

# Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais

*Luiz Carlos Beduschi Filho*

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP

*Ricardo Abramovay*

Professor Titular do Departamento de Economia da FEA  
e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP

## Palavras-chave

desenvolvimento territorial,  
economia da aprendizagem,  
contratos de desenvolvimento.

**Classificação JEL** R11, R58.

## Key words

*territorial development,  
learning economy,  
development contracts.*

**JEL classification** R11, R58.

## Resumo

O artigo discute os desafios do planejamento para o desenvolvimento territorial nas áreas rurais do Brasil. Sua idéia central é que o País necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mas aquém dos próprios Estados, que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos ao alcance da participação real dos grupos sociais neles interessados. Esses projetos serão a base de uma nova relação entre atores locais e o Estado, valendo-se de *contratos de desenvolvimento* e não mais de transferências controladas de recursos.

## Abstract

*The article addresses the planning challenges involved in the territorial development of rural areas in Brazil. Its main concern is that the country needs intermediary organizations, beyond the municipal limits, yet inside the state boundary, which could embody the joint construction of strategic projects allowing the active participation of interested social groups. These projects will be the foundation of a new relationship between local players and the State, built on development contracts rather than on the controlled transfer of funds.*

## 1\_ Apresentação

O maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição *setorial de recursos* e de demanda “*de balcão*” para uma lógica *territorial e de projetos*.<sup>1</sup> A década de 1990 voltou-se em grande parte a esse objetivo sob três modalidades básicas. Em primeiro lugar, a ação governamental pauta-se por *programas* que, em princípio, têm natureza multissetorial e cuja execução envolve diversos segmentos da administração pública e da sociedade civil. Além disso, são fortalecidas organizações locais – os conselhos gestores formados com ampla participação social – responsáveis diretas pela gestão e controle de políticas públicas. Por fim, o Executivo dá início a novos recortes do território nacional por meio de, ao menos, três iniciativas inovadoras: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e o Zoneamento Econômico Ecológico. Por maiores que sejam as diferenças entre os objetivos, os métodos e os resultados de cada uma dessas iniciativas, nos três casos, trata-se de planejar o processo de desenvolvimento com base em recortes territoriais que não se limitam às cinco regiões políticas em que se divide o País.

A importância dessas três realizações não pode escamotear, entretanto, o contraste flagrante entre a vontade nacional de descentralização das políticas de desenvolvimento e os estreitos limites institucionais em que essas se movem. A menor instância governamental passível de executar políticas públicas – o município – é, na maior parte das vezes, unidade eficiente para controlar gastos tópicos, setoriais e localizados: mas – e isso é fundamental quando se trata do interior do País – ela é insuficiente para permitir a revelação do potencial produtivo, da capacidade e da utopia da população de determinada região. A articulação entre políticas setoriais e território no Brasil, até hoje, consistiu fundamentalmente em distribuir incentivos e conceder isenções como formas de estímulo à localização produtiva em regiões deprimidas com base numa decisão do Estado e na execução e controle de suas agências regionais. As superintendências, os bancos regionais e os fundos constitucionais respondem a essa lógica redistributiva própria a um período histórico de construção do Estado, cuja exaustão se revela nas idéias atuais de governança, de parceria público-privado e de Estado em rede. O reforço das atividades econômicas nas socie-

.....  
<sup>1</sup> Este texto é uma versão revisada da contribuição ao “Estudo de atualização do portfólio dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011”, realizado pelo consórcio Monitor/Boucinhas & Campos Consultores para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002-2003). Nossos agradecimentos a Carlos Alberto Dória pelos comentários que evidentemente não o responsabilizam pelo conteúdo da versão final do trabalho. Nossos agradecimentos também às importantes recomendações dos dois pareceristas anônimos da revista Nova Economia.

dades contemporâneas passa menos pela capacidade de o Estado central determinar onde vão situar-se certas empresas, que no poder de estimular o surgimento do empreendedorismo, de um ambiente localizado propício ao reforço do tecido produtivo de cada região.

Este artigo analisa essa dupla deficiência das políticas territoriais brasileiras – a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores diversos e a dissociação entre políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais – que se opõem, ambas, à territorialização do processo de desenvolvimento de regiões interioranas no Brasil e formula propostas no sentido de sua superação.

Sua idéia central é que o País necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mas aquém dos próprios Estados, que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos, ao alcance da participação real dos grupos sociais neles interessados. Tais projetos serão a base de uma nova relação entre atores locais e o Estado, a partir de *contratos de desenvolvimento* e não mais em transferências controladas de recursos.

## 2\_Territórios: novos desafios para o planejamento

Os anos 1990 foram marcados pela notável volta dos temas de natureza territorial nas Ciências Sociais e nas organizações internacionais de desenvolvimento. As referências básicas dessa retomada não foram tanto as teorias da localização baseadas na oferta e na mobilidade de certos fatores produtivos, e sim as externalidades positivas que, paradoxalmente, as aglomerações eram capazes de produzir e que já tinham sido localizadas, desde o final do século XIX, por Alfred Marshall. O que caracterizava os *distritos industriais*, segundo Marshall, não era simplesmente a aglomeração de setores economicamente correlatos, mas, sobretudo, um fator intangível, certa “atmosfera” industrial que se materializava em três “economias externas”: a difusão dos conhecimentos, das técnicas e da tecnologia, o desenvolvimento de máquinas de produção especializadas e a criação de um importante mercado local de empregos (OCDE, 2001a, p. 17).

O tema ficou na sombra do início dos anos 1920 (com a publicação dos últimos trabalhos de Marshall) até a descoberta pioneira dos distritos industriais italianos já nos anos 1970, que imprimiu

interessante coloração sociológica a essas realidades produtivas, destacando o papel da confiança, do interconhecimento e da interação social entre os indivíduos na formação de um ambiente em que se operava a “*construção social do mercado*” (Bagnasco e Trigilia, 1993). Desde então, e, sobretudo durante a última década, é crescente a preocupação dos economistas com a dimensão espacial do crescimento econômico. Expressão desse movimento intelectual, a OCDE cria, em 1994, uma “divisão de desenvolvimento territorial” e passa a editar, a partir de 2001, uma publicação anual periódica, “As perspectivas territoriais da OCDE”. Logo na primeira página do número de lançamento dessa nova publicação, pode-se encontrar o reconhecimento de que “*cada território dispõe de um capital específico, o ‘capital territorial’, distinto daquele de outros territórios...*” (OCDE, 2001b, p. 15). Inspirado na idéia de “desenvolvimento territorial”, Veiga propôs nova definição do meio rural, com base em critérios territoriais e não setoriais (Veiga *et al.*, 2001; Veiga, 2002).

*Territórios não são, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por*

*modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais* (Abramovay, 2003a). Em torno dos territórios existem certos modelos mentais partilhados e comportamentos que formam uma referência social cognitiva materializada em certa forma de falar, em episódios históricos e num sentimento de origem e de trajetórias comuns. Os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas, antes de tudo, pela maneira como se organizam. Esses vínculos sociais nem sempre se traduzem em formas de organização e resultados virtuosos: a proximidade pode ser importante para a inovação – como ocorre, por exemplo, nas redes subjacentes ao sucesso econômico do Vale do Silício (Castilla *et al.*, 2001) – mas ela é, com imensa frequência, também, a base do provincianismo e das formas rotineiras de interação que bloqueiam as inovações tecnológicas e organizacionais (Amin e Cohendet, 1999). Ainda assim, é importante reconhecer novas formas de organização produtiva no mundo contemporâneo e os novos desafios que colocam à intervenção do Estado.

## 2.1\_ A sociedade e a economia da aprendizagem

O crescimento econômico que o mundo conheceu, entre a Segunda Guerra Mundial e a primeira crise do petróleo, pode ser sinteticamente descrito por um modo de organização social e empresarial que, desde então, foi significativamente transformado. Na base da pujança desse período histórico está a formação de verdadeiros mercados de massa, voltados a bens de consumo duráveis, a começar pelos automóveis. A “economia de escala” é a orientação decisiva da organização industrial. A contrapartida está na estabilidade do crescimento da demanda e em certa padronização dos próprios produtos. O “fordismo” caracteriza-se por grandes plantas industriais, pela reunião de um imenso número de trabalhadores em unidades industriais que funcionam sob um regime altamente hierarquizado e no qual a autoridade industrial é centralizada. Um dos mais destacados estudiosos do tema resume o espírito do fordismo:

*A separação entre a concepção e a execução e a centralização do formato no topo de uma hierarquia corporativa eram os resultados imediatos* (Sabel, 1996/1999, p. 28).

O “fordismo” se refletiu em políticas de caráter eminentemente setoriais e numa visão de território cuja questão

básica era: onde serão localizados os investimentos públicos correlatos às grandes plantas industriais e de que maneira o Estado pode interferir na própria localização dessas plantas? Dado certo montante de recursos disponível para o investimento – de origem privada ou pública –, a política territorial do Estado consistia em influir, de forma centralizada, sobre sua localização. Nesse momento, o ator praticamente exclusivo das políticas industriais (e também das políticas agrícolas) era o Estado nacional. O desafio básico era criar ou estimular a criação de indústrias essenciais ao desenvolvimento de outras indústrias, e as políticas, nos países desenvolvidos, tinham, para isso, âmbito nacional (OCDE, 2001b, p. 22). Ao mesmo tempo, estabeleciam-se medidas de apoio aos segmentos estratégicos, para garantir o acesso a certos produtos ou tecnologias e beneficiar-se dos rendimentos de escala crescente de setores fortemente criadores de riqueza e empregos. Tanto quanto o planejamento industrial, o planejamento estatal tinha, nesse período, caráter fortemente centralizado.

As políticas agrícolas eram igualmente centralizadas e voltavam-se a garantir a renda de agricultores cujos processos de inovação tendiam a deprimir de forma constante os preços das *commo-*

*dities* produzidas. Mesmo tratando-se de agricultura – de uma atividade tão fortemente territorializada –, o Estado aí é antes de tudo um gestor de excedentes e de rendas. As organizações profissionais agrícolas são eminentemente nacionais, e os temas de natureza ambiental e regional estão, até o início dos anos 1970, quase inteiramente fora de sua pauta.

As políticas territoriais desse período respondem a um modelo piramidal, em que o Estado responsabiliza-se fundamentalmente pela redistribuição de recursos para as localidades, em função de estratégias cuja decisão é centralizada.

São inúmeros os estudos que, desde o célebre livro de Piore e Sabel (1984), mostram o esgotamento do modelo “fordista” de crescimento econômico traduzido na rapidez impressionante das mudanças na demanda e na capacidade de responder a essas alterações por meio de uma organização produtiva, cujo sucesso apóia-se fortemente nas novas tecnologias da informação e da comunicação. O ambiente dessa fase histórica da economia – que Piore e Sabel (1984) caracterizaram pela “acumulação flexível” – é de incerteza muito maior que o do período fordista. A crescente integração das economias nacionais eleva a turbulência dos mercados, reduz o ciclo de vida dos pro-

duto e torna inviáveis os custos ligados às formas inflexíveis das grandes plantas industriais, típicas do fordismo. Foi formado um novo, agitado e imprevisível ambiente concorrencial em que não basta ser competitivo no preço: a qualidade impôs-se como critério absoluto e condição de sobrevivência. Aumenta de maneira exponencial a variedade dos produtos, e o lugar no mercado depende em grande parte da capacidade de acompanhar o ritmo alucinante das inovações: “*Não são mais os grandes que esmagam os pequenos e sim os rápidos que afastam os lentos*”, resume Veltz (2002, p. 69). O que marca a organização empresarial contemporânea é justamente a necessidade de conciliar a redução dos custos e as exigências de diferenciação, e essa necessidade conduz as firmas a experimentar arranjos descentralizados em contraposição às formas produtivas vigentes até o final dos anos 1970.

O resultado é um padrão marcado fundamentalmente pela integração entre concepção e execução no processo produtivo, ou, em outras palavras, pela “*descentralização da autoridade no desenho e na produção de bens e serviços*” (Sabel, 1996/1999, p. 28). A questão chave da economia – a coordenação entre atores autônomos e soberanos por meio de um sistema sobre o qual nenhum deles exerce um controle

planejado – transfere-se para o interior mesmo da organização produtiva. Nas formas centralizadas de organização industrial, a coordenação entre as diferentes etapas da fabricação era exercida por meio de hierarquia fixa e verticalizada. O que muda agora é a própria natureza da cooperação entre atores econômicos, em virtude da organização produtiva descentralizada e coordenada por sistemas integrados em rede.

Não só o trabalhador torna-se cada vez mais “multifuncional” (em oposição à especialização rígida do “fordismo”), mas a partilha do conhecimento entre os diversos componentes do processo produtivo torna-se um dos eixos da organização contemporânea. Mais importantes que o conhecimento dado e estável são os processos de aprendizagem pelos quais passam as inovações. Ora,

*a aprendizagem é, predominantemente, um processo interativo e, portanto, socialmente imerso (embedded) que não pode ser compreendido sem levar em consideração seu contexto cultural e institucional* (Lundvall, 1992, *apud* Morgan, 1996/1999, p. 55).

E é exatamente nesse sentido que se multiplicaram os termos designando esse processo dinâmico que está na base de novas formas de cooperação entre atores econômicos: em vez do “*learning by doing*” (ou

“*by using*”), típico do sistema fordista, é cada vez mais freqüente o emprego de expressões como “*learning by interacting*”, “*learning from others*”, “*learning by searching*”, “*learning by monitoring*”, “*learning by experiencing*” ou “*learning by sharing*”.

Não se trata evidentemente de desqualificar a experiência prática ou o aprendizado formal – mesmo porque as próprias organizações de pesquisa pública e privada tornam-se atrizes centrais desses processos de aprendizagem –, mas de realçar o fato de que a coordenação entre indivíduos e empresas passa também e de maneira decisiva por conhecimentos tácitos que são produzidos pela própria interação social. É o que acontece, por exemplo, na aglomeração de empresas da indústria têxtil-vestuário do Vale do Itajaí, na qual a existência de importantes organizações de apoio potencializa um processo de cooperação e mesmo de divisão de trabalho entre diversos tipos de empreendimento local. Embora o fornecimento de máquinas e equipamentos não seja local, são contratados na região serviços especializados para sua manutenção. Além disso, grandes empresas articulam-se com vários tipos de empresa pequena, muitas das quais de base familiar (Campos *et al.*, 2002, p. 153).

Aprendizagem é um processo que vai além do indivíduo e ocorre funda-



mentalmente no interior e entre as próprias organizações. Os processos de inovação tendem a ser mais frequentes e significativos ali onde existe o hábito do intercâmbio entre organizações (OCDE, 2001b, p. 17). E é nesse sentido que se pode falar de aprendizagem organizacional, qualitativamente diferente (embora complementar, é claro) da aprendizagem individual. Num caso, trata-se de construir e reforçar o capital humano: no outro, é reforçado o capital de certa estrutura (trocas de informações entre firmas, entre firmas e institutos de pesquisas e entre os próprios institutos de pesquisa). Um estudo recente na Suécia mostra que 70% das firmas que haviam promovido inovações haviam-no feito em cooperação com outras organizações (OCDE, 2001b, p. 17). A redução das hierarquias e a descentralização das responsabilidades em direção a grupos de empregados de menor nível tendem a reforçar esse processo de aprendizagem por interação. É por isso que a OCDE coloca hoje acento na importância dos *sistemas* de inovação: as firmas não inovam sozinhas, mas em interação com outros atores organizacionais (OCDE, 2001b, p. 18).

Essas novas formas de coordenação entre atores mostram que:

*as principais fontes da riqueza mudaram de natureza. A riqueza repousava ontem*

*nos recursos do solo e do subsolo, depois nos produtos manufaturados. De agora em diante, a riqueza repousa, cada vez mais, sobre nossa capacidade em pesquisa e desenvolvimento, as patentes, os programas de computador, a organização e a gestão e, de forma mais geral, sobre o conjunto desses fatores imateriais que não se desenvolvem por oposição ao setor primário ou secundário, mas que jogam um papel cada vez mais estratégico no desempenho desses dois setores, nomeadamente por sua combinação. A economia das organizações prima sobre a economia da produção* (Guigou e Parthenay, 2001, p. 19).

O que está em jogo nas tendências aqui rapidamente expostas não são apenas situações tópicas e localizadas, mas, antes de tudo, o próprio caráter da riqueza e do valor nas sociedades contemporâneas. O que Guigou e Parthenay chamam de “economia das organizações” não supõe necessariamente o uso de tecnologias caras e avançadas. O programa de construção de um milhão de cisternas, no semi-árido nordestino, é um exemplo de criação de riquezas no âmbito da “economia das organizações”: a cisterna de placa foi inventada há aproximadamente trinta anos, no município de Simão Dias, em Sergipe, por um pedreiro que trabalhava em São Paulo, na construção de piscinas pré-moldadas. A cisterna tem um formato cilíndrico, é semi-enterrada, fei-



ta de placas de cimento pré-moldadas e curvadas, que servem para fazer o tanque que armazena a água (Diniz, 2002, p. 67). O custo, em material, das cisternas é de R\$ 600,00. Se a esse custo forem acrescentadas toda a mobilização social que o programa pressupõe e a capacitação a que dá lugar, ele sobe para R\$ 1.022,00 nos primeiros dois anos de sua execução. O importante no formato desse programa é a multiplicidade de atores envolvidos, que vão desde a Agência Nacional de Águas às prefeituras, passando – o que é decisivo – pela Articulação do Semi-Árido, entidade que hoje coordena diversas iniciativas voltadas à convivência com a seca. Tão importante quanto a própria cisterna é a ampliação dos horizontes de relações sociais dos atores que pode abrir-lhes novas perspectivas. A cisterna contém informação e densidade social, que são uma riqueza que vai além de sua pura função imediata de armazenagem de água.

## 2.2\_ O território como ator social

O avanço das novas tecnologias da informação e da comunicação e a ampliação da mobilidade dos fatores econômicos poderiam ter levado a uma espécie de “desterritorialização” do próprio conhecimento. Trata-se de um tema novo nas Ciências Sociais e nas políticas públicas.

É bem verdade que expressões como arranjos produtivos localizados, sistemas produtivos locais, redes de empresas, distritos industriais, meso-sistemas produtivos e sobretudo *clusters* acabaram tornando-se uma espécie de panacéia, cuja utilidade e, principalmente, cujo rigor científico vêm sendo cada vez mais colocados em dúvida, especialmente, na geografia econômica. Mas mesmo autores como Martin e Sunley (2001) que fazem uma crítica demolidora ao conceito de *cluster* não escamoteiam o papel dos laços não formais entre atores e, sobretudo, a dimensão espacializada dos conhecimentos tácitos com base nos quais eles se relacionam. Seu trabalho não é um convite a que a dimensão espacial do crescimento econômico seja ignorada. Martin e Sunley questionam o poder explicativo dos *clusters* sobre os processos contemporâneos de inovação tecnológica e organizacional e mostram que, muito antes de sua ampla difusão, os geógrafos já dispunham de instrumentos bem mais interessantes e específicos para estudar as diferentes modalidades de concentração produtiva.

Ao denunciar a imprecisão do conceito de *cluster* – cuja delimitação espacial é surpreendentemente vaga – Martin e Sunley (2001) não negam que a inscrição territorial das redes sociais é cada vez mais importante nas economias contem-

porâneas. E é esse caráter localizado do conhecimento e da inovação que atribui significado especial às políticas de desenvolvimento territorial.

A idéia de “aprendizagem por interação” traz nova agenda para a intervenção no apoio às atividades empresariais:

*Pelo fato de nenhum conhecimento poder competir com o conhecimento local, especialmente com o conhecimento tácito local, é que o nível regional deveria ser o locus primário de responsabilidade para o desenho e para a oferta de políticas e apoio às empresas (Morgan, 1996/1999, p. 54).*

É com base na mudança dessa forma de criação do valor e da riqueza que Sabel (1996/1999) encara a urgência de modificar o sentido da atuação das próprias agências públicas:

*O pressuposto mais importante do regionalismo (tanto quanto da descentralização das firmas) é que os atores locais estão melhor colocados para avaliar sua particularidade e, portanto, o que podem aprender comparando sua experiência com outras (Sabel, 1996/1999).*

Em outras palavras, a política territorial não consiste mais em redistribuir recursos e riquezas já criadas e existentes, mas, ao contrário, em despertar os potenciais para a criação de riquezas, iniciativas e coordenações novas. É

nesse sentido que se pode falar, com a OCDE (2001b), de uma economia regional da aprendizagem, de cidades e regiões de aprendizagem. *Os territórios não são apenas o receptáculo geográfico neutro onde empresas, coletividades e indivíduos atuam: cada vez mais, eles vão-se tornando verdadeiros atores, em virtude da interação que promovem entre os conhecimentos das empresas, dos representantes eleitos, do setor associativo local e dos próprios órgãos do Estado.* O destino dos territórios deixa de se concentrar numa autoridade ou numa agência central encarregada de distribuir recursos e passa a depender da capacidade de criação de riquezas que a própria interação entre atores locais é capaz de criar. A estrutura piramidal é substituída por uma abordagem policêntrica, dotada de múltiplas instâncias de decisão.

A importância da economia das organizações e da aprendizagem e de sua inserção social localizada traz duas consequências centrais para a reflexão em torno das políticas territoriais.

A primeira pode ser resumida na idéia de “economia regional da aprendizagem”, ou “regionalismo experimental” (Sabel, 1996/1999). *As agências públicas voltadas ao desenvolvimento não se limitam a oferecer um conjunto de bens e de serviços – ainda que seja se valendo de um diagnóstico par-*

*ticipativo: elas também são desafiadas a participar desse processo de aprendizagem.* Elas não podem limitar-se a trazer financiamentos ou mesmo treinamentos para melhorar os negócios. *A agência local de desenvolvimento não deve ser um observador externo, e sim um protagonista na elaboração de projetos e em seu desenvolvimento.* A comparação com projetos vindos de outras regiões e a disputa por recursos a partir da qualidade desses projetos são condições importantes para que os atores públicos do desenvolvimento não se fossilizem nos hábitos, nas tradições e nos poderes locais. Assim, o desafio está justamente em coordenar o processo de formação e de reestruturação de empresas com serviços públicos voltados a essas necessidades em transformação, o que supõe um formato organizacional estimulado não a trazer bens e serviços a certa região, mas a construir projetos de natureza estratégica.

### **3\_ As instituições do desenvolvimento territorial**

As organizações públicas voltadas, no Brasil, ao desenvolvimento regional são historicamente marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais. Esse comportamento da administração pública, por sua vez, in-

dica aos atores privados uma conduta adequada a essa atuação do Estado e inibe o surgimento de iniciativas inovadoras e que reflitam a construção de processos inéditos de aprendizagem localizada. As agências públicas organizam-se para distribuir recursos e conceder isenções – o que, aliás, é a forma típica de atuação no âmbito de políticas setoriais: com isso, os atores privados e as organizações locais voltam-se evidentemente à obtenção desses recursos. Que se trate de uma assembléia de trabalhadores rurais, de uma reunião de professores universitários ou de empresários, a luta contra a pobreza depende sempre de algo que o governo federal ainda não fez. Se é verdade que as instituições consistem em regras, normas, valores e expectativas dos atores sociais uns com relação aos outros, o ambiente institucional das regiões mais pobres do País conduz a que os atores locais esperem do Estado um conjunto de bens e de serviços de que ele cada vez menos dispõe e cujo atendimento parcial nem de longe resolve os problemas a que se destinam.

A universalização de diversas políticas sociais representou importante contrapeso a essa tendência. A aposentadoria, por exemplo, chega a populações rurais muito pobres, praticamente sem qualquer tipo de intermediários. Seus efeitos positi-

vos fizeram-se sentir não só na vida das famílias, mas em sua capacidade de reconstruir o tecido econômico de inúmeros municípios deprimidos. A construção de organizações locais permitiu não só que outras políticas sociais (bolsa-renda, bolsa-escola, PETI, entre outras) tivessem um foco bem claro, como ampliou o controle social sobre seu destino.

Por mais importantes que tenham sido, entretanto, os progressos nas políticas sociais, elas, por si sós, não podem conter o desafio de planejar o processo de desenvolvimento e de emancipação das próprias condições sociais que as tornam necessárias. O clientelismo característico das políticas sociais brasileiras foi seriamente atenuado com a universalização da previdência, a obtenção de recursos por cartão magnético e pela impressionante profusão de conselhos gestores nas mais diferentes áreas. Esse avanço é uma condição necessária, mas nem de longe suficiente para que o desafio do desenvolvimento possa ser enfrentado. E o formato da relação entre organizações locais e poder federal não estimula a formulação de projetos que reflitam a capacidade de descoberta de recursos e potenciais por parte das regiões.

O caráter hierárquico do planejamento brasileiro, até o fim do regime militar, não foi substituído por um ambien-

te institucional que refletisse o movimento real de desconcentração das atividades econômicas e de fortalecimento de organizações variadas no interior do País. A distribuição de incentivos fiscais durante os anos 1970 e, de maneira geral, a atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, respondem fundamentalmente a esta lógica redistributiva: recursos das regiões mais prósperas são voltados a estimular atividades econômicas em regiões carentes. Se é verdade que em muitos casos atividades inovadoras puderam ser estimuladas – a fruticultura irrigada no Vale do São Francisco, certo avanço da industrialização têxtil e de calçados no Ceará, a diversificação produtiva do Oeste Baiano e mesmo os Parques Tecnológicos de Recife e Campina Grande – não é menos certo que, de maneira geral, essa forma de estímulo ao crescimento econômico foi marcada por casos flagrantes de insucessos e de desvios e, ali onde os projetos foram realizados, contribuiu com grande frequência ao reforço da concentração regional de renda. Além disso, o trânsito dos recursos pelo sistema bancário – ainda que estatal – determina o acesso praticamente restrito a clientes capazes de oferecer-lhe garantias e contrapartidas inacessíveis à maioria das populações empreendedoras das regiões mais empobrecidas do País.

*A noção de território, tal como exposta até aqui, traz nova dimensão à própria idéia de planejamento: não se trata mais de decidir para onde vão recursos já existentes, e sim de criar recursos por meio de organizações que sejam significativas para os atores locais.* Antes de expor o quadro organizacional brasileiro e de formular propostas para o desenvolvimento territorial, é importante conhecer algumas experiências internacionais nesse sentido.

### **3.1\_ Experiências internacionais**

São apresentadas aqui experiências internacionais que ilustram algumas das transformações do marco político-institucional, em curso a partir da década de 1990, sobre o planejamento para o desenvolvimento dos territórios. A primeira delas, o Programa LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), implantado no início da década de 90 na União Européia, trouxe à tona a necessidade de se utilizar uma *abordagem territorial* em face das crises experimentadas por inúmeras áreas rurais européias. A abordagem dessa iniciativa, que privilegia o enfoque no planejamento com base na competitividade dos territórios, incorpora de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações. Além disso, com a

experiência de mais de uma década e mais de mil projetos apoiados, a Iniciativa LEADER acumulou grande quantidade de lições aprendidas, que podem ser compartilhadas com outros países que estão se lançando na inovação de seus processos de planejamento.

A segunda experiência apresentada é o Programa EZ/EC (*Empowerment Zones and Enterprise Communities*), desenvolvido nos EUA desde 1993. Diferentemente de outros programas americanos voltados ao meio rural, geralmente baseados em taxas de incentivo para determinados setores, o programa EZ/EC agrega novos elementos, em especial a noção de “accountability”. A sua orientação vai no sentido de conseguir o comprometimento dos cidadãos em se engajarem em uma ação de planejamento estratégico de longo prazo, que seja permanentemente monitorada e envolva os diferentes atores das comunidades. Um dos pontos de destaque do programa foi a rápida transformação do ato legislativo que o instituiu em regulamentações e procedimentos, que orientam os atores e territórios que pretendem se engajar no programa.

Além disso, a lógica de planejamento para os territórios baseia-se na participação ativa das comunidades envolvidas, desde a elaboração de um plano

de médio e longo prazos para a região até a implantação e o acompanhamento dos projetos. As comunidades têm até seis meses para desenvolver seus planos e submetê-los à revisão, e os planos devem refletir os quatro princípios básicos da Iniciativa EZ/EC, que são:

- a. oportunidade econômica;
- b. desenvolvimento sustentável;
- c. cooperação e parcerias nas comunidades (*community-based partnership*);
- d. visão estratégica de mudança.

Em comum, essas duas experiências inovadoras de planejamento para o desenvolvimento têm o enfoque na territorialidade do processo, rompendo com a lógica estrita do planejamento setorial. Além disso, em ambos os casos, não se trata simplesmente de repasse de recursos para “regiões carentes”, mas do apoio a projetos que se destacam por seu caráter inovador.

Tal enfoque pressupõe a participação ativa das comunidades na definição dos rumos dos seus territórios, ao mesmo tempo em que permite que sejam compartilhadas informações e estimuladas parcerias entre os mais diferentes setores localizados em um mesmo espaço.

Adotando o princípio segundo o qual *o desenvolvimento é o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas* (Sen,

2000), pode-se afirmar que ambas as iniciativas apontam caminhos promissores para a ampliação dessa capacidade, principalmente por introduzir a noção de coresponsabilidade. Os cidadãos deixam de ser meros objetos das políticas de desenvolvimento definidas pela autoridade central do Estado e passam a ser também agentes dos processos de transformação social. *Essa mudança na forma de se entender o planejamento é essencial para que os processos de desenvolvimento sejam duradouros, principalmente porque se orientam para o longo prazo e têm uma base muito bem definida, que leva em conta não só os aspectos físicos dos territórios, mas também os recursos cognitivos compartilhados por determinada comunidade.*

### **3.1.1\_ O Programa LEADER (LEADER Community Initiative)**

O Programa LEADER surgiu num contexto de intensas discussões a respeito de novas formas de planejamento para o desenvolvimento, uma vez que várias regiões da Europa, em especial as áreas rurais, enfrentavam sérias dificuldades. Lançada no ano de 1991, com base em uma abordagem “de baixo para cima” (*bottom-up*), de bases participativas (*partnershipbased*), multissetorial e integrada de desenvolvimento, a Iniciativa Comunitária LEADER desempenhou papel instrumental fundamental na emergência

do enfoque territorial para o desenvolvimento, em especial nas áreas rurais.

A principal inovação da Iniciativa LEADER foi, sem dúvida, incorporar na abordagem territorial do planejamento o conceito de competitividade territorial, segundo o qual *uma área torna-se competitiva se está habilitada para fazer face à competição no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural, baseada em um duplo enfoque de trabalho em rede e relações inter-territoriais.*

Em outras palavras, competitividade territorial significa, segundo o Dossier LEADER (1999):

- \_ estruturar os recursos do território de forma coerente;
- \_ envolver diferentes atores e instituições;
- \_ integrar os setores empresariais em uma nova dinâmica de inovações;
- \_ cooperar com outras áreas e ligar-se a políticas regionais, nacionais e européias, assim como com o contexto global.

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.

Contudo, tal abordagem exige *não só boa vontade dos atores, mas também transformações nas estruturas políticas e institucionais* para que esses projetos de desenvolvimento possam efetivamente acontecer. Como será visto mais adiante, foi necessário flexibilizar algumas formas tradicionais de apoio aos territórios, adequando os contratos às novas concepções que colocam o território (e não mais os setores produtivos) no centro do processo de planejamento.

A abordagem territorial baseia-se na definição de um “projeto territorial”. Esse projeto é construído com a participação de atores locais públicos e privados, que vão desenhar um programa de desenvolvimento para a área, que, posteriormente, será discutido e negociado com as autoridades regionais e nacionais competentes.

Assim, uma das principais inovações no âmbito desse programa foi a criação dos *Grupos de Ação Local*, que são os responsáveis pela animação do processo de mobilização comunitária para o planejamento a médio e longo prazos do território, e atuam com alto grau de independência, o que permite que novas formas de sensibilização das comunidades sejam criadas e implantadas. Os grupos gozam ainda de ampla legitimidade junto às co-



comunidades, especialmente por serem formados por grande diversidade de atores sociais e por serem os interlocutores com as outras instâncias (regionais, nacionais e europeia) de planejamento. Ao longo da primeira fase (LEADER I, 1991, 1994), foram criados 217 projetos territoriais, e aproximadamente 1.000 durante a segunda fase (LEADER II, 1994, 1999).

Os grupos LEADER podem ser financiados diretamente pelo Programa, com recursos da União Europeia, para colocar em andamento os seus projetos. Resumidamente, os grupos LEADER animam os processos de planejamento do território, mediante atividades como diagnóstico da realidade local e discussões com a comunidade, facilitam a elaboração de uma visão comum de desenvolvimento que vai orientar os projetos específicos que podem levar à construção da visão comum de desenvolvimento do território e, ainda, fazem a intermediação entre os projetos locais e as instâncias regionais, nacionais e europeia, em especial com relação a contratos de financiamento de projetos. Existe, portanto, uma explícita preocupação com a aprendizagem coletiva, na concepção e na execução dos projetos.

Contudo, as estratégias utilizadas por cada um dos Grupos de Ação Local variam bastante, dadas as diferenças sociais, culturais, econômicas e ambientais de cada território.

Assim, é possível encontrar experiências as mais diversas possíveis, desde a criação de um grupo de ação local em Meath, na Irlanda, região de vocação estritamente agrícola, que envolveu os principais atores da região na coleta de dados sobre as atividades potenciais e formulou um plano de ação com 10 vilas da região num processo de planejamento regional mediante a formulação de projetos de desenvolvimento até a potencialização da cultura empresarial já existente, na região de Tarn des Montagnes (Sul-Pirenéus, França), por meio de uma estratégia denominada “ratissage”, que consiste na busca e seleção de projetos que contribuam para o desenvolvimento do território. É organizada, geralmente no período curto de três meses, uma animação local intensa, que permita referenciar todas as iniciativas ou projetos potenciais, para dar-lhes uma coerência de conjunto e fornecer-lhes apoio técnico personalizado.

Nos diferentes exemplos da Iniciativa Comunitária LEADER, contudo, duas características principais saltam aos olhos: a primeira delas é o enfoque prioritariamente orientado para a *formulação e execução de projetos*, ou seja, são colocadas em evidência a necessidade e a importância de se planejar o desenvolvimento de um território, com base em elementos que

possam ser mensuráveis, que possam ter a sua implantação constantemente monitorada e avaliada; a segunda característica que chama a atenção é o enfoque participativo que a estratégia de animação emprega para a busca e a seleção dos projetos. Tal orientação permite trazer à tona as mais diversas idéias, opiniões e visões sobre o futuro de determinado território, encerrando grande possibilidade de romper com os processos autoritários e concentradores de tomada de decisão. Isso é fundamentalmente importante quando se trata de processos participativos de planejamento, uma vez que estimula e torna possível a qualquer ator influenciar os rumos que terá o processo de desenvolvimento do seu território.

Muitos outros exemplos poderiam ser aqui apresentados, mas o objetivo fundamental é apreender as lições que as experiências internacionais vêm acumulando sobre desenvolvimento territorial.

Uma dessas lições (ou caminhos de aprendizagem) diz respeito às *formas como são transferidos recursos públicos para os territórios*. Tal aspecto é um dos mais importantes, uma vez que guarda um potencial enorme de romper com os modelos e esquemas de transferências de fundos públicos que privilegiam apenas aqueles setores mais influentes da sociedade e amplia

as possibilidades de um financiamento que tenha como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento dos territórios, através do financiamento de projetos articulados em torno de um planejamento de médio e longo prazos.

O processo de “chamada e seleção de projetos” realizado no âmbito do Programa LEADER tem, nesse sentido, importante contribuição para a discussão das formas de financiamento do desenvolvimento. Rompendo com a “lógica de balcão”, a estratégia de ação que tem como foco a chamada e a seleção de projetos tenta responder a uma dupla demanda: por um lado, existe um número máximo de projetos que podem ser criados e apoiados; por outro, a seleção de projetos faz com que apenas aqueles que se apresentam como mais interessantes para o desenvolvimento de uma área sejam apoiados.

Dessa forma, tal estratégia faz com que os atores locais se mobilizem a serviço do desenvolvimento local, já que têm que elaborar os seus projetos e, ao mesmo tempo, ajudem a decidir quais são aqueles que devem ser ou não apoiados. *Nas áreas com pequeno acúmulo de potencial, liderança e projetos, ou em áreas em que a desconfiança a respeito do setor pú-*

*blico é grande, a estratégia inicial é fomentar a criação dos projetos e ajudar a formar as lideranças; nas áreas com grande potencial de projetos, o estágio da seleção se mostra como muito mais importante, mas o envolvimento dos atores locais no processo – quer seus projetos sejam ou não selecionados – pode ser um caminho para a criação de consensos sobre as estratégias de desenvolvimento local.*

*A priori*, a seleção de projetos pode parecer algo apenas “administrativo”, mas na prática ela se mostra como ferramenta genuína de coordenação e diálogo para os atores locais. A seleção de projetos é também uma expressão concreta das linhas estratégicas definidas pelos grupos de ação local para o desenvolvimento territorial, e a análise das ações desses grupos revela a sua capacidade de experimentar metodologias para a seleção de projetos adaptadas aos contextos e às estratégias de desenvolvimento particulares de cada região.

Contudo, tal capacidade não seria possível sem a grande flexibilidade nos modos de operacionalização do programa. Essa flexibilidade seria a força motriz através da qual a criatividade e a inovação nos métodos de coordenação da ação coletiva para o desenvolvimento local se tornam possíveis.

A seguir, são apresentadas seis lições especificamente relevantes aprendidas pelo Programa LEADER, ao longo das fases I e II, no que toca à abordagem territorial do desenvolvimento. Essas lições foram sistematizadas pelo LEADER European Observatory no Dossier n. 6 – Parte 1 “Rural Innovation”, de dezembro de 1999.

**Lição 1\_ A introdução do conceito de projeto territorial torna possível o progresso, além do conceito de uma área como uma unidade administrativa**

O conceito de identidade (cultural, histórica e geográfica) assume papel muito importante na definição de um território. Modificam-se as percepções que os diferentes atores têm do espaço, facilitando as ligações entre as instituições e os atores a respeito de novas concepções e desafios. As políticas passam a ser definidas segundo demandas de desenvolvimento e não mais demandas puramente administrativas.

**Lição 2\_ A identidade local, que muitas vezes precisa ser re-inventada, é o núcleo da estratégia territorial**

Muitas áreas têm reforçado suas ligações e coerência, focalizando seus projetos de desenvolvimento nos elementos de identidade local. Buscam identificar algo que as torne únicas, o que acaba por contribuir também para modificar a forma co-

mo os próprios habitantes enxergam a sua própria região. Além disso, o fato de se apoiarem no poder da identidade local torna os produtos dessas regiões mais desejáveis no mercado. A identidade local torna-se uma das bases centrais da economia da qualidade, capaz de projetar internacionalmente produtos regionais, conhecidos e apreciados por reunirem características objetivas (paladar, padrão estético) com traços organizacionais que lhe são sempre associados.

A identidade de uma área é, portanto, composta de todas as percepções coletivas do passado dos seus habitantes, de suas tradições e de seu *know-how*, de sua estrutura de produção, sua herança cultural, seus recursos materiais, enfim, seu futuro.

Ela não é uma identidade monolítica, mas um complexo integrado pela multiplicidade de identidades específicas de cada grupo social, de cada lugar, de cada centro especializado de produção. Essa identidade plural não é estática; ao contrário, ela pode mudar, tornar-se mais forte, modernizar-se.

**Lição 3\_ O enfoque territorial tem demonstrado que o declínio de certas áreas, mesmo que avançado, pode ser revertido, uma vez que tal enfoque torna possível explorar novos caminhos de desenvolvimento**

A participação dos atores locais faz com que seja possível imaginar novo “futuro”

para os territórios. Em muitos casos, esforços estão sendo feitos para reestruturar atividades já existentes, mas, em outros casos, quando a situação já está muito deteriorada, são necessários novos projetos, completamente diferentes e capazes de forjar novas identidade e imagem em determinadas áreas.

Um bom exemplo disso é o caso de Vale do rio Loire (Rhône-Alpes, França), que passou a explorar uma atividade totalmente nova que é o “turismo vulcânico”. A presença constante dos arqueólogos que trabalhavam na região foi, recentemente, transformada em um novo caminho para o desenvolvimento regional. Os diálogos entre esses pesquisadores e o grupo de ação local possibilitou a criação desse produto totalmente novo que é o turismo vulcânico, que tem atraído contingentes cada vez maiores de turistas para a região e dinamizado a economia local.

**Lição 4\_ O enfoque territorial tem estimulado que os atores não apenas expressem seus conhecimentos, expectativas e conflitos, mas também suas habilidades de construir iniciativas coletivas e se organizarem em torno de novas idéias**

O exercício do diálogo, de colocar-se no lugar do outro, emerge como um dos principais pré-requisitos para a construção dos projetos territoriais de desenvolvimento. O exemplo do grupo LEADER de Serrania de Ronda (Andaluzia, Espa-

nha) é muito interessante nesse sentido. A região congrega 21 municípios que têm como base da economia a produção de carne e castanha, baseada em propriedades pequenas e familiares, e apresenta altos índices de emigração. Sua proximidade do litoral e suas heranças culturais, contudo, possibilitaram a renovação do turismo. Foi criada uma Associação de Desenvolvimento Local, que logo se transformou no palco privilegiado para a discussão dos rumos do desenvolvimento da região. A principal característica desse espaço é dada por dois princípios básicos:

- a. as estratégias de desenvolvimento em curso são permanentemente discutidas e esclarecidas com a população local;
- b. é dada prioridade aos projetos coletivos.

Como conseqüência, foram criadas organizações profissionais e coletivas num local em que a organização social era muito baixa.

**Lição 5\_ O sucesso ou insucesso de uma estratégia depende de como os interesses e as relações entre os atores estão estruturados, por exemplo, na habilidade coletiva de examinar a situação local, definir prioridades e estabelecer acordos sobre as formas de uso dos recursos disponíveis**

Freqüentemente os conflitos de interesses refletem estratégias divergentes. Eles também revelam os diferentes pontos

de vista e diferentes expectativas dos atores envolvidos, e apontam para a necessidade de se conseguir encontrar os pontos de convergência que podem levar os atores a estabelecer uma agenda comum de desenvolvimento. A experiência do LEADER demonstra que a interação entre instituições e os representantes dos interesses locais nos processos de decisão tem redefinido o papel de ambas as partes e levado à gradual emergência de uma percepção coletiva do presente e do futuro da área em que estão inseridos. A combinação de interesses e habilidades também leva à emergência das idéias inovadoras e de caminhos alternativos de desenvolvimento.

**Lição 6\_ As trocas entre as áreas rurais têm intensificado e ampliado a consciência sobre a importância da transferência de conhecimentos e da cooperação entre as áreas na definição de novos caminhos de desenvolvimento**

Um bom exemplo desta lição é o caso dos grupos situados em ambos os lados da fronteira entre Portugal e Espanha. Sua remota localização geográfica foi considerada, por muito tempo, como sério entrave ao seu desenvolvimento. A partir de 1993, esses grupos passaram a cooperar sistematicamente, promovendo constante e fértil troca de experiências e conhecimento, e a percepção de que as diferenças culturais entre eles poderiam ser algo muito enriquecedor para ambas

as partes passou a ser compartilhada, com benefícios para as duas regiões. Portugal aprendeu com a Espanha os caminhos para ampliar a profissionalização e a coordenação da economia local, estimulando os municípios a adotar posturas mais ativas no trato das questões públicas. Por outro lado, os espanhóis adquiriram com os seus parceiros portugueses o *know-how* da produção e promoção de produtos tradicionais locais, como os queijos.

### **3.1.2\_ EZ/EC – Empowerment Zones and Enterprises Communities Program**

O Programa EZ/EC foi estabelecido em lei em agosto de 1993. Em janeiro de 1994, o processo de seleção para a fase I do programa foi iniciado. Para ser elegível, as comunidades têm que ter índices altos de pobreza (essa é uma diferença fundamental do programa LEADER), e apresentar planos estratégicos de desenvolvimento que tenham a participação ativa das comunidades.

Em dezembro de 1994, três Zonas de Empoderamento (*Empowerment Zones – EZ*) e 30 Comunidades Empresariais rurais (*Enterprises Communities – EC*) foram definidas. As EZ rurais receberam concessões de US\$ 40 milhões, enquanto que as EC rurais receberam concessões de US\$ 3 milhões.

O Programa baseia-se em quatro princípios fundamentais para a análise dos planos das comunidades:

- a. oportunidade econômica;
- b. desenvolvimento sustentável;
- c. cooperação e parcerias nas comunidades (*community-based partnership*);
- d. visão estratégica de mudança.

O primeiro princípio baseia-se no pressuposto de que é fundamental para a revitalização das comunidades e a criação de oportunidades econômicas para todos os residentes. A geração de empregos e de oportunidades de negócios deve levar, segundo a concepção do programa, a uma situação de auto-suficiência das comunidades no longo prazo. As oportunidades para a implantação de novos empreendimentos, a expansão das empresas de pequeno porte e a capacitação para trabalhos que oferecem maior mobilidade são alguns dos elementos chave nas estratégias de desenvolvimento econômico das comunidades.

A idéia de desenvolvimento sustentável do programa EZ/EC apóia-se no conceito de que o desenvolvimento econômico só pode ser bem-sucedido quando é parte de uma estratégia coordenada que inclui o desenvolvimento físico e humano. Assim, os aspectos ambientais

são entendidos como fundamentais para que as comunidades possam viver um clima de inovação e bem-estar.

À semelhança do Programa LEADER, o EZ/EC leva em conta a participação da comunidade na elaboração dos projetos de desenvolvimento. O princípio de responsabilidade que guia o projeto exige a participação ativa dos diferentes atores sociais, como lideranças governamentais e políticas, grupos comunitários, organizações ambientalistas, religiosas, empresários, enfim, todos os segmentos sociais dos locais. Essa participação é ainda mais estimulada, uma vez que o programa tem como princípio que uma comunidade não pode prosperar se depender apenas dos recursos públicos. É necessário, portanto, um comprometimento dos atores na busca e aplicação de outros tipos de recurso que podem contribuir para o sucesso dos projetos de desenvolvimento local.

Por último, o quarto princípio que norteia o programa refere-se à Visão Estratégica para a Mudança, entendida aqui como o item do plano de desenvolvimento do local que expressa a forma como a comunidade define a própria visão do seu futuro.

É entendida como o mapeamento estratégico dos caminhos que a comuni-

dade pretende trilhar para atingir a desejada revitalização. São definidas as metas e as formas de monitoramento e avaliação do plano de desenvolvimento, bem como as estratégias de aprendizagem coletiva da experiência.

Um dos principais pontos de destaque da experiência do Programa EZ/EC é a sua opção por dividir com as comunidades as responsabilidades. Uma estrutura de monitoramento e avaliação dos projetos de desenvolvimento, contudo, foi estabelecida (*Benchmark Management System – BMS*) para que os projetos possam ser acompanhados, assim como possa ser avaliada a aplicação dos recursos públicos que, embora flexíveis, devem ser direcionados para aqueles projetos que fazem parte da estratégia de desenvolvimento local. A idéia básica é que os recursos não sejam entendidos como uma simples doação, mas como um instrumento de construção das comunidades.

As duas experiências referenciadas anteriormente apontam para a pertinência em se adotar o enfoque territorial como base para os processos de planejamento do desenvolvimento. Em especial, por adequar as transferências de fundos públicos às reais necessidades das regiões, que podem ser melhor captadas por meio de processos participativos de



diagnóstico e elaboração de projetos. Aliás, na elaboração coletiva de projetos de desenvolvimento está um dos grandes trunfos das experiências apresentadas anteriormente. Tal processo, que pressupõe a participação de diferentes atores sociais que têm que negociar, discutir e estabelecer consensos sobre os rumos do desenvolvimento dos seus territórios, torna mais transparente e, talvez, mais eficiente a aplicação dos recursos, rompendo com a lógica segundo a qual aqueles atores com maior influência no poder público se beneficiam particularmente dos recursos da sociedade. Além disso, tal estratégia introduz um componente técnico que pode ser extremamente útil para o monitoramento e a avaliação do uso dos recursos.

Assim, o enfoque territorial aplicado ao planejamento permite que determinadas características locais sejam valorizadas, como, por exemplo, os atributos naturais (ou amenidades) e a herança cultural de determinada localidade, e se transformem em vantagens competitivas dos territórios.

Contudo, a aplicação de tal enfoque implica também a criação de instituições que facilitem a sua aplicação. Os Grupos de Ação Local da Iniciativa LEADER são um exemplo promissor de inovação institucional. Ainda que não se

constituam como uma nova instância de governo, os grupos de ação local têm autonomia e podem negociar contratos de parceria com as diferentes esferas governamentais (regional, nacional ou europeia) e com o setor privado, o que permite maior flexibilidade e estimula a organização de um ambiente apropriado à criatividade e ao surgimento de inovações, empreendimentos. Tais grupos também não estão submetidos a um conjunto rígido e burocrático de regras para a sua constituição; ao contrário, é estimulada a sua constituição sempre que determinada comunidade, determinado território, entenda que esse é o caminho mais promissor para alavancar o seu processo de desenvolvimento.

Uma diferença que chama a atenção na comparação entre as duas experiências descritas diz respeito aos critérios para que os territórios façam parte dos programas. Enquanto no LEADER o principal critério é a formação de um grupo de ação local que vai colocar em andamento o processo de planejamento territorial, no programa EZ/EC o nível de pobreza é um dos fatores que têm maior importância na definição de quais áreas podem se integrar ao programa. Essa diferença quanto aos critérios de seleção dos territórios é interessante, já que po-

de indicar a existência de duas visões também diferenciadas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável.

De qualquer forma, contudo, o que se conclui dessas duas experiências, aqui brevemente comentadas, é que os desafios colocados para o Estado são, por um lado, conseguir que os diferentes atores locais assumam, progressivamente, papel mais ativo na construção dos processos de desenvolvimento e, por outro, redefinir o seu papel nessa construção.

### **3.2\_ Desafios do desenvolvimento territorial no Brasil**

A profusão dos conselhos gestores é talvez a mais importante inovação institucional da sociedade brasileira durante os anos 1990. As 27 mil unidades existentes ao final dos anos 1990, com média superior a quatro por município abrem caminho para algum tipo de controle social sobre investimentos fundamentais de que depende a vida dos cidadãos. Não há dúvida de que, na maioria dos casos, os conselhos limitam-se a uma atividade rotineira de controle, que reproduz os costumes e, sobretudo, poderes locais consolidados. O simples fato, entretanto, de o uso dos recursos submeter-se a uma instância colegiada já é o prenúncio de

uma nova atitude dos cidadãos, e reforça o caminho – aberto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – para inibir as práticas mais nefastas de gestão do dinheiro público.

Apesar de sua relevância, cada um desses conselhos tem função *setorial* específica de elaboração de reivindicações e controle na execução de seu atendimento. São mediadores entre recursos federais voltados a uma finalidade predeterminada e as populações beneficiadas. Exatamente, por isso, é importante analisar o desempenho dos *conselhos gestores voltados explicitamente a planejar o processo de desenvolvimento* fora das regiões metropolitanas: é o caso dos *Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. O Pronaf é excelente exemplo do alcance e dos limites das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil contemporâneo.

#### **3.2.1\_ Pronaf: limites de um programa inovador**

O importante não é tanto sua dotação orçamentária (em torno de R\$ 150 milhões por ano), mas sua capilaridade, e sua vocação: o País possui hoje mais de 4.000 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, dos quais 1.500, no âmbito do *Pronaf Infra-Estrutura e Serviços*, estabeleceram contratos com o poder público federal a partir da elaboração de um diagnóstico participativo e da elaboração de um

plano quadrienal de investimentos, cuja execução é supervisionada pela Caixa Econômica Federal.

O desenho organizacional do Pronaf indica preocupação explícita não só com o controle social sobre os gastos, mas, sobretudo, com a interiorização do processo de desenvolvimento. O Programa compõe-se de quatro linhas de ação. A mais importante é a que destina anualmente crédito a cerca de 750 mil agricultores familiares, por meio de bancos federais num total próximo a R\$ 2 bilhões. A segunda procura melhorar o ambiente econômico e ampliar as oportunidades dos agricultores por meio de um conjunto de investimentos e prestações de serviço (é o Pronaf Infra-Estrutura e Serviços). A terceira pretende melhorar a formação profissional dos agricultores e dos técnicos que os atendem. A quarta linha faz a articulação no interior da administração pública, necessária ao funcionamento de um programa que mobiliza uma diversidade de agências que vai do Fundo de Amparo ao Trabalhador (que fornece o “funding” de 80% dos empréstimos do Pronaf) à Secretaria do Tesouro Nacional (que autoriza os subsídios nos juros e as taxas administrativas recebidas pelos bancos) passando pela Caixa Econômica Federal (por onde tran-

sitam os recursos do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços) as empresas estaduais de extensão rural e diversas Organizações Não Governamentais (que assumem responsabilidade na formação dos agricultores, dos técnicos e dos próprios representantes dos conselhos).

A estrutura do Programa é enxuta e sua equipe não tem mais que 30 técnicos. Funciona com base em uma rede composta por sindicalistas, agência bancária, extensionistas, ONGs, cooperativas de crédito e diferentes segmentos da administração pública tanto dos Estados como da Federação. A certificação de que os créditos atribuídos pelo Programa dirigem-se efetivamente a agricultores familiares é dada por organizações locais: o banco só está autorizado a conceder o empréstimo, depois que o sindicato ou o escritório local de extensão emitir um “certificado de aptidão” que comprova a condição de agricultor familiar ao tomador de financiamento. Não se trata de um puro ritual burocrático, mas de um controle voltado a evitar que os recursos dirijam-se a segmentos sociais distantes do público visado pelo Programa. E as avaliações feitas até aqui (Silva, 1999; Ministério do Trabalho, 1999) reconhecem que são familiares, de fato, os agricultores beneficiados pelo Pronaf.

Uma informação é suficiente para destacar o alcance social do Pronaf-Crédito: nada menos que 56% dos tomadores dos empréstimos, em 1999, nunca tinham recebido qualquer financiamento bancário anteriormente (Ministério do Trabalho, 1999). Quanto ao Pronaf Infra-Estrutura e Serviços, um levantamento realizado em 2001 em cinco Estados do Sul e do Nordeste (Favareto e Demarco, 2002) mostra altíssimo grau de participação social nas reuniões, com base nas quais são elaborados o diagnóstico e as reivindicações que vão compor o plano de desenvolvimento.

O Pronaf é emblemático do alcance, mas também dos limites das relações que hoje se estabelecem entre o governo federal e as regiões. Apesar da mobilização alcançada e de seus resultados sociais tão significativos, ele padece de quatro problemas centrais (Abramovay, 2003b), que, de certa forma, atravessam toda a política federal voltada ao interior do País:

a. *A ótica dos conselhos tende a ser estritamente setorial.* Embora se trate de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, dele só participam associações de agricultores e segmentos ligados a agricultores da administração pública local. O trabalho do Ipardes (2001) mostra

a importância do representante local da extensão e do secretário da Agricultura no funcionamento desses conselhos. São quase inexistentes as ocasiões em que representantes de outros setores econômicos fazem parte do Conselho. Mesmo organizações nacionalmente capilarizadas como as Associações Comerciais ou as Câmaras de Diretores Lojistas estão ausentes dessas organizações locais. Mesmo no interior da administração pública, o caráter setorial das atividades predomina: estudo levado adiante pelo Ibase (2004) salienta a “*falta de interface entre as ações voltadas ao desenvolvimento rural e as relacionadas às áreas de saúde, educação, habitação e saneamento, o que compromete a execução de uma política municipal integrada*”.

b. *O município é uma instância adequada de controle, mas nem sempre de planejamento.* A esmagadora maioria dos municípios beneficiados com o Pronaf Infra-Estrutura e Serviços possui menos de 25 mil habitantes. Além disso, os próprios critérios de seleção dos municípios tendem a privilegiar os que se encontram em situa-

ção de maior pobreza. Nessas condições, por maior que seja a participação local<sup>2</sup>, dificilmente o projeto que vai emergir das atividades do Conselho Municipal terá caráter real de planejamento. Os pequenos municípios não dispõem de pessoal suficientemente formado para animar a elaboração de planos que materializem processos reais de inovação. Mais que isso, sozinhos, sob o ângulo econômico e social, os pequenos municípios não têm o dinamismo necessário a ações inovadoras, o que acaba reforçando o caráter estritamente setorial de sua atividade. Com base em proposta já formulada em 2002, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou, em 2003, uma Secretaria do Desenvolvimento Territorial que procura implantar outra sistemática na atribuição dos recursos do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços: o dinheiro poderá ser atribuído a Consórcios Intermunicipais. Trata-se de inovação importante, já que obriga a ampliar o alcance do planejamento local. Não há ainda avaliação a respeito dos resultados desses consórcios.

*c. A cultura da pré-seleção desestimula projetos de boa qualidade.* Contrariamente à prática vigente no LEADER, em que a obtenção de recursos públicos se faz por meio da competição entre projetos, com base em sua qualidade, os municípios beneficiados pelo Pronaf Infra-Estrutura e Serviços são selecionados por critérios objetivos referentes à quantidade de estabelecimentos familiares, à participação da agricultura no PIB municipal, ao IDH, em suma, um conjunto de parâmetros que determina a escolha, em geral, dos municípios menores e mais pobres. Não há dúvida de que essa opção é positiva sob o ângulo distributivo: mas, uma vez que o município já está pré-selecionado, a elaboração do projeto de desenvolvimento não embute uma prática de aprendizagem e de descoberta de novas oportunidades de investimentos: ela tende a preencher burocraticamente as exigências administrativas do MDA e da Caixa Econômica Federal e a confinar-se nos limites daquilo que já é conhecido em matéria de elaboração de projetos. Em outras palavras, não há mecanismos institucionais que

.....  
<sup>2</sup> As pesquisas, nesse sentido, trazem resultados ambivalentes: se a de Favareto e Demarco (2002) encontrou fortíssima participação das comunidades vivendo no interior dos municípios na formulação dos pleitos ao Conselho, a do Ibase (2004) detectou dificuldade de que as populações mais pobres sejam, de fato, ouvidas.

façam da qualidade e da inovação a marca distintiva na aprovação dos projetos. O viés de seleção que a escolha pela qualidade poderia trazer – só os municípios mais ricos seriam beneficiados – poderia ser atenuado pela restrição a que somente municípios com certas características escolhidas pudessem participar desse processo seletivo. Mais que isso – é aquilo a que talvez tendam converter-se os consórcios municipais – o Ministério poderia subvencionar a formação em recursos humanos voltados ao planejamento inovador.

- d. *Os projetos têm um formato de “lista de compras” e não de desenvolvimento.* É o resultado da junção dos três itens anteriores: restritos a um horizonte setorial, municipal – e já selecionados de antemão – os municípios beneficiários do Pronaf tendem a fazer do que deveria ser o processo de planejamento participativo uma listagem das reivindicações das infraestruturas e dos serviços que faltam aos municípios. O produto é uma lista de obras e produtos de pouca coerência interna e cujos impactos sobre a vida social local é bem limitada.

Apesar da inovação importante representada por conselhos gestores com responsabilidades no planejamento local, não se formaram instâncias localizadas pelas quais as forças vivas de certa região – seus representantes eleitos, seus empresários e suas organizações associativas – são convidadas a pensar o futuro e a aplicar recursos segundo uma estratégia de crescimento apoiada na descoberta de suas mais importantes vocações (Abramovay, 2003b). O formato da relação entre instituições locais e poder federal no Brasil induz à lógica permanente de tentar satisfazer carências e não de levar adiante iniciativas inovadoras capazes de alterar o ambiente em que essas carências se exprimem. O resultado é que, sobretudo nas localidades mais pobres, a demanda local raramente consegue estabelecer um leque de bens e serviços dotados de coerência e inseridos numa dinâmica tal que representem mudança significativa nos padrões vigentes de relação entre os indivíduos, os grupos sociais e as autoridades públicas.

Dois exemplos exprimem bem a dificuldade de as políticas voltadas ao fortalecimento do tecido econômico do interior do País contribuírem, de fato, com o processo de desenvolvimento.

*O primeiro é o dos assentamentos de reforma agrária.* A guerra de números travada

entre o governo federal e alguns movimentos sociais não pode esconder que centenas de milhares de famílias foram assentadas nos últimos anos, num dos mais importantes movimentos de transferência de propriedade fundiária da história internacional das reformas agrárias. Da mesma forma, o sentimento de melhoria social decorrente do acesso à terra é reconhecido por inúmeras teses, monografias e relatórios de pesquisa. Ao mesmo tempo, a massificação dos assentamentos foi acompanhada por evidente deterioração na qualidade dos resultados por eles alcançados.<sup>3</sup> A raiz básica desse tão freqüente desempenho negativo não está numa suposta inviabilidade competitiva das explorações familiares, e sim no formato organizacional da própria política pública: os assentamentos são feitos com base numa relação direta entre o poder público federal e os movimentos que falam pelos trabalhadores aos quais se destina a terra. *Em vez de fazer parte de um projeto destinado a fortalecer o tecido social de determinada região, o assentamento é uma espécie de enclave do governo federal, um corpo estranho às forças sociais da região onde se insere e que se volta permanentemente ao governo central para que suas demandas sejam atendidas.*

.....  
<sup>3</sup> Esta dupla natureza do processo brasileiro de assentamentos (massificação, satisfação das famílias assentadas, por um lado e imensos problemas de infra-estrutura e de capacidade de geração de renda, por outro) são bem retratados no trabalho recente de Sparovek (2003).

Um dos fatores mais importantes que explicam assentamentos bem-sucedidos é exatamente a sua inserção na economia e na sociedade em que foram instalados os agricultores, conforme mostra o trabalho de Bittencourt *et al.*, (1999). Eles perceberam, num trabalho de cobertura nacional, que mais importante que a qualidade das terras ou a quantidade de recursos recebidos pelos assentados, a inserção local dos agricultores recém-instalados é o fator mais relevante para explicar o sucesso ou os problemas que encontram em sua consolidação. Inversamente, diversos estudos mostram que, em muitos casos, os próprios filhos dos assentados tendem a ser objeto de preconceito e discriminação até nas escolas que freqüentam: a pesquisa coordenada por Martins (2003) mostra inúmeras situações em que os filhos dos assentados são estigmatizados como “sem-terra” nas comunidades onde vivem. As políticas de redistribuição fundiária que tiveram papel decisivo no fortalecimento do tecido social de países como o Japão e a Coréia, desembocam aqui na criação de imenso contingente de famílias dependentes de um apoio que o governo federal nunca será capaz de oferecer e cuja inserção local é freqüentemente problemática.

O segundo exemplo refere-se às estratégias locais de “desenvolvimento in-



tegrado e sustentável” (os DLIS do *Programa Comunidade Ativa*), que, em mais de 600 municípios brasileiros, representam também importante caminho para a valorização do interior do País, uma vez que se voltam à permanente tentativa de organizar as atividades produtivas da população que vive em situação de pobreza. O mesmo pode ser dito do fato de que quase metade dos municípios possuem programas de geração de trabalho e renda e de capacitação profissional, ligados ao *Comunidade Solidária*, segundo os dados do Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (1999).

Mas um dos problemas mais sérios desse tipo de iniciativa (apesar de seu caráter tão inovador) é que se caracteriza por seu completo afastamento com relação ao mundo empresarial das regiões onde atuam. As empresas (nano, micro, pequenas, médias e grandes) são os mais importantes protagonistas do processo de desenvolvimento. Voltar recursos materiais e humanos ao fortalecimento do empreendedorismo entre populações pobres sem que essa tentativa esteja articulada com as realidades empresariais locais é promover preocupante dissociação entre economia e sociedade, entre políticas sociais e políticas de desenvolvimento: é um convite a que as políticas sociais tenham uma dimensão pu-

ramente compensatória e que não sirvam, senão de maneira muito indireta, para dinamizar a vida econômica local.

Mas, quando se examinam as articulações verdadeiramente regionais (que correspondem a experiências localizadas e vividas pelos atores), percebe-se a distância entre seu potencial (inclusive na luta contra a pobreza) e as políticas do Estado voltadas às regiões. É o que será visto no próximo item.

### **3.2.2\_ A distância entre articulações locais e políticas públicas**

O País assistiu, nos últimos anos, à proliferação de variadas formas de associações municipais. Algumas delas extrapolaram nitidamente o âmbito de uma associação de prefeitos. O *Fórum Intergovernamental e da Sociedade do Sudoeste do Paraná*, sediado em Francisco Beltrão, esteve na origem de um fundo de aval que permitiu ampliar, de maneira impressionante, os empréstimos do Pronaf. Animado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura (posteriormente incorporada, a partir de 1999, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário), o Fórum elaborou um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sudoeste do Paraná, estabelecendo diagnósticos para diferentes aspectos da

vida econômica local e propondo soluções concretas. Também no Sudoeste do Paraná, o *Pacto Nova Itália* chegou a contar com escritórios de assessoria europeus na elaboração de seus planos de desenvolvimento. No Oeste de Santa Catarina, a EPAGRI (Empresa Estadual de Pesquisa e Extensão) elaborou, em 1995, excelente diagnóstico regional incorporado ao plano de ação da Associação de Municípios. Nesse caso também escritórios europeus ofereceram assessoria com base na experiência italiana.

O que chama a atenção em ambos os casos é a dissociação entre o ímpeto das organizações regionais e a ausência de políticas federais destinadas a imprimir estabilidade e horizonte estratégico a essas articulações. A Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC – chegou a elaborar um plano inovador, articulando agroindústrias por meio de um conglomerado que funcionava em rede e que visava ao fortalecimento de certas marcas territoriais. A inédita cooperação técnica entre a Epagri e Organizações Não Governamentais de Chapecó foi estimulada por um edital lançado por uma nova linha do Pronaf (a linha de *agroindústria*) que visava especificamente iniciativas inovadoras e destinadas ao fortalecimento de capacidades e

marcas territoriais. O projeto elaborado deveria atingir 481 famílias e criar 50 agroindústrias. Dois ministros visitaram a região para lançar o projeto, que também teve o apoio explícito do Governador. Seu custo total era de R\$ 3 milhões e deveria criar 620 postos de trabalho. Pouco antes da liberação dos recursos, a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura impediu a realização do projeto e desmoralizou os laços de confiança que começavam a formar-se entre parceiros que não tinham tradição de trabalho conjunto (a extensão oficial e as ONGs locais) e sobretudo minou o ânimo dos próprios agricultores com o trabalho. Algumas famílias acabaram sendo financiadas topicamente por uma linha de crédito especial do Banco do Brasil (no âmbito do programa “Agregar”), mas a ambição de fazer do impulso a uma atividade determinada (agroindústria) o meio de fortalecimento do tecido social da região foi inteiramente frustrada.

No caso do Sudoeste do Paraná, as disputas políticas entre as organizações dos dois municípios mais importantes da região (o Pacto Nova Itália, de Pato Branco, e o Fórum de Francisco Beltrão) também reduziram muito o impacto da iniciativa.

O importante nessas duas experiências é que o Estado não possui estrutura, ânimo e mecanismos de incentivo para lidar com *dinâmicas locais*. O Estado *piramidal não consegue relacionar-se com organizações em rede*. Só que a presença do Estado – é o que mostram as experiências européia e norte-americana expostas acima – tem papel decisivo de imprimir estabilidade e fornecer parâmetros para o funcionamento da própria rede de iniciativas localizadas e voltadas à inovação no processo de desenvolvimento. Sem essa atuação do Estado, o risco de a rede se decompor em virtude das naturais diferenças entre seus membros componentes ou de não encontrar interlocutores à altura de suas necessidades, é imenso.

A conseqüência é que as organizações mais expressivas da vida econômica regional não têm incentivos para permanecer em sua articulação. Com isso, o permanente nas organizações de caráter regional é exatamente aquilo que tende a estabelecer com o poder público federal uma relação de demanda, típica do Estado redistributivo. O pacto e o fórum acabam suplantados pelas associações de municípios que tendem a refletir os interesses e as demandas típicas e localizadas dos políticos profissionais. A relação dessas associações com os segmentos produtivos e com o

mundo associativo não tem a marca da elaboração de projetos estratégicos, e sim a do atendimento a demandas específicas.

A atuação do Sebrae e do Banco do Nordeste atenua, em muitas circunstâncias, a instabilidade das articulações que são capazes de envolver, além de prefeitos, os empresários e os setores associativos das regiões. Os inúmeros estudos voltados à localização de arranjos produtivos localizados deverão permitir conhecimento mais refinado da real malha produtiva de que é feito o interior do País. As evidências até aqui acumuladas deixam pouca dúvida, entretanto, de que são raros os casos em que sistemas produtivos localizados refletem externalidades baseadas nas virtudes da cooperação, da aprendizagem, da troca de conhecimento e da ampliação do horizonte cognitivo em que operam os atores sociais. Na esmagadora maioria dos casos, concentrações produtivas exprimem, antes de tudo, baixos custos, associados à depreciação do trabalho e à destruição da biodiversidade.

As vantagens comparativas com base em que se opera a recente industrialização na área de têxteis e de calçados, no Nordeste, e se produz o avanço da produção agropecuária nos cerrados brasileiros, apóiam-se em dinamismo em-

presarial, sem dúvida, mas também em formas organizacionais pouco propícias à valorização do trabalho, do conhecimento e à exploração sustentável dos recursos naturais. O alerta lançado por Martin e Sunley (2001) quanto ao perigo de se utilizar arranjos produtivos locais como parâmetro de política pública é mais atual quando se trata do desenvolvimento rural brasileiro. Nas regiões rurais, o que poderia ser caracterizado como arranjo produtivo local, ampara-se, na maior parte dos casos, em fatores sociais e ambientais perversos. Tomar esses casos como base para a execução das políticas públicas oferece o risco de promover o uso não sustentável dos recursos naturais e a concentração da renda.

É o que justifica a formulação de políticas voltadas explicitamente à valorização dos melhores atributos de que podem dotar-se os territórios não-metropolitanos no Brasil. A continuidade de políticas estatais redistributivas e de uma prática local de atração de empresas com base em incentivos ligados estritamente à redução de seus custos operacionais pode fazer das políticas industriais um elemento a reforçar a concentração da renda em regiões já dotadas dos melhores recursos e oportunidades.

#### **4\_ Conclusões e propostas**

A missão da política territorial consiste em promover mecanismos de incitação que conduzam à elaboração de projetos – reunindo os horizontes dos atores privados, dos eleitos locais e do setor associativo – materializados em contratos de desenvolvimento com o governo federal.

Para isso, é fundamental e urgente oferecer recursos intelectuais e capacidades que permitam que os atores locais estejam à altura desse desafio e possam elaborar propostas de conteúdo inovador. As grandes e médias cidades interioranas podem desempenhar aí papel decisivo, não só por sua capacidade polarizadora, mas por disporem de alguns dos recursos intelectuais necessários a esse tão importante exercício reflexivo sobre a identidade e os objetivos de determinada região.

Tal formato da relação entre o governo federal e suas regiões interioranas pode ser implantado de maneira gradual, iniciando com algumas regiões, multiplicando e aperfeiçoando o perfil institucional dessas novas relações, conforme os contratos forem emergindo e sua aplicação oferecendo resultados.

Esse novo desenho da relação entre o poder central e as regiões interioranas pode ser resumido nas seguintes propostas:

- a. redução gradual das transferências automáticas e garantidas a certos municípios e aumento do apoio contratualizado a projetos;
- b. incremento dos recursos federais voltados à capacitação localizada para a elaboração de projetos de desenvolvimento de caráter inovador;
- c. apoio prioritário àquelas atividades de educação e sobretudo de formação profissional integradas a projetos de desenvolvimento elaborados por uma multiplicidade de atores sociais e econômicos e destinados a fortalecer os tecidos sociais e econômicos localizados;
- d. apoio a faculdades e universidades do interior do País para a capacitação na elaboração de projetos voltados a fomentar o empreendedorismo individual e coletivo;
- e. estímulo à formação de cooperativas de crédito e agências locais de crédito capazes de reduzir a assimetria de informação entre o empreendedorismo local e o sistema financeiro convencional;
- f. dotação de organizações locais, reunindo setor privado, associativo e eleitos locais, de personali-

dade jurídica que lhes permita o recebimento de recursos do governo federal.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003a.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003b. p. 57-82.
- AMIN, Ash; COHENDET, Patrick. Learning and adaptation in decentralized business networks. *Environment and Planning*, v. 17, n. 1, p. 87-104, 1999.
- BAGNASCO, Arnaldo; TRIGILIA, Carlo. *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan, 1993.
- BITTENCOURT, Gilson A.; CASTILHOS, Dino S. B.; SILVA, Hur-Ben C.; BIANCHINI, Valter. In: GUANZIROLLI, Carlos (Org.). *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Projeto de Cooperação INCRA/FAO – Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, 1999.
- CAMPOS, Renato R.; CARIO, Silvio Antônio F.; NICOLAU, José A., LINS, Hoyêdo, N.; BARBOSA, Ricardo F. Reestruturação industrial e aglomerações setoriais locais em Santa Catarina. In: VIEIRA, Paulo F. (Org.). *A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento*. Florianópolis: APED Editora, 2002.
- CASTILLA, Emilio; HOKIU, Wang; GRANOVERTER, Ellen; GRANOVERTER, Mark. Social Networks in Silicon Valley. In: CHONG-MOON, Lee; MILLER, William F.; HANCOOK, Marguerite G. (Eds.). *The Silicon Valley Edge*. Stanford: Stanford University Press, 2001.
- DINIZ, Paulo. *Ação coletiva e convivência com o semi-árido: a experiência da articulação do semi-árido paraibano*. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2002.
- FAVARETO, Arilson; DEMARCO, Diogo. (Coords.). *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural*. Relatório final da pesquisa. Convênio Plural/IICA (SAF/MDA). São Paulo/Brasília, maio 2002.
- GUIGOU, Jean-Louis; PARTHENAY, Dominique. De la France éclatée à la France maillée: la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique. In: *Conseil d'Analyse Économique – Aménagement du territoire*. Paris: La Documentation Française, 2001. p. 11-44.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro*, 1999.
- IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Avaliação dos PMDR no ES, PE, MS e SC*. 2004. Disponível em: <[http://www.Pronaf.gov.br/textos\\_e\\_estudos/avaliacao\\_c.htm](http://www.Pronaf.gov.br/textos_e_estudos/avaliacao_c.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2004.
- IPARDES. *Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Paraná*. Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Contrato Emater-PR/DESER/PRONAF. Curitiba, 2001.
- LEADER European Observatory no Dossier n. 6 – Parte 1. Rural Inovation. Dez. 1999.
- LUNDEVALL, B. A. (Org.). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter: Londres, 2002.
- MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter. *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?* Revised version of a paper presented at the Regional Studies Association Conference on Regionalizing the Knowledge Economy. London, 21 Nov. 2001.
- MARTINS, José de Souza (Coord.). *Travessias – A vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Avaliação do PROGER, PROGER RURAL e PRONAF* – Realizada pelo IBASE – Relatório Geral – Relatório Final dos Estados – CD-ROM, jun. 1999.

MORGAN, Kevin. Learning-by-interacting: inter-firm networks and enterprise support. In: OECD. *Networks of Enterprises and local development* – Competing and Co-operating in Local Productive Systems. Paris: LEED/OECD, 1996/1999. (Territorial Development)

OCDE. *Cities and regions in the new learning economy*. Paris, 2001a.

OCDE. *Perspectives territoriales de l'OCDE*. Paris: 2001b.

PIORE, Michael; SABEL, Charles. *The second industrial divide: possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books, 1984.

SABEL, Charles. Learning-by-monitoring: the dilemmas of regional economic policy in Europe. In: OECD. *Networks of enterprises and local development* – competing and co-operating in local productive systems. Paris: LEED/OECD, 1996/1999. (Territorial Development)

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Enid Rocha da A. *PRONAF – uma avaliação das ações realizadas no período 1995-1998*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão).

SPAROVEK, Gerd. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. Brasília: USP/MDA/FAO, 2003.

VEIGA, José Eli da et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNRS/NEAD), 2001.

VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VELTZ, Pierre. *Des lieux et des liens* – Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation. Ed. de l'Aube, p. 69, 2002

. . . . .  
• **E-mail de contato dos autores:** .  
• beduschi@usp.br .  
• abramov@usp.br .  
. . . . .