

A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”?

ARILSON FAVARETO

Introdução

UM NÚMERO da revista *ESTUDOS AVANÇADOS* de 2001 publicou uma interessante série de artigos num Dossiê “Desenvolvimento Rural”. A diversidade dos temas e alguns dos processos sociais sublinhados em boa parte dos trabalhos ali publicados mostra como não faz mais sentido tratar o rural como sinônimo do agrário, que é preciso compreendê-lo, sobretudo, por sua natureza eminentemente territorial. A emergência disso que se convencionou chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural já foi objeto de alguns importantes trabalhos (Veiga, 2000; Abramovay, 2003; Schneider, 2003; Favareto, 2006). Sua origem está relacionada, de um lado, ao reconhecimento de novas dinâmicas espaciais, tendo como um dos marcos inegáveis o já clássico trabalho de Bagnasco (1977). De outro lado, isso acontece num momento histórico também marcado por um certo realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. A descentralização das políticas e também da atividade industrial, associada à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuiu para que, particularmente nos meados dos anos 1980 e nos anos 1990, se instituisse um padrão em que, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais e econômicos de corte eminentemente territorial, e não mais meramente setorial, e esse novo padrão são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação dessa nova abordagem. Este artigo pretende iluminar um aspecto ainda não suficientemente abordado por estudos e pesquisas dedicados ao tema: a disseminação da abordagem territorial, inicialmente por meio da moldagem de um novo discurso nos organismos multilaterais de apoio e cooperação e, posteriormente, na sua adoção pelos governos de países da América Latina.¹ Não se trata de uma avaliação ou balanço das políticas desenhadas com tal intuito, mas, antes, de uma crítica às dificuldades do Estado e das sociedades em operar com a mudança de paradigma

contida na nova ruralidade, de maneira a sustentar a definição e a implementação das iniciativas propostas com esse fim.

Embora em diálogo com uma questão normativa, o viés da análise procura proceder a uma abordagem realista de tais processos. Sob o ângulo teórico, este artigo pretende demonstrar aquilo que se poderia chamar de “*embeddedness* da dependência de caminho”. Se Douglass North (2005) acertou ao descrever os mecanismos da permanência por meio do conceito de *path dependence*, sua explicação para a mudança revela-se demasiado frágil e limitada às fronteiras do individualismo metodológico. Por isso, um segundo objetivo é fornecer uma espécie de crítica ou contraexemplo ao esquema esboçado em seus trabalhos mais recentes. Ali ele tenta mostrar como a mudança institucional depende dos mecanismos de aprendizagem dos agentes sociais e de como isso se traduz em formas de conduta. Ou, em outros termos, como se formam e como agem as “estruturas mentais partilhadas”. Embora North admita que as estruturas sociais funcionem como ambiente a esse processo eminentemente cognitivo que é o aprendizado, em seu modelo explicativo as instâncias mobilizadas estão, por assim dizer, dentro dos muros do individualismo metodológico: trata-se de explicar como estímulos e sanções se transformam em regras, e como regras transformam-se em formas de conduta. As próximas páginas pretendem mostrar o outro lado do muro: propriamente, como as instituições são elas mesmas expressões de conflitos e de compromissos, isto é, resultado das interações propiciadas por estruturas sociais determinadas.² Trata-se, portanto, de não só abordar como os sistemas mentais partilhados influenciam a tomada de decisão dos agentes, mas sim de como esse conjunto de crenças e valores é socialmente formado.

Não há dúvida de que nos últimos dez ou quinze anos se erigiu um novo discurso sobre a ruralidade, em muito apoiado sobre os achados de estudos e pesquisas realizados nos quatro cantos do mundo.³ Esse novo discurso acabou progressivamente tomando a forma de consensos e orientações, não raramente amalgamados por agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos de financiamento e organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (Iica), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como se sabe, é enorme a influência desses organismos na definição das políticas, sobretudo dos países da periferia e da semiperiferia do capitalismo mundial. O que se deve tanto ao papel de financiador de muitos desses organismos, como, talvez especialmente, ao fato de funcionarem como uma espécie de pivô, por meio do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo os campos acadêmico, político, econômico, em cuja dinâmica ocorre um movimento de legitimação recíproca entre os conhecimentos produzidos cientificamente, a definição de políticas no âmbito de países e governos locais, e a normatização dos procedimentos por esses organismos internacionais.

Por esse motivo, a primeira das três seções que conformam o artigo é dedicada justamente a reconstruir e analisar a “nova visão” do desenvolvimento rural forjada no âmbito desses organismos. O interesse em tal movimento é duplo: trata-se de pôr em evidência um núcleo comum presente nos diferentes discursos que remetem a essa “nova visão”; e importa, igualmente, pôr em relevo omissões, impasses, disjunções existentes na passagem dos discursos científicos aos discursos normativos que nela se abrigam. Na seção seguinte, a ênfase se desloca para as tentativas de levar à prática os elementos trazidos com a nova abordagem. Nesse momento, a unidade em análise é a experiência recente de países com problemas similares em passar da “nova visão à ação”. Em particular, uma dimensão crucial dessa experiência é destacada: a situação que envolve as reformas introduzidas nas políticas e programas de países como o Brasil, a Argentina, o México, o Chile. Com esse exercício, pretende-se interrogar as razões que respondem pelo êxito parcial dessas inovações e, com isso, iluminar a natureza dos constrangimentos que pesam sobre as opções dos agentes públicos e privados em sua tentativa de promover o desenvolvimento dos territórios rurais, o que é tratado na terceira e última seção.

A afirmação principal que sustenta este artigo é que a “nova visão” do desenvolvimento rural se instituiu com força suficiente para reorientar o discurso e o desenho das políticas e dos programas formulados com esse fim, mas isso não se fez acompanhado da criação de novas instituições capazes de sustentar esse novo caminho. Ao contrário, o que parece estar ocorrendo é uma incorporação “por adição” dos novos temas em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência de percurso. Tornar essa assertiva palpável e interrogar as razões disso é, pois, o que se pretende com as próximas páginas.

O jogo e as regras: a “nova visão do desenvolvimento rural”

Como mostra Navarro (2001), a ideia de desenvolvimento rural não é nova, mas houve, ao longo do tempo, um deslizamento no discurso político e acadêmico que é revelador das concepções orientadoras de tais propostas. Garcia (2002) vê, na América Latina, quatro grandes momentos: o primeiro marcado pelos projetos e iniciativas de desenvolvimento comunitário; o segundo, pelos grandes projetos de reforma agrária; o terceiro, por aquilo que se convencionou chamar de desenvolvimento rural integral; até, por fim, o momento dos projetos que falam em desenvolvimento territorial e combate à pobreza. Um breve olhar sobre cada uma dessas etapas ajuda a compreender as permanências e inovações introduzidas de período a período.⁴

Os projetos mais destacados e que poderiam ser qualificados como de apoio ao desenvolvimento comunitário remontam aos anos 1930, nos Estados Unidos e na Índia. Desde 1945, essa denominação passa a frequentar os documentos oficiais das Nações Unidas e, em 1956, aparece como “a expressão para designar

os processos em virtude dos quais os esforços de uma população se juntam aos de seu governo para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrá-las à vida do país, e permitir-lhes contribuir plenamente para o progresso nacional” (apud Garcia, 2002, p.18). A partir dos anos 1950, sob o patrocínio de agências como a Fundação Ford, várias experiências foram implementadas na África e na Ásia, como resposta à Revolução Chinesa e à guerra fria. A ideia básica é que as comunidades possuem potencialidades que, com apoios pontuais, podem deslanchar. As principais estratégias, por sua vez, eram destinadas a satisfazer as necessidades básicas da população, propiciar maior participação e apoiar a organização cooperativa. Elementos que, como se vê, ainda são muito presentes no discurso atual sobre desenvolvimento rural.

A partir dos anos 1960, essa estratégia experimentou um descenso. As razões para isso são de fácil compreensão. Os projetos que vinham sendo implementados apresentavam uma enorme dependência de recursos externos, humanos e financeiros, tornando difícil sua ampliação e mesmo sua sustentação em longo prazo. Além disso, tais iniciativas revelaram-se frágeis no que diz respeito à necessidade de rápido aumento da renda e da produção nas comunidades atingidas. O caráter pontual e tópicos dos investimentos realizados não contribuía para levar à dinamização desejada, revelando-se meramente paliativos. Isso quando, pelo seu caráter restrito associado à introdução de elementos estranhos à tradição daqueles agricultores, os projetos apoiados não acabavam gerando atritos e conflitos nas próprias comunidades.

Nessa época, o pêndulo se desloca para a necessidade de mudanças estruturais. Na esteira dos movimentos revolucionários e de contestação que se espalhavam pela América Latina, o tema da reforma agrária ganhou proeminência como principal política de desenvolvimento rural. As origens do debate remontam à Revolução Mexicana de 1910, mas ganharam influência decisiva com a introdução de processos similares ocorridos na Ásia, nos anos 1940 (Turquia, Coreia, Japão, China, Taiwan). Em 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) encomendou à FAO um estudo sobre a relação entre perfil fundiário e pobreza. O estudo indicava minifúndios com área insuficiente para reprodução social e a presença do latifúndio como marca da estrutura agrária da região. Paralelamente, a Cepal apontava um lento crescimento da produção em relação à demanda nacional e internacional e a necessidade de um processo de modernização acompanhado de uma reforma agrária. Diagnóstico similar era produzido pelo Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (Cida), criado nos marcos da Aliança para o Progresso, de 1961. No início dos anos 1960, sob o impacto desses estudos e de processos de reforma agrária levados adiante na Bolívia, no México e em Cuba, esse era um tema fundamental em toda a América Latina, salvo na Argentina e no Uruguai.

A experiência histórica demonstrou, no entanto, que as reformas eram parte de um projeto político para diminuir o peso dos latifundiários, mas não estava definido que tipo de propriedade deveria substituir o latifúndio. Esperava-se um impacto para além da produção agrícola, influenciando nos níveis de renda, e o conse-

quente impacto sobre o mundo urbano e, especialmente, liquidar as relações não capitalistas. A ausência de tecnologias apropriadas aos pequenos produtores, as dificuldades de acesso ao crédito e, enfim, todo o ambiente social e institucional desfavorável foram fatores que limitaram enormemente esse intento.

Paralelamente às experiências de reforma agrária – ou de sua frustração como no caso brasileiro –, ocorre uma rápida modernização do setor agrícola nesses países, com uma forte expansão da produção, um aumento do comércio e uma urbanização rápida e crescente. Mas o efeito da chamada Revolução Verde para os pobres rurais foi nulo ou negativo. Uma das consequências foi a profunda heterogeneização desses espaços: alguns alcançam um modelo de integração competitiva, enquanto outros aprofundam a situação de marginalização e decadência. Os organismos internacionais deram por fracassadas as políticas de reforma agrária. Como resultado, ocorre um realinhamento da estratégia de desenvolvimento, pondo ênfase em dispor aos pobres rurais todos os elementos que lhes permitiriam melhorar sua qualidade de vida e suas capacidades produtivas, o que incluía uma ampla gama de serviços sociais e técnicos. Surgia a retórica do desenvolvimento rural integral. Entre 1948 e 1960, o Banco Mundial havia investido 6% do financiamento total em programas rurais, cifra que passou a 24% (Garcia, 2002). Mudanças similares ocorreram no BID. E no mesmo ano se cria o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida).

Apesar da ampliação dos recursos, um problema que persistiu nessa etapa foi a carência de recursos humanos para levar adiante tais programas. A solução encontrada foi priorizar pequenos proprietários com posse da terra. Esperava-se que seu efeito se irradiasse e beneficiasse os mais pobres. Mas o problema da posse da terra também era delicado. Em muitas áreas, era mesmo uma condição para qualquer esforço de desenvolvimento. E, no entanto, ele nunca havia sido parte do rol de estratégias apoiadas. Nessa etapa, quando houve investimentos nesse sentido, priorizaram-se a colonização e a regularização fundiária, e não a partilha de terras a fim de evitar conflitos. Vale lembrar que vários países da América Latina viviam sob regimes de exceção à época, e a intocabilidade da propriedade fundiária era um dos pilares desses regimes. Além dessa dificuldade operacional, havia um problema institucional. O desafio era passar de projetos produtivistas para projetos integrados, mas isso trazia um problema de articulação, derivado da enorme pulverização de habilidades e competências em um número significativo de estruturas governamentais. Como forma de contornar essa limitação, muitas vezes se criaram aparatos específicos, gerando paralelismos com a estrutura estatal. Outro problema estava no descompasso entre as exigências técnicas das agências internacionais e os recursos humanos locais. Formaram-se burocracias e desníveis salariais. Apesar do discurso, a participação dos pobres rurais não acontecia (ibidem).

O balanço geral até esse período revela um quadro de difícil enfrentamento. As mudanças provocadas pela integração crescente de populações tradicionais aos circuitos de mercado trouxeram consigo uma crise das ideias mais tradicionais que

orientavam as políticas voltadas para a economia camponesa. Além disso, as políticas já implementadas nas etapas anteriores não vinham apresentando impacto substantivo. A reforma agrária, a mais estrutural das tentativas ensejadas, chegou a alterar algumas estruturas, mas não alcançou a mudança preconizada. A desconexão entre políticas rurais e políticas macroeconômicas e a carência de recursos humanos revelaram-se fatores altamente limitantes para o êxito de qualquer política de desenvolvimento rural.

A tônica dos anos 1960 aos 1980 foi justamente a ausência de políticas estruturais para o mundo rural, ficando suas possibilidades de melhoria restritas à adequação às políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico ou aos programas pontuais apoiados por organismos internacionais, na maior parte das vezes em resposta a situações de efervescência social. No caso brasileiro, isso pôde ser percebido com a instituição de uma forte modernização tecnológica, uma crescente integração da atividade agrícola aos complexos agroindustriais, e a formação de um padrão corporativista de organização do agro em que cabia ao Estado, a um só tempo, o papel de indutor da economia e de repressor dos conflitos que daí emergiam.

A partir dos anos 1980, vai ficando claro que, embora as economias tenham crescido e a produção de alimentos aumentado significativamente, houve um aumento da pobreza e da desigualdade. O tema do desenvolvimento rural como política específica volta à arena. Os organismos internacionais influenciam a agenda dos governos recolocando o tema em pauta, e o fazendo pelo registro da associação entre desenvolvimento rural, redução da pobreza e conservação dos recursos naturais. Mas esse era também o momento em que a crise da dívida deu lugar a um processo de reestruturação econômica, o “ajuste estrutural”, que levou a programas de modernização dos aparatos públicos, ordenamento das economias, busca do crescimento sustentado, abandono de políticas específicas de desenvolvimento.

Um dos eixos adotados foi justamente tomar a agricultura como uma saída produtiva, por meio do incremento e da diversificação das exportações, da diminuição das importações e da geração de saldo favorável para sanear as contas públicas e honrar compromissos externos. Esse vetor obteve um razoável êxito nos seus intuitos fiscais e monetários imediatos, mas o impacto sobre a vida dos agricultores foi pequeno ou simplesmente negativo por uma série de motivos. O principal deles está no fato de que a renda das famílias rurais deixava progressivamente de vir do trabalho agrícola.

Já nos anos 1990, outro eixo se constituiu com a adoção do enfoque territorial às políticas. Desde esse período, há uma série de programas de pesquisa e iniciativas de políticas como a criação da divisão territorial da OCDE em 1994. E em 1996 o Banco Mundial publica seu relatório *A nova visão do desenvolvimento rural*, no qual a marca é justamente uma tentativa de dar conta das mudanças por que havia passado o rural nas décadas anteriores e a necessidade que elas traziam

em passar de um enfoque setorial a outro de caráter territorial, e, também, em se erigir um novo modelo institucional em torno dessas políticas. Desde então, foram vários os documentos nas diferentes agências multilaterais visando precisar o que seria essa “nova visão”.⁵

Esses vários documentos e as orientações neles contidas se apoiavam em alguns consensos sobre os problemas dos programas até aqui. Esse consenso poderia ser sumariado em seis pontos: a) falta de coordenação dos programas; b) descentralização da implementação mas com centralização das decisões; c) pouca adequação local em termos de tecnologia e de recursos humanos; d) concentração do crédito e distorções na política de subsídios; e) hipertrofia da presença estatal; f) custos das intervenções altos, reduzindo os efeitos dos investimentos diretos. As lições daí derivadas: a) a necessidade de priorizar um caráter multisetorial; b) a ênfase na forma de estruturar e institucionalizar a ação; c) importância de reforçar a descentralização, a agilidade e a instituição de mecanismos de incentivos e controles, além de estudos sobre marco inicial dos projetos, a introdução de fase de preparação, e de instrumentos de monitoramento e avaliação; d) separar as ações sociais das setoriais e produtivas visando simplificar o desenho de programas; e) considerar áreas mais homogêneas o possível para implementar as ações; f) considerar os não pobres, isto é, o território e as articulações que ele implica (ibidem).

Salvo lições polêmicas e de eficácia no mínimo duvidosa, como a separação entre iniciativas sociais e produtivas, ao que parece as recomendações dos órgãos e agências internacionais se coadunam com as tendências recentes do desenvolvimento rural e com os achados de importantes programas de pesquisa sobre o tema. Contudo, um exame mais detido da estrutura e do sentido desses documentos revela claramente dois tipos de impasse, ou dois dilemas: o primeiro é a permanência de uma visão agrária dos espaços rurais; o segundo, derivado do anterior, é o viés de política social subjacente às orientações.

Sobre a permanência da visão agrária, um olhar sobre alguns documentos desses organismos é bastante revelador. O relatório de 2001 do Banco Mundial (The World Bank, 2001a) – *Plan de acción para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: un insumo para la revisión de la visión a la acción* – reafirma a estratégia de busca de inserção competitiva dos espaços rurais e destaca como um dos bloqueios a dificuldade de acesso a ativos fundamentais para tanto. Mas junto disso, destaca o peso que a agricultura deve continuar tendo no PIB. No rol de elementos a compor a estratégia, aparecem: a intensificação da agricultura entre pequenos, o melhoramento do acesso a terra e a serviços, as práticas de manejo sustentável, o fortalecimento do capital social. Elementos, enfim, que se combinam mais à velha visão do que a um caráter intersetorial do desenvolvimento rural. Esse viés é reforçado no relatório de 2004, que tem o expressivo título – *Beyond the city* (The World Bank, 2005), mas no qual a principal ênfase recai sobre o efeito ampliado da agricultura na composição do PIB.

Da mesma forma, o texto do BID (2005) – “Política de desarrollo rural” – apresenta problemas similares. Deixando de lado a compreensível generalidade que envolve esse tipo de documento, com pretensões amplas resumidas em sete páginas, chama a atenção a ausência de uma verdadeira “estratégia” a sustentar o conjunto de considerações e proposições nele contidas. Por certo, há uma incorporação das dimensões territorial, institucional e ambiental, mas isso se dá mais “por adição” ao léxico dos formuladores das políticas ou, no limite, como identificação de instâncias a serem, de alguma maneira, envolvidas ou mobilizadas com as orientações enunciadas. O melhor exemplo disso está no fato de que a primeira menção explícita a uma estratégia territorial só aparece na última página, no item “Ejecución y cumplimiento”; e aparece como “enfoque de aplicación”, não como “estratégia”. Disso resulta uma disjunção importante: na “*ejecución*” tenta se aplicar um viés territorial, mas nas considerações, nos instrumentos e nas orientações enunciadas o viés é claramente produtivista e setorial. Seria possível citar exemplos em quase todas as partes do texto, sobretudo nos “*objetivos*”. Da mesma forma, o “problema institucional” aparece somente de maneira dispersa, com menções meramente pontuais.

Apesar da inovação discursiva, os documentos não expressam, portanto, uma interpretação dos problemas relevantes para a promoção do desenvolvimento dos espaços rurais e parecem não apreender os ensinamentos trazidos com a evolução recente dos estudos que vêm dando relevo à ideia de desenvolvimento territorial. A consequência é a proposição de diretrizes com alguma abertura para novas instituições, coerentes com esse novo quadro de referências, mas sem uma estratégia coerente a sustentá-la, sem mecanismos que possam favorecer sua criação.

Sobre a associação entre promoção do desenvolvimento rural e pobreza, também há uma forte ambiguidade. É inegável que baixos indicadores econômicos e sociais são uma das marcas desses espaços. Dados da Cepal e da FAO apontavam para a existência de 65 milhões de pobres em 1970, 82 milhões no meio da década de 1980, e 109 milhões em 2000. Com exceção do Chile, em todos os outros aumentou a pobreza no período. No entanto, esse caráter que demanda estratégias específicas de discriminação positiva muitas vezes se traduz na introdução de um viés marcadamente assistencial a essas populações e a suas regiões, que tem o efeito não antecipado de excluí-las de todo um outro rol de programas e políticas. As políticas de dinamização econômica e fomento à inovação ficam reservadas àquelas que apresentam potencialidades competitivas. Às áreas rurais são direcionados os programas com recursos a fundo perdido e as estruturas governamentais com capacidades estabelecidas para o atendimento de populações em situações de precariedade social. Com isso, muitas vezes aprofunda-se a dicotomização que atribui ao rural somente o lugar do atraso e da pobreza.

Há duas razões para isso. A primeira é cognitiva: existe toda uma visão instaurada nos quadros mentais da burocracia governamental, mas também de pesquisadores e mesmo dessas populações, em que esses lugares e suas associações já estão preestabelecidos. A segunda é política: essas populações não dispõem dos

meios e dos recursos para pleitear outro tipo de investimento e de inserção governamental.

Como resultado, os investimentos produtivos são capturados pelos agentes mais tradicionais do agro, reforçando sempre a mesma visão baseada na valorização dos recursos primários, mesmo na contramão das tendências em curso não só nos países do capitalismo avançado, mas também na América Latina. No Chile, 40% das famílias já vivem nas cidades e 53% da renda provêm de atividades não agrícolas. A diminuição da solidariedade e o aumento da individualização são traços crescentes nas áreas rurais. Mudanças migratórias têm mudado o perfil populacional de muitas áreas rurais com a chegada de profissionais liberais ou de retornados, agora com maior grau de escolaridade e dotados de novos vínculos extralocais.

Na prática, a associação entre ruralidade e pobreza traz uma contradição: os programas estabelecem um foco, um público prioritário – os pobres rurais, em geral famílias de agricultores – embora a abordagem se proclame territorial e, pois, multisetorial. Além desses impasses na formulação mesmo do discurso, cabe perguntar qual tem sido o resultado da tentativa de passar “da visão à ação”.

Da visão à ação

Um quadro geral das principais políticas e programas voltados para a promoção do desenvolvimento rural em países da América Latina no decorrer dos anos 1990 deixa bastante claro o viés setorial dessas iniciativas. A avaliação geral não é positiva quanto a seus êxitos, salvo no Chile, mas mesmo lá é difícil separar o que compete ao êxito dos projetos ou à própria trajetória de crescimento econômico experimentada ao longo dos últimos anos. Assim como no balanço das décadas anteriores, novamente se misturam aspectos operacionais com o lugar social das iniciativas. De um lado, influenciaram aspectos externos aos programas, como o enxugamento dos serviços públicos motivados pelas reformas estruturais ocorridas nesta década, ou a falta de diálogo entre instâncias econômicas e sociais ou entre diferentes níveis de governo. De outro, o amplo espectro de políticas e programas apresentavam baixa inovação e pouca complementaridade.

Influenciados pelas tendências das políticas nos países do capitalismo avançado e pelas descobertas de programas de pesquisa sobre a manifestação de processos sociais semelhantes também nos países da América Latina, vários países experimentaram a formulação ou o redesenho dessas iniciativas em consonância com os marcos contidos na “nova visão” do desenvolvimento rural.

No caso brasileiro, o lugar institucional do principal programa de desenvolvimento rural – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – sempre esteve vinculado às rubricas orçamentárias e aos fluxos da hierarquia administrativa federal relativos aos programas de combate à pobreza. Com isso, o Pronaf nunca foi alçado à categoria de política permanente, nem nunca dispôs de uma maior articulação com outras políticas estruturais do governo federal. As regras de acesso a algumas das linhas desse programa também são claros indicativos do foco no combate à pobreza. De 1996 a 2000, os municípios bene-

ficiados com recursos do Pronaf/Infraestrutura – linha voltada para investimentos em infraestrutura e serviços de apoio ao desenvolvimento rural – eram escolhidos tendo por base o baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A partir de 2001, o programa passa a apoiar projetos de caráter intermunicipal, agora escolhidos a partir de processo seletivo. Porém, na seleção dos projetos, pesa também o fato de se tratar ou não de projeto originário dos territórios considerados como prioritários pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, esses, por sua vez, escolhidos a partir de uma combinação de critérios que envolvem a presença de agricultores familiares e assentados da reforma agrária e, novamente, a ocorrência de baixo IDH. Em nenhum dos dois períodos, portanto, os investimentos na agricultura familiar e no desenvolvimento rural estiveram articulados estrategicamente em ações voltadas para a diminuição de desigualdades ou para a dinamização das economias rurais, nem houve tentativa de superar a dicotomização ascendente-descendente que marca a orientação das políticas nas últimas décadas.⁶

Já no caso argentino, as articulações entre pobreza, desigualdade e desenvolvimento foram de outra ordem. O documento – síntese apresentado no Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y la Produccion Agropecuaria – realizado em 2004 com o objetivo de definir diretrizes para os temas anunciados no título do evento –, parte do questionável diagnóstico de que aquilo que caracteriza as áreas rurais é a fragilidade dos seus mercados locais. Disso decorre que a única possibilidade de seu desenvolvimento passa pela conexão a mercados dinâmicos, o que acontece por meio de inovações na produção local e da criação de instituições que permitam tanto estabelecer estas relações virtuosas com o espaço extralocal como fazer que os ganhos daí advindos possam beneficiar os mais pobres. Embora aqui a dinamização das economias locais apareça como uma condição e um meio para o desenvolvimento desses territórios, a sua assimilação a situações marcadas pela pobreza e por mercados locais frágeis acaba pondo ênfase em demasia nas articulações extralocais em detrimento da dimensão intraterritorial. Sem falar no problema da origem das instituições capazes de gerar dinamismo e de partilhar seus resultados.⁷

Se é verdade que certas regiões rurais poderão alcançar o caminho da dinamização por meio da especialização produtiva combinada à exploração de segmentos de mercado dinâmicos, também é preciso reconhecer que os casos explorados pela literatura disponível ⁸ enfatizam não ser essa a tendência nos países do capitalismo avançado. A evolução e o estado recente dessa mesma literatura sugere que, em primeiro lugar, o desenvolvimento dos territórios é o resultado de determinadas formas de coordenação capazes de fazer convergir os benefícios privados e sociais, seja nas formas de organizar a produção e a distribuição de bens individuais, seja nas formas de garantir que os rendimentos provenientes sejam revertidos de maneira a razoavelmente repartir os ganhos. Além disso, sugere também que as formações sociais marcadas por uma maior desconcentração da posse dos diferentes recursos – materiais, simbólicos e cognitivos – e de uma maior diversificação de seu tecido social são aquelas que mais favorecem a formação desse tipo

de instituição, em oposição àquelas estruturas sociais mais especializadas, rígidas e concentradas. Essa é a vinculação do desenvolvimento às estruturas locais e às instituições que a concepção apoiada no trinômio pobreza, instituições, mercados externos não opera.

O que os exemplos brasileiro e argentino parecem demonstrar, no fundo, é que há uma associação nos quadros de referência de cientistas, da burocracia governamental, das elites, entre a ideia de que o desenvolvimento é um atributo do urbano e a decorrente associação do rural à pobreza. Numa espécie de versão da profecia que se cumpre por si mesma, essa visão influencia a formação de um campo de questões que se tornam legítimas ou ilegítimas.⁹

Essa dinâmica não é, contudo, autônoma. A crítica às origens agrárias como uma das raízes dos males das ex-colônias, a ideologia do progresso, a rápida industrialização de países como os aqui tomados como exemplo, a constituição de portadores desses diagnósticos e dos processos sociais que lhes consubstanciam são fatores que se combinaram para criar uma *illusio*, no sentido dado por Bourdieu (2001): uma adesão imediata à necessidade de um campo, no caso de vários campos, para os quais a ideia de urbanização crescente e irreversível é a *doxa* fundamental. Ela é, nas palavras do sociólogo francês, a condição indiscutida da discussão, é aquela que, a título de crença fundamental, é posta ao abrigo da própria discussão. Sempre segundo Bourdieu, a *illusio* não é da ordem dos princípios explícitos, de teses que se debatem e se defendem, mas sim da ação, da rotina, das coisas que se fazem. Isso está na raiz do que North (1990) chama de *path dependence*: a dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações de indivíduos e organismos sociais, uma vez que ela tenha sido adotada. North, quando fala dessa dependência de caminho, sublinha, sobretudo, o papel que a aprendizagem gerada por dinâmicas de longo prazo tem no caráter incremental da mudança ou, inversamente, na manutenção desse sentido inicialmente dado. Bourdieu, de outra maneira, fala do mesmo processo social, mas reforçando a dinâmica conflitiva entre os agentes de um campo.

Em suma, um dos principais dilemas da ação do Estado nas suas tentativas de promover o desenvolvimento rural é esse lugar institucional da ideia de rural, de ruralidade, determinado tanto pela *illusio* no destino urbano do progresso social como pela *dependência de caminho* que ela gera nas ações de indivíduos e organizações. O caráter tido como residual do rural e sua associação automática à ideia de pobreza e de atraso restringem de partida as possibilidades de investimentos científicos, políticos e econômicos, o que contribui para gerar um ciclo em que essa posição marginal é sempre reforçada, seja simbólica, seja materialmente.

Outra face do mesmo dilema envolve a tensão entre uma inércia institucional fundada em toda uma orientação para a lógica setorial dos investimentos e ações e o sentido territorial, portanto intersetorial e multidimensional, da “nova visão”. Quem são os agentes de um e outro discurso e que interesses são mobiliza-

dos ou preteridos na ênfase a uma ou outra dentre essas orientações? Novamente a experiência brasileira, mas agora também a mexicana servem de exemplo.

No caso mexicano, a Câmara de Deputados e a Câmara de Senadores aprovaram uma Iniciativa de Lei de Desenvolvimento Rural (LDR) em 2000. No ano seguinte, a Iniciativa de Lei é vetada pelo Executivo Federal – o primeiro veto total nos últimos sessenta anos. As causas do veto presidencial foram basicamente três: uma concepção restrita ao agropecuário – de mais de duzentos artigos, a seção Fomento Agropecuário reunia 117, ou 53% do total; a atribuição das responsabilidades de sua aplicação à Secretaría de Agricultura, Ganaderia, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), mas sem a dotação dos instrumentos e recursos necessários; e o choque com outras leis especializadas, como a de associações agrícolas, de saúde animal e vegetal, águas e sementes (Del Toro, 2004).

Além desses argumentos, outros aspectos influenciaram a decisão do governo mexicano: a lei previa a descentralização da participação, mas centralizava a operacionalização dos programas e projetos, os recursos necessários para operá-la não estavam definidos, havia uma obrigatoriedade de organizações profissionais e econômicas participarem do Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural (CMDR), além do conflito com compromissos assumidos pelo governo mexicano em acordos comerciais internacionais (ibidem).

Em resposta ao veto presidencial, grupos parlamentares formularam a Lei de Desarrollo Rural Sustentável, considerando as inconsistências e os problemas que haviam levado à recusa da primeira lei. Essa nova proposta foi submetida a um amplo processo de consulta pública ao longo de 2001, até ser aprovada por unanimidade pela Câmara dos Deputados e pela Câmara de Senadores, e posteriormente ser sancionada pelo presidente da República no final do mesmo ano.

Somente o inédito veto presidencial à primeira versão da lei e as razões que o fundamentaram já são, por si, um indicativo mais do que suficiente do viés setorial dos formuladores de políticas e dos grupos e interesses que influenciam em sua moldagem. Mas os contornos do arranjo institucional previsto na lei reforçam ainda mais essa leitura. Primeiro, a lei estabelece um papel de destaque para o CMDR, com a coordenação de diversos serviços e programas, muitos deles dispersos por várias secretarias. No entanto, ele próprio, o CMDR, é uma estrutura subordinada a um ministério de claro recorte setorial: a Sagarpa. Além disso, o enfoque dos seis serviços criados com o artigo 22 da lei e os 12 programas por meio dos quais eles são operacionalizados deixam claro o enfoque territorial e, novamente, a primazia do destaque ao combate à pobreza na definição de suas linhas estratégicas.

No caso brasileiro, o conjunto de políticas que precisariam estar combinadas para promoção do desenvolvimento rural está disperso por, pelo menos, meia dúzia de estruturas ministeriais diferentes: os ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional, da Educação, da Saúde, do Meio Ambiente. Os ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, aqueles

mais diretamente reportados ao espaço rural, têm como seus principais programas, iniciativas de caráter eminentemente setorial, respectivamente as políticas para o agronegócio e para a agricultura familiar. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem também sob sua responsabilidade um recém-criado Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), originário do desmembramento da linha infraestrutura e serviços do Pronaf, ao passo que a principal política territorial do governo federal se encontra na alçada do Ministério da Integração Nacional e seu programa está voltado para as mesorregiões.

E a confusão aumenta quando se olha para o interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tem por missão a promoção do desenvolvimento rural: estudos apontavam desde o início da existência do Pronaf o crescente distanciamento entre as ações de investimento nos territórios, por meio da vertente infraestrutura, e as ações de crédito e investimento setoriais, na agricultura. Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial em 2003 e, posteriormente, com o desmembramento da linha de infraestrutura do Pronaf, dando origem ao Pronat, esse distanciamento só cresceu: não há nenhuma forma de colaboração e de complementaridade entre os diferentes programas prevista no atual planejamento das secretarias que compõem o ministério e que são por eles responsáveis (Favareto, 2005).¹⁰

Igualmente sintomático é o processo que envolveu a elaboração da Proposta de Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável entre 2001 e 2002 até a aprovação pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) da versão final no mesmo ano: embora a versão inicial apontasse para uma estratégia fortemente baseada em uma visão territorial do desenvolvimento rural, a Conferência Nacional que estava marcada para debatê-la e aprová-la foi cancelada; após várias negociações com setores de governo e movimentos sociais, o próprio CNDRS aprovou uma versão menos ousada, que, no entanto, também foi deixada de lado com a nova gestão à frente do Executivo Federal após 2003.

Os dois exemplos mostram como a inércia institucional, apoiada em interesses e em sistemas cognitivos afinados com a lógica setorial cristalizados nos agentes sociais, se não bloqueiam, no mínimo limitam fortemente a operacionalização de uma visão de desenvolvimento de caráter territorial.¹¹ Além da *illusio*, que assimila o rural ao atraso e à produção de bens primários e da dependência de caminho que ela gera, dificultando a mudança institucional, contribui o fato de que, em uma e em outra visão, o tipo de agentes e as possibilidades de articulação de seus interesses são sensivelmente diferentes. A lógica do território incorpora o espaço consumível, mas também o espaço imobilizado em componentes não monetizáveis. Por decorrência, o enfoque territorial implica lidar com aspectos não diretamente mercantis a influenciar as regras para a apropriação ou regulação do uso social desses espaços. Além disso, no território os agentes são múltiplos e, sobretudo, difusos, enquanto no enfoque setorial eles são facilmente identificáveis e seus interesses menos dispersos.

Como se vê, apesar da forte espacialidade que marca o rural, as regras do jogo continuam fortemente orientadas pelo viés setorial, na formulação das políticas e na mobilização dos atores. Embora o discurso sobre desenvolvimento territorial tenha entrado definitivamente para o discurso acadêmico e governamental, até a virada da primeira para a segunda década deste século, trata-se de uma incorporação “por adição” dos novos temas, sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar.

Um novo compromisso institucional?

Que instituições importam, eis um *slogan* do qual poucos ainda divergem. Os dois dilemas brevemente apresentados nas páginas anteriores bem o demonstram. Num aparente paradoxo, é curioso observar como várias vertentes das teorias institucionalistas estão presentes na formulação da “nova visão” do desenvolvimento rural pelos organismos internacionais. E, no entanto, a principal falha na implementação da “nova visão” via políticas e programas governamentais esbarra, justamente, na dificuldade da mudança institucional.

No já citado documento do Banco Mundial editado por Serageldin & Steeds (1997), as menções às reformas institucionais existem, mas elas são por demais genéricas e ocupam um lugar claramente secundário no rol de recomendações veiculadas. No documento elaborado por Escobal (2002) para a FAO, toda a ênfase recai sobre instituições, mas ali há uma visão restrita, na qual história e conflitos não têm lugar, na qual a dinâmica que incide sobre a criação ou a mudança institucional não é tratada.

O problema que envolve mudança institucional repousa especialmente nas instituições informais e nos conflitos entre instituições e organizações, como bem demonstra a obra de North (1990). Isso fica claro quando se analisam não só as dificuldades da mudança nos países da América Latina tomados, como feito aqui, mas também na explicação das diferenças entre o recorte recente das políticas para o desenvolvimento rural na Europa e nos Estados Unidos, como se pode observar em Favareto (2007).

Essa explicação, porém, não é suficiente. Ainda é preciso fazer frente à crítica de Przeworski (2003), segundo quem a explicação institucional afirma que instituições são importantes, mas não mostra como elas são criadas e qual é a dinâmica que responde por essa importância. Para superar esse dilema, é preciso inscrever instituições numa teoria social. Para além da determinação pela evolução dos custos de transação, certamente importante para a *performance* econômica de que trata North, o desempenho do desenvolvimento de determinadas sociedades e territórios, no sentido mais amplo que os melhores usos do termo sugerem, remete a outros conceitos que permitam lidar com uma ideia de agente, de sujeito, em cujas escolhas pese não somente o balanço racional de custos, mas também outras ordens de constrangimentos.

Conceitos úteis são, portanto, justamente aqueles que vão remeter às estruturas sociais. Os agentes da inércia ou da mudança institucional são motivados por

interesses, e para fazê-los prevalecer jogam com recursos acumulados em diferentes esferas da vida social numa luta incessante. A mudança pode, assim, ocorrer tanto como decorrência de longo processo incremental, como pode, a depender do êxito nas estratégias dos agentes nessas lutas pela imposição de seus interesses, ser motivada por rupturas ou transições mais aceleradas.

A mesma ideia vale para a escala dos territórios, e, nesse âmbito, a criação de instituições mais favoráveis à dinamização dos territórios e à diminuição das desigualdades parece ser fortemente influenciável por determinadas características da morfologia social local. Isto é, é mais fácil encontrar portadores de novas instituições em formações sociais que estão em afinidades eletivas com elas (Weber, 1998-2000). Tecidos sociais marcados por uma maior desconcentração e descentralização da posse das diferentes formas de capital (social, humano, econômico, simbólico), para usar os termos de Bourdieu, tendem a ser ambientes mais propícios ao engendramento de formas mais dinâmicas de interação, facilitando o aprendizado coletivo e a cooperação que estão na base da formação de novas instituições.

Para os contornos das políticas para o desenvolvimento rural, ao menos duas lições derivam do que foi aqui exposto. Primeiro, o estímulo a formas descentralizadas de produção e à diversificação das economias locais mostra-se claramente desejável para criar ambientes e instituições que possam favorecer a ampliação das possibilidades dos indivíduos e a diminuição dos constrangimentos negativos sobre suas escolhas. Segundo, mudança institucional pode até ser induzida, mas somente mediante mecanismos cuja repercussão só se manifesta em termos de médio e longo prazos, seja pela via do aprendizado, seja pela via do acúmulo e conversão de recursos mobilizados na direção da mudança. São afirmações que sugerem quão distante as instituições para o desenvolvimento rural ainda estão do intento muitas vezes desejado de promover a dinamização econômica com promoção da coesão social e por meio de formas responsáveis de uso social dos recursos naturais.

Conclusão

O objetivo deste artigo consiste em analisar as dificuldades dos Estados e governos locais em operar com a “nova visão” do desenvolvimento rural surgida da evolução, nas últimas três décadas, de estudos e orientações de políticas. Por meio de exemplos da trajetória das políticas de países como Brasil, México, Argentina e Chile, foi possível ver como essas iniciativas têm esbarrado em dois dilemas fundamentais. O primeiro representado pela ênfase no combate à pobreza e suas implicações tanto para a identificação dos territórios-alvo dos investimentos como para os tipos de complementaridades a serem buscadas com outros programas e políticas. O segundo diz respeito à tensão presente no caráter territorial das novas orientações em contraposição ao viés setorial das instituições existentes. Na raiz de ambos, viu-se como a *illusio* (Bourdieu, 2001) ou as formas de racionalização predominantes (Weber, 1998-2000) associam o rural à pobreza e à imagem do lu-

gar destinado a realizar a produção de bens primários, impulsionando a um determinado sentido no encaminhamento dos esforços destinados ao desenvolvimento rural, o que North (1990) definiu como dependência de caminho.

Apesar das inovações introduzidas, o resultado dessa dificuldade em promover mudanças institucionais compatíveis com a “nova visão” do desenvolvimento rural corrobora a afirmação de North (1990) de que é mais fácil promover mudanças nas regras formais do que nas regras informais que regem uma sociedade ou grupo social, sobretudo porque as segundas são mais difusas e formadas por meio da sedimentação de vários processos sociais, em uma escala de tempo que muitas vezes envolve gerações.

Se a dinâmica pela qual as instituições são criadas ainda é pouco conhecida, o que as teorias disponíveis insinuam ou atestam pode ser resumido nas três afirmativas a seguir: primeiro, a principal forma da mudança é a evolução incremental pelo aprendizado; segundo, a mudança pode também ser alcançada pela alteração das posições e do peso social dos agentes portadores das novas e das velhas instituições; terceiro, mudança pode ainda ser induzida por alterações nos sistemas de incentivos e constrangimentos. A primeira dessas formas é a mais comum, mas também a menos direcionável. A segunda é aquela que se materializa em eventos e momentos de ruptura, tão importantes quanto raros. A terceira é aquela preconizada pelas políticas públicas. Todas as três revelam que a introdução do adjetivo territorial no repertório das organizações não governamentais, da burocracia estatal e dos movimentos sociais é marcada pelos limites de uma incorporação “por adição”, como foi aqui sublinhado, e não como um sinal de mudança institucional.

Nos países da América Latina, a emergência da abordagem territorial está ligada a processos históricos que em muito se assemelham, apesar de diferenças de extensão e de intensidade, a fenômenos vistos nos países do capitalismo avançado – como a mudança na composição setorial das economias locais ou da renda das famílias de agricultores, como as novas dinâmicas populacionais. Não se trata, portanto, de um debate europeu meramente transplantado para os países da periferia, em que pesem as diferenças nas assimetrias entre populações rurais e urbanas e nas características dos compromissos institucionais. Mesmo assim, é inegável que o caminho pelo qual essa abordagem foi introduzida só pode ser compreendido quando se faz sua gênese, dos primeiros estudos nos anos 1970 até a tentativa de sua implementação como projeto normativo na presente década. Nesse movimento, fica claro como a disseminação da retórica do desenvolvimento territorial é resultado das injunções entre as esferas da economia, das ciências e da política, num jogo de mútua legitimação, por meio do qual se pode compreender o tipo de interesses sociais que balizam os rumos desse debate, e no qual as agências multilaterais ocupam um lugar de destaque, justamente por permitir essas interpenetrações entre as várias esferas e por funcionar como uma espécie de legitimador de abordagens ascendentes.

A dinâmica que envolve essas intersecções revela toda uma estrutura de bases cognitivas e interesses traduzidos em incentivos e constrangimentos estabelecidos em consonância com os aspectos mais marcantes da velha visão. Como resultado, a passagem do compromisso setorial ao territorial nas instituições e políticas para o desenvolvimento rural torna-se incompleto, uma espécie de “inovação por adição” no vocabulário, no discurso e nas políticas, de órgãos governamentais e de agentes sociais como organizações e apoio e movimentos sociais, sem, ainda, um correspondente em termos de mudança institucional.

Notas

- 1 Este artigo é uma versão modificada de um dos capítulos que conformam a tese de doutorado *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*, defendida pelo autor em março de 2006 junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.
- 2 Cf. é sugerido nos enfoques adotados por Pierson (2004) e Amable & Palombarini (2005).
- 3 Ver principalmente Favareto (2006), especialmente o capítulo 3.
- 4 O histórico seguinte é fortemente apoiado em Garcia (2002).
- 5 Cf. The World Bank (2001a, 2001b), Cepal, FAO e Rimisp (2003), BID (2005). Ver também Echeverria (2001) e Escobal (2002).
- 6 Cf. Abramovay & Veiga (1998), Schneider et al. (2004) e Favareto (2005).
- 7 Essa concepção encontra-se sistematizada em Schejtman & Berdegúe (2003). Ver também a crítica de Schattan et al. (2005).
- 8 Uma revisão da literatura sobre o tema pode ser encontrada em Favareto (2007), especialmente nos terceiro e quarto capítulos.
- 9 A própria diminuição de prestígio da sociologia e da economia rural perante outros ramos dessas disciplinas é um sintoma disso, a forma como estão organizados os recortes estatísticos de definição do rural um outro, e a evolução dos debates sobre desenvolvimento um terceiro.
- 10 Uma tentativa de integração começou a ser esboçada em 2005 e tem como principal instrumento os chamados Planos Safra Territoriais. Trata-se de uma tentativa de integrar políticas no âmbito de um território. Mas, sintomaticamente, trata-se, mais uma vez, da integração das políticas de apoio à agricultura, agora em escala intermunicipal.
- 11 A noção de “bloqueio” foi utilizada por Nazareth Wanderley em seus estudos para falar da especificidade que cerca as possibilidades de reprodução social das famílias de agricultores em situações como a brasileira. Com diferenças, a mesma ideia é aqui aplicada para falar do lugar social das políticas de desenvolvimento de territórios rurais.

Referências

ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para discussão, 641).
- AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. *L'économie n'est pas une science morale*. Paris: Raisons d'Agir, 2005.
- BAGNASCO, A. *Tre Italie – la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Società Editrice il Mulino, 1977.
- BID. Política de desarrollo rural. 2005. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/bid-politicarural>>.
- BOURDIEU, P. Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, n.81-82, p.96, mars 1990.
- _____. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- CEPAL; FAO; RIMISP. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. *Série Seminários e Conferências*, Santiago de Chile, n.27, 2003.
- COULOMB, P. Du secteur au territoire – vers um nouveau modèle sócio-politique. *Pour*, Paris, v.130/131, p.21-8, 1991.
- DEL TORO, V. M. C. *Alcances de la ley de desarrollo rural sustentable en Mexico*. Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y la Producción Agropecuaria. Buenos Aires: Saggpya-Banco Mundial, Fida-BID, 2004.
- DIRVEN, M. *Alcanzando las metas del milénio – una mirada hacia la pobreza rural y agrícola*. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Serie Desarrollo Productivo, n.146).
- ECHEVERRIA, R. (Ed.) *Development of rural economies*. Washington, DC: BID, 2001.
- ESCOBAL, J. *Nuevas instituciones para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y Caribe*. Curremis II. FAO, 2002.
- FAO. *Una propuesta para el desarrollo rural – Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Grupo de Trabajo SDA. 2004.
- FAVARETO, A. Do Pronaf ao desenvolvimento territorial – elementos para uma crítica das instituições e políticas para o Brasil rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12, 2005, Belo Horizonte.
- _____. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.
- _____. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu, Fapesp, 2007.
- GARCIA, A. B. *Desarrollo rural – concepto, institucionalidad y políticas en el 2001*. Santiago de Chile: IICA, 2002.
- MANTZAVINOS, C. et al. *Learning, institutions and economic performance*. Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2003. Disponível em: <<http://www.ssm.com/abstract=510902>>.

- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil – os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados* – Dossiê Desenvolvimento Rural, v.15, n.43, set./dez. 2001.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Learning, institutions and economic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- OCDE. *What future for our countryside? A rural development policy*. Paris: OCDE, 1993.
- _____. *Indicateurs territoriaux de l'emploi – le point sur le développement rural*. Paris: OCDE, 1996.
- _____. *The future of rural policy – from sectoral to place-based policies in rural areas*. Paris: OCDE, 2003.
- PIERSON, P. *Politics in time – history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PRZEWORSKI, A. Institutions Matter? In: SEMINAR INSTITUTIONS, BEHAVIOUR AND OUTCOMES, 2003, São Paulo. São Paulo: Cebrap, 2003.
- RAY, C. The EU Leader Programme – rural development laboratory. *Sociologia Ruralis*, v.40, n.2, April 2000.
- RIMISP. Seminario Taller Transformación Productiva e Institucional en el Mundo Rural de Argentina – Síntesis de las Ponencias y del Debate. Buenos Aires: Rimisp. CD.ROM, 2004.
- SCHATTAN, V. et al. Barragem de Tijuco Alto – território, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira. Relatório de Pesquisa Cebrap, Rimisp, 2005.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. In: ECHEVERIA, R. (Ed.) *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Washington, DC: BID, 2003.
- SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1, 2003, Fortaleza.
- SCHNEIDER, S. et al. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf. In: _____. (Org.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- SERAGELDIN, I.; STEEDS, D. (Ed.) *Rural well-being – From vision to action*. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development. Washington, DC: The World Bank, 1997. (Environmentally and Socially Sustainable Development Proceedings Series, n.15).
- THE WORLD BANK. Rural well-being – From vision to action. In: *Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development*. Washington, DC, 1997.
- _____. *Plan de acción para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe – un insumo para la revisión de la visión a la acción*. Resumen del Informe. Marzo 2001a.

THE WORLD BANK. *Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean Region*. Main Report. 2001b. v.1.

_____. *Beyond the city – the rural contribution to development*. Report, 2005. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

VEIGA, J. E. *A face territorial do desenvolvimento*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fapesp, 1998.

_____. *A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

_____. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*, n.51, p.51-67, maio/ago. 2004.

YRUELA, M. P. et al. *La nueva concepción del desarrollo rural – estudio de casos*. Córdoba: CSIC, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 2000.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 1998-2000. 2v.

RESUMO – Assim como para os anos 1990 a emergência da noção “agricultura familiar” foi um traço marcante, tanto no debate acadêmico como no campo das políticas públicas, o mesmo acontece na presente década com a chamada “abordagem territorial” do desenvolvimento rural. Os significados dessa nova maneira de conceber os destinos do espaço rural e as políticas a ele destinadas têm sido explorados em trabalhos de diferentes autores. Neste artigo, pretende-se iluminar um aspecto ainda pouco tratado e que consiste em saber se os moldes em que a disseminação dessa abordagem vem se dando significa um processo de mudança, ou se, diferentemente disso, trata-se de mais um processo em que os termos são incorporados ao vocabulário dos agentes sem a criação de novas instituições capazes de sustentá-la. Essa segunda perspectiva é a que informa a hipótese que guia a exposição e pode ser resumida na afirmação de que a tal movimento corresponde uma “inovação por adição”, na qual pesam elementos típicos daquilo que parte da literatura chama de “*path dependence*” (“dependência de caminho”). O artigo faz um breve resgate de como tal abordagem é incorporada no âmbito dos organismos multilaterais dando origem à “nova visão do desenvolvimento rural” e de como, posteriormente, ela é incorporada no rol de políticas para o rural em países da América Latina. Sob o ângulo teórico, o artigo discute ainda os limites da explicação da mudança pela nova economia institucional, mostrando o que se poderia chamar de “*embeddedness* da dependência de caminho”.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento rural, Desenvolvimento territorial, Mudança institucional.

ABSTRACT – While the rise of the category “family farming” was a feature in the 90’s for academic debate and for public policies, the same happens at the present decade with the so called “territorial approach” to rural development. The meanings of this new way to conceive the destiny of rural spaces and the policies to rural development have been studied by different authors. This article aims at to broach one aspect less emphasized in the literature: to know if the adoption of such approach is a process of institutional change or a process of simple addition of a new term to the vocabulary of planners, without the creation of new institutions capable to support an actual new conception. This second perspective offers the content to our hypothesis and it can be summarized

by the following statement: the introduction of the “territorial approach” is an innovation added to the institutional environment of public policies in a typical process of path dependence, with the remaining of some elements concerning the old vision of rural development. The article brings a brief history of how such approach is adopted by multilateral organizations originating the “new vision to rural development” and how this “new vision” is transformed when adopted by Latin-American countries. Under a theoretical point of view, the article discusses the limits of the explaining about institutional change provided by the new institutional economics, offering an alternative vision based on the idea of embeddedness of institutional change.

KEYWORDS: Rural development, Territorial development, Institutional change.

Arilson Favareto é sociólogo, mestre em Sociologia pela Unicamp e doutor em Ciência Ambiental pela USP. Atualmente é professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador associado num dos programas de estudo sobre participação e desenvolvimento do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

@ – arilson.favareto@ufabc.edu.br

Texto recebido em 4.4.2006 e aceito em 25.5.2006.