tânia (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador; Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado en América Latina. Hacia Dónde? *Nueva Sociedad*. Venezuela, n. 160, p.58-80, mar./abril. 1999.

FONTE, Eliane Maria Monteiro da. Novo institucionalismo: uma abordagem alternativa para análises da intervenção do Estado no desenvolvimento. *Revista Raízes*. Campina Grande, v. 21, n. 2, p. 233-245, jul./dez. 2002.

FRIEDMANN, Jonh; Weaver, Clyde. *Territory and function: the evolution of regional planning*. Berkeley: University of California, 1979.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

_____. *O Mito do desenvolvimiento económico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. *Cultura y desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro Paz e Terra, 2000a.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA REDE CELSO FURTADO*, 3. Rio de Janeiro, 4 a 6 de maio de 2004. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/os_desafios_da_nova_geracao.pdf] Acesso em: jan. 2006

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2 (90), p. 89-105, abr./jun. 2003.

_____. A retórica na economia institucional de Douglass North. *Revista de Economia Polític*. São Paulo, v. 23, n. 2 (90), p. 123-134, abr./jun. 2003.

GALBRAITH, J. Kenneth. *Anatomia do Poder*. São Paulo: Pionera, 1986.

GAROFOLI, Gioacchino. Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno. *In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (eds). Las regiones que ganan: Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Edicions Alfons el Magnànim: València, 1994.

GAROFOLI, Gioacchino. Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. *In: _____ . Desarrollo humano local*. s.d. p. 113-123. Disponível em: [<http://www.yoku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO10.pdf>] . Acesso em: jun. 2006.

GARRISON, Roger W. *¿Qué Hayek no realizó contribuciones? ¡De ninguna manera!* s.d. Disponível em: [<http://www.atlas.org.ar/pensadores/garrison.asp>] Acesso em: nov. 2006.

GAETANI, Francisco. A reforma do estado no contexto Latinoamericano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n.2, p. 85-104, abr./jun. 1998.

GIDDENS, Anthony. *La Tercera Vía, la Renovación de la Socialdemocracia*. Madrid: Taurus, 1999.

GRACIARENA, Jorge. Poder y Estilos de Desarrollo una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Primer Semestre, p. 173-193, 1976.

GRIFFITH-JONES, Stephany; SUNKEL, O. *O fim de uma ilusão: As crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GONZÁLEZ ARENCIBIA, M. *Una gráfica de la teoría del desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible*, 2006. Disponível em: [www.eumed.net/libros/2006/mga-des/]. Acesso em: nov. 2006

GOUËSET, Vicent. El impacto territorial de la inversión extranjera en América Latina. Estudio comparativo de tres casos en México, Argentina y Colombia. *Revista Territorios* Bogotá, n 4, p. 53-82, jun. 2000. Disponível em: [<http://territorios.uniandes.edu.co/>]. Acesso em: jul. 2006.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Universidade Federal Fluminense, *Textos para discussão*, 2006. Disponível em: [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf]. Acesso em: maio 2007.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. BOAVANETURA, Santos, (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

_____. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A; SPOSITO, E., SAQUET, M.(orgs). *Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004b, p. 87-119.

_____. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton *et al. Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006, p. 43-70.

HARMON, Michel e MAYER, R. *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

HEILBRONER, Robert. *A história do pensamento econômico*. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

HERRERA, Rémy. *O “renascimento” neoliberal da teoria do desenvolvimento*, 2006. Disponível em: [<http://www.monthlyreview.org/0506herrera.htm>]. Acesso em: set. 2006.

HIDALGO, Antonio Luis. *El pensamiento económico sobre el desarrollo, de los mercantilistas al PNUD, 1998*. Disponível em: [www.uhu.es/antonio/hidalgo/documentos.htm]. Acesso em: maio 2005.

HIRSCHMAN, Albert. Orto y ocaso de la economía del desarrollo. In: _____. *De la economía a la Política y más allá*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984, p.11-39.

_____. *A moral secreta do economista*. São Paulo: UNESP, 2000.

_____. Contra la noción de “una cosa a la vez”. In: _____. *Tendencias autosubversivas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 83-91.

HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções: 1789 – 1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

HOSELITZ, Bert F. *Aspectos Sociológicos do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA). Síntesis preparada por el equipo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible do IICA: Rafael Echeverri, Melania Portilla, Adrián Rodríguez y Sergio Sepúlveda. In: Boletim NEAD, Brasília, n. 171, 10/16 fev. 2003. Disponível em: [http://www.nead.org.br/boletim/boletim.php?boletim=171¬icia=465]. Acesso em: maio 2007.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *Texto para discussão*. n.800, 2001. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0800.pdf]. Acesso em jun.2005.

_____. (coord.). *Radar Social*. Brasília: IPEA, 2005.

_____. *Nota técnica n.9: sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*, ago. 2006, Brasília. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/NTquedaatualizada.pdf]. Acesso em: mar. 2007.

IPEA & IBGE (coords.) *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2004.

KRUGMAN, Paul. Una reivindicación de la teoría desarrollista. Contra-contrarrevolución en la teoría del desarrollo. *Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo*

Económico, 1992. Disponível em:

[<http://www.mercado.com.ar/grandesdebates/vernota.asp?id=45>]. Acesso em: 7 de nov. 2006.

LAMBERT, Jacques. Obstáculos ao desenvolvimento decurrentes da formação de uma sociedade dualista. In: DURAND, J.C. (org.) *Sociología do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p.60-66.

LATTUADA, Mario. Transformaciones institucionales en las corporaciones empresarias agrarias de fines de siglo XX. El caso de Federación Agraria Argentina. In: BENDINI, M. et al. *El Campo en la Sociología Actual, una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: La Colmena, 2003.

LÁZARO ARAUJO, Laureano. Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. *Ciudad y Territorio*. España, n.122, p.685-704, 1999.

LEBORGNE, Danièle, LIPIETZ, A. Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva dos estrategias sociais en la producción de los nuevos espacios económicos. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A (eds.). *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. València: Edicions Alfons el Magnànim, 1994.

LEITE, Sérgio. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), NEAD. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2000, p. 36-53.

_____. Revisitando o papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro: notas sobre a insustentabilidade do predomínio de uma estratégia agroexportadora. SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Brasília, D.F, 23 a 25 de agosto de 2005. Versão preliminar.

LEROUX, Isabelle. La negociation dans la construction du territoire, une approche institutionnaliste. 2002. Tese (Doutorado). *Université des Sciences Sociales de Toulouse*. Disponível em: [<http://www.biu-toulouse.fr/uss/scd/theses/fiches-pdf/leroux-i/ThILeroux.pdf>]. Acesso em: 29 jul. 2006.

LEYS, Colin. *The rise and fall of development Theory*. Oxford: James Currey ,1996.

LIMA, Luiz. Tecnopólo: uma forma de produzir na modernidade atual. *Terra Livre*. São Paulo, n. 9, p. 19-40, jul./dez. 1991.

LÓPEZ, Andres. Las ideas evolucionistas en la economía: una visión de conjunto. *Revista Buenos Aires Pensamiento Económico*. Buenos Aires, n.1, otoño de 1996. Disponible em: [<http://www.fund-cenit.org.ar/Descargas/lasideas.pdf>]. Acceso em: 21 set. 2006.

MACAHADO, Absalón; SAMACA, H. *Las Organizaciones del sector agropecuario. Un análisis institucional*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 2000.

MACHADO, Absalón. Enunciados para una Política Agraria. In: CÁRDENAS, Miguel; BONILLA, R. (coords). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: FESCOL e CEREC, 2006.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTÍN SIMÓN, José Luis. Economías Externas Pecuniarias. *Cuadernos de Estudios Empresariales*. Madrid, n. 1, 1991. Disponible em: [<http://www.ucm.es/BUCEM/revistas/emp/11316985/articulos/CESE9191110089A.PDF>]. Acceso em: nov. 2006.

MARTINELLI, Flavia; e SCHOENBERGER, E. Los oligopolios están bien, gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A (eds.). *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. València: Edicions Alfons el Magnànim, 1994.

MARTINUSSEN, John. *Society, State and market: a guide to competing theories of development*. London: Zed Books, 1997.

MATO, Adriana, et al. *La dimensión de gestión en la construcción de institucionalidad serie: innovación para la sostenibilidad institucional*. San José, Costa Rica: Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma, 2001.

MATTOS, Carlos A. de. Nuevas teorías de crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista Territorios*. Bogotá, n. 3, p. 43-68, ene. 2000. Disponible em: [<http://territorios.uniandes.edu.co/>]. Acceso em: jul. 2006.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. *El Presidente sitiado, ingobernabilidad y erosión el poder presidencial en Colombia*. Colombia: Planeta, 2006.

MIGNOLO, Walter. *Coloniality, subaltern knowledges and border thinking, local histories/global designs*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

MONCAYO, Edgar. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. *Series CEPAL-Gestión Pública*. Santiago de Chile, no13, ago. 2001. Disponible em: [<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/8785/P8785.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>]. Acceso em: 13 de fev. 2006.

_____. Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional Universidad Externado de Colombia* Bogotá, vol. 5, n.8. p 32-65, primer semestre, 2003. Disponible em: [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/419/41900803.pdf>]. Acceso em: jul. 2006.

_____. *Modelos de economía regional: teorías y factores determinantes*, s.d. Disponible em: [<http://www.sogeocol.com.co/documentos/0mode.pdf>]. Acceso em: jul. 2006.

_____. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), 2005.

_____. *Colombia Regional, alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

MUÑOZ GOMÁ, Óscar. El Proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas. In: SUNKEL, Osvaldo (comp). *El desarrollo desde dentro un enfoque neoestructuralista para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*: São Paulo, vol.15, n.43, p.83-100, set./dez. 2001. Disponible em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=pt&nrm=isso]. Acceso em: dez. 2005.

NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NOVARA, Enrico, et al. *Pobreza e Patrimônio: a comunidade do Planalto II*. Belo Horizonte: AVSI, 2003.

OCAMPO, José Antonio; PERRY, S. *El giro de la política agraria*. Bogotá: TM -FONADE-DNP.Colombia, 995.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Rural economic development trends and strategies in the united states: Adapting to change*. General distribution OCDE(93)159. Notebook n.17. Disponível em: [www.oalis.oecd.org/.../809a2d78518a8277c125685d005300b2/128635ae2cc05611c1256311001dc9e7/\$FILE/MAE3618.ENG]. Acesso em: dez. 2005.

_____. *Tourism strategies and rural development*. General distribution. Disponível em: [http://www.oecd.org/dataoecd/31/27/2755218.pdf]. Acesso em: dez. 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(Li)gião: SUDENE, NORDESTE. Planejamento e conflitos de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. Para retomar a construção interrompida”. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. de. (org.) *Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007, p. 18-20.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Da comparação: a propósito de carnavais, balandros e heróis. In: GOMES, Laura Graciela; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. (orgs). *O Brasil não é para principiantes. Carnavais, balandros e heróis 20 anos depois*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

OLSON Jr., Mancur. *A Lógica da ação colectiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Sao Paulo: EDUSP, 1999.

PECQUEUR, Bernard; ZIMMERMANN, J. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, Clélio e LEMOS, M. (orgs). *Economia e Território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 77-101.

PEET, Richard. *Theories of Development*. New York: The Guilford Press, 1999.

PEREZ, Edelmira; FARAH, M. Los modelos de desarrollo rural y las funciones del medio rural en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, n.49. p.9-28, segundo semestre, 2002. Disponible em: [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/117/11704902.pdf]. Acesso em: dez. 2005.

_____. El desarrollo rural en América Latina. In: BENDINI, M. et al. *El Campo en la sociología actual, una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires, La Colmena, 2003, p. 109-127.

PÉREZ G., Jesús Claudio. La convergencia económica en Andalucía (1965-1995). ENCUENTRO INTERNACIONAL SOBRE POBREZA, DESIGUALDAD Y CONVERGENCIA. 2, Encuentros Virtuales de Economía, 6-24 mar. 2006.. Disponível em: [www.eumed.net/eve/]. Acesso em: mar. 2006

PERROUX, François. O Conceito de Pólo de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org). *Economia Regional, textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, [(1955) 1977].

PINTO, Aníbal. Notas Sobre Estilos de Desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, p. 97-128, primer semestre de 1976.

PRADO, Maria Clara R. M. do. *A renda cresce e se concentra*. Valor, São Paulo, 7 de Abril de 2005.

PRATS, Joan Oriol. Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Venezuela, n.36, pp 69-98, oct. 2006.

PRATS I CATALÁ, Joan. Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*. Venezuela, p.118-132, mar./abr., 1999.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro/São Paulo: FGV, 2001, pp. 39-73.

PUTNAM, Robert. *Comunidades e democracia: a experiencia da Italia moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAMIREZ, Manuel Álvaro. Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia. *Planeación & Desarrollo*. Bogotá, vol. 29, n. 2, abr./jun. 1998. Disponível em: [http://www.dnp.gov.co/articulos/documentos/]. Acesso em: jun. 2005.

RANIS, Gustav; STEWART, F. Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n.78, pp. 7-24.dic. 2002.

RESTREPO, José Luis. O Sistema Interamericano: Perspectiva Histórica, s.d. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/spanish/jos%C3%A9_luis_restrepo.htm]. Acesso em: abr. 2007.

RESTREPO, Darío Indalecio. Arte, parte y comparte: notas sobre el proceso de descentralización colombiano. *In: CÁRDENAS, Miguel; BONILLA, R. (coords). Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: FESCOL e CEREC, 2006, p. 161- 183.

REQUIER-DESJARDINS, Denis. Agro-Industria rural y sistemas agroalimentarios localizados: ¿cuáles puestas? ANIVERSARIO DE PRODAR, 10. Quito, nov. de 1999. Disponível em:

[http://www.ciat.cgiar.org/agroempresas/espanol/Rec_de_info/memoriasiicurs/cd_curso/Contenido/Modulo%203/Submodulos%203.3/air_sial.pdf#search=%22Sistemas%20Agroalimentarios%20Localizados%22]. Acesso em: set. 2006

RIBEIRO, Wagner Costa. Desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Barcelona, n. 31, sep. 2001. Disponível em: [<http://www.ub.es/geocrit/b3w-312.htm>]. Acesso em: dez. 2006.

RITS, Gilbert. *The History of Development, from Western Origins to Global Faith*. New York: Zed Books, 1997.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROGERS, Everett; SVENNING, L. *La modernización entre los campesinos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

RODRÍGUEZ, Octavio. Furtado e a renovação a agenda do desenvolvimento. *In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. de. (org.) Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007, p. 3-40.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. *In: SABOUIN, E.; TEIXERA, O. (eds. tec.). Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais*. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 21-37.

SANDRONI, Paulo (org). *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, L. Para Ampliar o cânone democrático. *In: Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. _____. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. (org). *Novos Rumos da Geografia Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1982.

_____. A revolução tecnológica e território: realidade e perspectivas. *Terra Livre*. São Paulo, n. 9, p. 7-16. jul./dez., 1991.

SAQUET, Marcos Aurélio. O Território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A; SPOSITO, E., SAQUET, M.(orgs). *Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004b, p. 121-147.

SARTORI, Givanni. *A Política*. Brasília: Editora Universidad de Brasília, 1981.

SEN, Amartya. Teorias del Desarrollo a Principios del Siglo XXI. *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, vol. 17, n. 29, segundo semestre de 1998. Disponível em: [http://www.iadb.org/etica/Documentos/sen_teor.doc]. Acesso em: nov. 2003

_____. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editora Planeta, 1999.

SHEJTMAN Alexander; BERDEGUÉ, J. *Desarrollo territorial rural*, 2004. Disponível em: [<http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>]. Acesso em: nov. 2003.

SHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes, Revista de Ciências Sociais*, Universidade Federal Campina Grande. Campina Grande, vol. 23, n.01-02, p. 99-117, 2004. Disponível em: [http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/territorio_e_abordagem.pdf]. Acesso em nov. 2006.

SHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 11, p. 88-125. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222004000100006&lng=en&nrm=iso]. Acesso em: dez. 2006

SILVA, José Graziano da; HOFFMANN, R, et al. *Caracterização do novo rural brasileiro, 1992/1999, fase III*. Disponível em: [<http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/rurbanw.html>]. Acesso em: jun. 2007.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 19, n. 1, pp. 37- 67, jan / abr 2002.

SINGER Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada, desejada. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 12, n. 33, p. 119-130, maio/ago. 1998.

SMITH, Neil. 1988. *Desenvolvimento Desigual*. Bertrand Brasil S.A. Rio de Janeiro.

SOJA, Edward. *Geografias Pós – Modernas, a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, José de; CHEAZ, J. Generación de conocimiento y construcción de teoría en proyectos de desarrollo de capacidad institucional. Trabajo en proceso, Proyecto Nuevo Paradigma, ISNAR. San José, Costa Rica, 2000.

SPOSITO, Eliseu Savério. *Geografia e filosofia, contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação do sudeste do Paraná. In: RIBAS, A; SPOSITO, E., SAQUET, M.(orgs). *Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004b, p.15-36.

SÚAREZ, Francisco. Lo local como componente estratégico del desarrollo: apuntes del Taller instrumentos para el desarrollo local, s.d. Disponível em: [www.urbaed.ungs.edu.ar]. Acesso em: maio de 2005

SUNKEL, Osvaldo. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1970.

_____. *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. El Trimestre Económico, 71. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, J. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, [(1970) 2000].

TAVARES VARELA, Paulino, *et al.* Economia Neoshumpeteriana: expoentes evolucionários e desafios endógenos da indústria brasileira. *Revista de Economia-ensaios*, Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia- UFU. Uberlândia, vol. 19, n. 3, dez. 2005. Disponível em: [<http://www.ie.ufu.br/revista/default.asp>]. Acesso em: jan. 2007.

THOMAS, Vinod, *et al.* *A Qualidade do crescimento*. São Paulo: UNESP, 2002.

TORAL ARTO Maria Amparo. El factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996. Tese (Doutorado). *Universidad Pontificia Comillas de Madrid*, Madrid. Disponível em: [<http://www.eumed.net/tesis/ata/index.htm>]. Acesso em: jul. 2006.

TRUMAN, Harry S. *Discurso de posse como Presidente dos Estados Unidos de América*, 1949. Disponível em: [<http://www.bartleby.com/124/pres53.html>]. Acesso em: abr. 2007.

UNIDAD INVESTIGATIVA. “Raponazo” de paramilitares afectó política de tierras del primer gobierno de Álvaro Uribe. *El Tiempo*, mayo 27 de 2007. Disponível em: [http://www.eltiempo.com/economia/2007-05-27/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3571846.html]. Acesso em maio 2007.

VALCÁRCEL, Marcel. Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo, 2006. Disponível em: [http://www.pucp.edu.pe/estudios/departamentos/sociales/docs/marcel_valcarcel.pdf]. Acesso em: dez. 2006

VALLE LIMA, Suzana. Mudança Organizacional: uma introdução. In: _____. (org.) *Mudança Organizacional: teoria y gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

VALENCIA, Mireya. *Construcción de sistema y generación de condiciones para la democracia, a través de las relaciones sociales que las UMATA establecen en el nivel local*. 1999. Dissertação (Maestría en Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

_____. *Notas de viaje: visita ao departamento de Antioquia, 9/20 fev. 2005*. Inédito.

VARGAS del VALLE, Ricardo. *Evaluación del Programa de Desarrollo Integral Campesino- PDIC, Fase III del DRI-1991-1996*. Convenio Fondo DRI-IIICA. Plan de preparación de la Fase IV del DRI. Bogotá, 1997a.

_____. *Propuesta para a fase IV do Programa Nacional de Cofinanciación para el desarrollo rural en Colombia*, Bogotá, 1997b.

_____. Caso Colombia: El Programa de Desarrollo Integral-PDIC del Fondo DRI. In: SEMINARIO EXPERIENCIA EXITOSAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA: LECCIONES PARA UNA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS. RIMISP-FAO. Bogotá, oct. 1999.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?. *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo, n. 78/79, p. 111-128, abr. 1997a.

_____. Gran empresa y desarrollo endógeno: la convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia. *EURE*. Santiago de Chile, vol.23, n.70, p.5-18, dic. 1997b. Disponible em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611997007000001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: maio 2006.

_____. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VEIGA, José Eli da. *A Terceira Itália*, 1999. Disponível em: [<http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/Estadao1999/47.htm>]. Acesso em: set. de 2006

_____. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, 2001a. (Resumo). Disponível em: [http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ultimos_trabalhos/%5B2001-08%5DO_Brasil_rural_precisa_de_uma_estrategia-RESUMO.htm]. Acesso em: jan. 2007

_____. *Desenvolvimento Territorial no Brasil: Do entulho varguista ao zoneamento ecológico – econômico*, 2001b. Disponível em: [www.fea.usp.br/professores/zeeli]. Acesso em: fev. 2006.

_____. A Face Territorial do Desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Campo Grande, vol. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002 . Disponível em: [http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/%5B20%5Dface_territorial.htm#_ftn25]. Acesso em: mar. 2006.

_____. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2ª ed.. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 18, n. 51, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: mar. 2007.

_____. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. *Cadernos do CEAM*. Brasília, ano 5, n. 17, p. 9- 42, fev. 2005 a.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável, o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005b.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. Teoría e história: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. *Revista de Economía Política*, São Paulo, v 23, n. 2 (90), p. 106-122, abr./jun. 2003.

VELTZ, Pierre. Jerarquías y Redes en la organización de la producción y del territorio. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A (eds.) *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. València.: Edicions Alfons el Magnànim, 1994.

VIET, Jean. *Los métodos estructuralistas en las ciencias sociales*. 2ª edição. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

WANDERLEY, Maria Nazareth. 2000. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, n.15, p. 87-145, out. 2000. Disponível em: [<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quinze/nazare15.htm>]. Acesso em: 2006.

_____. Territorialidade e ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOUIN, E.; TEIXERA, O. (eds. tec.). *Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais*. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 39-52.

WOLFE, Marshall. Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, p. 129-172, Primer semestre 1976.

_____. El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, p. 7 – 49, ago. 1982.

_____. Perspectivas sobre la equidad. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 44, p. 21-37, ago.1991.

Anexo 1

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

TRABALHO DE CAPO BRASIL-BRASÍLIA SDT

Junho de 2006

1. Quando se iniciaram os trabalhos da Secretaria ?
2. Quando no discurso da SDT se fala de “construção de um novo sujeito coletivo”, refere-se a território? ou as comunidades?*
3. Como foram definidos os territórios a serem atendidos pela SDT?
4. Têm territórios que tenham sido propostos pelos Estados ou pelas comunidades locais?
5. Qual é a metodologia utilizada para elaborar os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável?
6. Há diferenciação (conceitual) entre território e região?
7. Há diferença entre desenvolvimento regional e territorial?
8. Quais são as principais ações que estão sendo levadas a cabo neste momento nos territórios que apóia a SDT?
9. Qual é o orçamento para levar adiante essas ações?
10. Como elas se acrescentam ao orçamento? Têm parcerias com outros ministérios?
11. Como superam o setorial?
12. Como é evidenciado, na prática, o desenvolvimento da pluriatividade dos territórios?
13. Há casos de projetos que vinculem, por exemplo, assentados e agricultores familiares com empresários?
14. Há algum estimativo da vinculação, nos processos, por tipo de ator?
 - a. Governo estadual
 - b. Governo municipal
 - c. Movimentos sociais
 - d. ONG...
 - e. Empresas de pesquisa
 - f. Universidades
15. Há um marco zero para fazer monitoramento do impacto da política de desenvolvimento territorial? Qual é o sistema de avaliação? Até agora há elementos que permitam diferenciar um território de outro? Quais são as principais características diferenciadoras entre territórios?
16. Como é articulada a política da SDT com o trabalho feito pelo INCRA?*
17. O que diferencia essa proposta das implementadas em décadas passadas no Brasil para o desenvolvimento territorial?
18. Que aspectos acha que sejam as mais inovadoras da proposta?
19. Porque agora vai dar certo? Qual é o “gatilho” que fará com que os territórios sejam desenvolvidos?
20. Que seria um território desenvolvido?
21. Outros governos manteriam a mesma proposta de desenvolvimento? Que perspectiva de sustentabilidade no tempo tem essa proposta?

**A metade Sul- Mesoregião, segundo o MIN, é constituída por 99 municípios. Como se articulam as ações daquele Ministério com o trabalho no território sul do MDA?

**É importante saber se os técnicos se sentem parte do território ou se identificam como agentes externos. Também como são vistos pelos habitantes do território.

TRABALHO DE CAMPO BRASIL – BRASÍLIA

DR. JOSE HUMBERTO OLIVEIRA – SECRETARIO DA SDT- MDA

Maio 19 de 2006

1. Qual é a motivação ou justificativa que leva ao governo federal a trabalhar os processos de desenvolvimento com o enfoque territorial?
2. Além da problemática que o senhor menciona, a marginalidade das famílias cuja econômica ou tipo de produção é basicamente familiar, as desigualdades regionais e a diversidade dos territórios brasileiros são aspectos que se vem reconhecendo de tempos atrás. Mas a pesar dos diversos programas de desenvolvimento implementados nas ultimas décadas os problemas persistem ou aprofundam-se. Frente a isso poderia mencionar elementos ou aspetos que tenham levado ao pouco sucesso dos programas de desenvolvimento.
3. Quais seriam os aspectos mais relevantes do enfoque territorial que possam contribuir para o sucesso dos processos de desenvolvimento? Por que agora há mais chance de que dêem certo? Qual poderia ser o “gatilho” que faça que os territórios sejam desenvolvidos?
4. A SDT tem quatro linhas de resultado. Elas, se estiver fazendo uma análise correta, poderiam agrupar-se em uma proposta de mudança cultural (fortalecimento da gestão social; fortalecimento de redes sociais) uma econômica (dinamização da economia dos territórios) e uma institucional (articulação de políticas públicas); Tais áreas, cultural, econômica e institucional, são facilmente identificadas em propostas passadas para o desenvolvimento, nesse sentido quais seriam as diferenças com propostas passadas?
5. Quando, no discurso da SDT se fala de “construção de um novo sujeito coletivo” refere-se a território? ou as comunidades?*
6. Qual foi o orçamento da Secretaria para o ano 2005? E diminuiu no transcurso do ano?
7. Os recortes no orçamento da Secretaria poderiam ser interpretados como pouca compreensão do caráter estratégico do desenvolvimento territorial, por parte de instâncias superiores do governo?
8. O governo apóia uma estratégia com o desenvolvimento com enfoque territorial e também uma estratégia de desenvolvimento com enfoque regional?
9. Como é articulada a política da SDT com o trabalho feito pelo INCRA? E com outras instâncias?
10. Que seria um território desenvolvido?
11. Outros governos manteriam a mesma proposta de desenvolvimento? Que perspectiva de sustentabilidade no tempo tem esta proposta?

TRABALHO DE CAPO BRASIL – BRASÍLIA – IICA

Junho 2006

O Desenvolvimento

1. Seja no contexto que a palavra desenvolvimento esteja sendo usada, ou do adjetivo que lhe acompanhe, ela tem um sentido positivo e leva pensar numa mudança favorável; Mas, depois de cinquenta anos de desenvolvimento, 543,3 milhões habitantes estimados da América Latina e do Caribe, 222 milhões são pobres, dos quais 96 milhões são indigentes; 100 milhões de pessoas vivem na miséria há mais de uma década. Como falaria Furtado, “Em nenhum momento de nossa historia foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”,
 - a. e apesar dos diversos programas de desenvolvimento implementados nas ultimas décadas, os problemas persistem ou aprofundam-se. Diante disso isso poderia mencionar elementos ou aspectos que tenham levado ao pouco sucesso dos programas de desenvolvimento?
2. O desenvolvimento rural sustentável é agora a alternativa?
3. O enfoque do DRS implicitamente é territorial?
4. Quais seriam os aspectos mais relevantes do enfoque territorial que possam contribuir para o sucesso dos processos de desenvolvimento? Por que agora se tem mais chance de que de certo? Qual poderia ser o “gatilho” que faça que os territórios sejam desenvolvidos?
5. Em termos gerais, a proposta de desenvolvimento territorial, se estiver fazendo uma análise correta, agrupa as linhas de atuação em uma área de mudança cultural (fortalecimento gestão social; fortalecimento de redes sociais) uma econômica (dinamização da economia dos territórios) e uma institucional (articulação de políticas publicas); Tais áreas, cultural, econômica e institucional, são facilmente identificadas em propostas passadas para o desenvolvimento, nesse sentido quais seriam as diferenças com propostas passadas?
6. O território é agora o sujeito do desenvolvimento?
7. O que seria um território desenvolvido?
8. Falando especificamente do Brasil, porque o governo apóia uma estratégia com o desenvolvimento com enfoque territorial e também uma estratégia de desenvolvimento com enfoque regional ?
9. Outros governos manteriam a mesma proposta de desenvolvimento? Que perspectiva de sustentabilidade no tempo tem esta proposta?

O Papel dos Organismos Internacionais no Desenvolvimento

10. Na atualidade, qual é o papel dos organismos de cooperação internacional nos processos de desenvolvimento?
11. Tem correspondência entre as propostas teóricas e a pratica atual de desenvolvimento?
12. Que tipo de inovações há nas propostas de ação para o desenvolvimento?

O Fórum

13. Qual é a motivação ou justificativa que leva a constituir o Fórum?
14. Tem-se avançado nos processo de articulação horizontal das organizações
15. Qual é a atuação do Fórum no local?

TRABAJO DE CAMPO COLOMBIA, 15 A 28 DE AGOSTO DE 2006

1. ¿Cuándo se dio inicio en el país la discusión sobre una nueva perspectiva de desarrollo rural con enfoque territorial?.
2. ¿Hay correspondencia entre esa perspectiva, la política nacional para el desarrollo rural y la práctica?
3. ¿Se podría decir que las áreas de desarrollo rural son medios para alcanzar esa perspectiva territorial o son la perspectiva territorial en si mismos? (ejemplo de “territorios constituidos”).
4. ¿En Colombia el enfoque territorial corresponde a una decisión pragmática con relación a la reducción del aparato del Estado (fusión y creación de INCODER)? ¿O es una respuesta a la necesidad de hacer las cosas de forma diferente para conseguir cambios en el sector que hasta la fecha han sido realmente “esquivos”?
5. ¿El programa de adjudicación de tierras está acompañado de otras acciones que ayuden a hacer productivas esas tierras y/o mejorar las condiciones de esas familias?
6. ¿En qué consisten los proyectos de audiencias públicas y los de desarrollo rural?
7. ¿Con este enfoque se están rompiendo esquemas pasados de desarrollo? O es algo más de los mismo?
8. ¿Como percibe la permanencia en el tiempo de una estrategia como la adoptada por el INCODER?
9. ¿Cuál es su percepción sobre el trabajo hasta ahora emprendido por el INCODER?

Perguntas Especificas para o BID

10. Podríamos comenzar haciendo un recorrido por los enfoques que usted identifica han hecho parte de las políticas de desarrollo rural promovidas u orientadas por le Banco, nos últimos 40 anos?
11. ¿El Banco ha cambiado la forma de ver y entender el desarrollo rural?
12. ¿Cuando se aborda el tema de la geografía, se hace desde una perspectiva del espacio y/o territorio como agentes de desarrollo, con una historia, cultura y procesos sociales particulares; o se hace desde un abordaje determinista de los efectos del relieve, la localización y el clima sobre el crecimiento económico?
13. ¿El proyecto llamado “Desarrollo Turístico Rural en el Territorio de Paraíso” puede decirse que está pensado y formulado bajo una perspectiva de desarrollo territorial? Se reconoce aquí la pluriactividad de lo rural? Esta pluriactividad es una orientación explícita del Banco? O aún son tímidas las incursiones en este tema?
14. De dónde surge la idea de conformar el grupo interagencial?

PAÍS	NOME	PROFISSÃO/ ATIVIDADE	LUGAR	DATA DA ENTREVISTA
Colômbia	Leonidas Tobón Torregloza	Director da <i>Dirección de Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</i>	Bogotá	17-08-2006
	Fernando Balcazar	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Natural Resources Specialist/ Departamento: Representaciones.	Bogotá	18-08-2006
	Luis Lorente	Director Ejecutivo de CEGA. Centro de Estudios Especializado en Temas del Desarrollo Económico y Social de Colombia y de América Latina, con especial énfasis en el desarrollo del sector rural.	Bogotá	22-08-2006
	Hernando Urbina	Investigador de CEGA	Bogotá	22-08-2006
	Claudia Angélica Ruiz	Pesquisadora IICA- Integrante Grupo Interagencial -Colômbia.	Bogotá	23-08-2006
	José Riaño	Subgerente de Desarrollo Productivo y Social (E) INCODER	Bogotá	24-08-2006
	Dario Fajardo Montaña	Investigador de la problemática agraria en Colombia, Profesor Universitario, Consultor FAO Colombia.	Bogotá	24-08-2006
	Jairo Cano Gallego	Consultor IICA- Tecnología e Innovación / Área Técnica	Bogotá	25-08-2006
	Orlando Meneses Peña	Subdirector Producción y Extensión- ADAM.	Bogotá	28-08-2006
Jorge Barón	Profesor Universidad Nacional de Colombia – Productor de mango en la Provincia del Tequendama.	Bogotá	29-08-2006	
Brasil	Breno Aragão Tibúrcio	Gerente Regional Ações Territoriais Sul-Sul-este.	Brasília	09-02-2006
	Jaqueline Sgarbi	Consultora Externa do MDA-SDT, apoio ao Território Sul-RS	Pelotas-RS	10-05-2006
	Márcio Maia de castro	Gerente de Planejamento e Gestão Estratégica da Secretaria de Desenvolvimento Territorial- MDA.	Brasília	18-05-2006
	José Humberto Oliveira	Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário	Brasília	19-05-2006
	Ivanilson Guimarães	Coordenador Executivo do Projeto de Cooperação Técnica IICA/CONDRAF.	Brasília	05-06-2006
	Carlos Miranda	Coordenador Executivo do Fórum Desenvolvimento Rural Sustentável- IICA.	Brasília	08-06-2006